



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –

FACE

Departamento de Economia – ECO

Mestrado Profissional em Economia

Área de Concentração em Gestão Econômica de Finanças Públicas

## **CICLOS POLÍTICOS-ECONÔMICOS:**

**A eficiência dos gastos públicos na Universidade de Brasília no período 1995-2020**

**Alan Bezerra Macedo**

Brasília

2022

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
**Reitora da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
**Vice-Reitor da Universidade de Brasília**

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior  
**Decano de Pós-Graduação**

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas**

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior  
**Chefe do Departamento de Economia**

Professora Doutora Marina Delmondes de Carvalho Rossi  
**Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia**

ALAN BEZERRA MACEDO

**CICLOS POLÍTICOS-ECONÔMICOS:**

**A eficiência dos gastos públicos na Universidade de Brasília no período 1995-2020**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

**Orientador:** Prof. Dra. Milene Takasago

**Coorientador:** Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Brasília

2022

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –  
FACE  
Mestrado Profissional em Economia  
Área de Concentração em Gestão Econômica de Finanças Públicas

ALAN BEZERRA MACEDO

**CICLOS POLÍTICOS-ECONÔMICOS:**

**A eficiência dos gastos públicos na Universidade de Brasília no período 1995-2020**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dra. Milene Takasago

Coorientador: Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Banca Examinadora:

---

Prof. Dra. Milene Takasago – Orientador

PPGE/ECO/FACE/UnB

---

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas – Membro Interno

PPGE/ECO/FACE/UnB

---

Prof. Dr. Claudio Hamilton Matos dos Santos – Membro Externo

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

---

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior – Membro Suplente

PPGE/ECO/FACE/UnB

Brasília, 18 de agosto de 2022.

Para meus amores: Juliane, Júlia e João. Para meus pais. Com enorme gratidão e o mais sincero amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, por ser minha fortaleza e manter-me firme nesta caminhada.

Aos meus pais por terem me incentivado, desde sempre, a buscar por conhecimento e apresentado a importância da educação como ferramenta de transformação.

Agradeço a minha esposa pelo apoio incondicional nesta caminhada. Aos meus filhos que me enchem de orgulho e que neste período puderam se espelhar no meu comportamento perante os estudos.

Agradeço a dois grandes parceiros nesta etapa de minha vida, professor Eduardo Tadeu e Tiago Mota, que desde o início me incentivaram e compartilharam seus conhecimentos e me guiaram de forma irretocável nesta jornada.

A Universidade de Brasília – UnB, pela oportunidade oferecida de ampliar meus conhecimentos provocando um crescimento pessoal e profissional.

Por fim, agradeço demais meus amigos e colegas do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional.

## RESUMO

As questões educacionais podem ser analisadas sobre três grandes aspectos: 1) o acesso; 2) a adequada gestão e 3) a qualidade dos serviços ofertados. A partir da expansão da base de acesso, se faz necessário e mais evidente, avaliar as questões de gestão e de qualidade. Este trabalho buscou avaliar quais os ciclos políticos apresentaram a maior eficiência dos gastos na Universidade de Brasília entre os anos de 1995 a 2020. Durante esse período o Brasil foi governando com ideologias partidárias bastante distintas, principalmente no que tange a forma de financiamento na educação de nível superior. O método utilizado para avaliar a eficiência foi a Análise Envoltória de Dados (DEA), uma técnica de programação linear que estima uma fronteira de produção com dados reais gerando uma fronteira não paramétrica. O modelo da DEA foi com retorno variável de escala (VRS) orientado para *output*, de modo a avaliar o quanto poderia ser produzido a partir dos insumos. Para variáveis de *inputs* foram utilizadas as despesas liquidadas (gastos), o número de docente e o número de técnicos administrativos, já para os *outputs* foram considerados: o número de vagas preenchidas e o número de formados. O estudo demonstrou que a eficiência plena foi alcançada em dois momentos: o período de 1995-1998 e o período de 2003-2010. É importante notar que as maiores eficiências são alcançadas justamente em governos que possuem divergências importantes com o trato dos gastos na área de educação, entretanto, é possível afirmar que os índices são alcançados atendendo as premissas ideológicas-partidárias. No primeiro período o foco é na melhoria da gestão e na eficiência nos recursos e o segundo período num aumento de gastos, buscando o acesso mais universal à educação superior, e a eficiência é alcançada na geração de serviços em proporções superiores aos gastos. Por fim, num cenário que se observa uma tendência de redução de recursos destinados à educação, torna-se de grande importância a mensuração de indicadores de eficiência que visem a melhoria constante no processo de gestão.

**Palavras-chave: Eficiência. Ciclo Político. Educação. Análise Envoltória de Dados (DEA)**

## ABSTRACT

Educational issues can be analyzed on three major aspects: 1) access, 2) adequate management, and 3) the quality of the services offered. With the expansion of the access base, it becomes necessary and more evident to evaluate the management and quality issues. This work sought to evaluate which political cycles presented the greatest efficiency in spending at the University of Brasilia between the years 1995 and 2020. During this period, Brazil was governed by very different party ideologies, especially regarding the way of financing higher education. The method used to evaluate efficiency was Data Envelopment Analysis (DEA), a linear programming technique that estimates a production frontier with real data, generating a non-parametric frontier. The DEA model was with output-oriented variable returns to scale (VRS) in order to evaluate how much could be produced from inputs. For inputs variables were used the settled expenses (expenditures), the number of faculty and the number of administrative technicians, while for outputs were considered: the number of vacancies filled and the number of graduates. The study showed that full efficiency was reached in two moments: the period 1995-1998 and the period 2003-2010. It is important to note that the highest efficiencies are achieved precisely in governments that have major disagreements with the treatment of spending in the area of education, however, it is possible to affirm that the indexes are achieved attending to ideological-party premises. In the first period the focus is on improving management and resource efficiency, and in the second period on an increase in spending, seeking more universal access to higher education, and efficiency is achieved in the generation of services in proportions greater than the spending. Finally, in a scenario where there is a tendency to reduce the resources destined to education, it is of great importance to measure efficiency indicators that aim at constant improvement in the management process.

**Keywords: Efficiency. Political Cycle. Education. Data Envelopment Analysis (DEA)**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1	Principais manifestos eleitorais nas eleições presidenciais no Brasil – ano	
–	2018.....	35
Figura 2.2	Representação gráfica das fronteiras de eficiência para os modelos	
–	<i>Constant Returns to Scale</i> e <i>Variable Returns to Scala</i> .....	42

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1	Total de Despesa Liquidada – Lei Orçamentária Anual (em R\$ milhões).....	50
–		
Gráfico 4.2	Total de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (em R\$ milhões).....	53
–		
Gráfico 4.3	Despesa de Investimentos (em R\$ milhões).....	54
–		
Gráfico 4.4	Outras despesas correntes (em R\$ milhões).....	55
–		
Gráfico 4.5	Número de matrículas, ingressantes e formandos de graduação.....	56
–		
Gráfico 4.6	Eficiência apurada – período 1995-2020.....	60
–		
Gráfico 4.7	Evolução nas variáveis gastos total (em R\$ milhões) (GT), formandos de graduação (FG) e ingressantes de graduação (IG)) – período 2003-2011.....	62
–		
Gráfico 4.8	Evolução nas variáveis docentes (DC) e servidores técnicos administrativos (TC) – período 2003-2011.....	63
–		
Gráfico 4.9	Evolução da variável gastos total GT e os <i>outputs</i> – período 2014-2019..	64
–		

## LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Características da política educacional em dois eixos: direita e esquerda.....	36
Quadro 2.2 – Vantagens e desvantagens no uso da <i>Data Envelopment Analysis</i> .....	43
Quadro 3.1 – Modelo de <i>Data Envelopment Analysis</i> .....	48

## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 –	Gasto médio anual para cada ciclo político (em R\$ milhões).....	57
Tabela 4.2 –	Despesas realizadas no primeiro e último ano de cada ciclo político.....	58
Tabela 4.3 –	<i>Score</i> de eficiência média para cada ciclo político (período de 4 anos).....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	- Artigo
BM	- Banco Mundial
CEBRASPE	- Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos
CESPE	- Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CRS	- <i>Constant Returns to Scale</i>
CSV	- <i>Comma-Separated Values</i>
DC	- <i>Input docentes</i>
DEA	- <i>Data Envelopment Analysis</i>
DMU	- <i>Decision Making Unit</i>
Dr.	- Doutor
Dra.	- Doutora
EC	- Emenda Constitucional
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
FACE	- Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
FCE	- Faculdade de Ceilândia
FG	- <i>Output</i> formados de graduação
FGA	- Faculdade do Gama
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUP	- Faculdade de Planaltina
GT	- <i>Input</i> gasto total
HV	- Hospital Veterinário
IES	- Instituição de Ensino Superior
IFES	- Instituição Federal de Ensino Superior
IG	- <i>Output</i> ingressantes de graduação
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	- Índice Geral de Preço ao Consumidor Amplo

LC	- Lei Complementar
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MEC	- Ministério da Educação
MQO	- Mínimo Quadrado Ordinário
n.	- Número
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OO	- Orientado para <i>Output</i>
OS	- Organização Social
p.	- Página
PIB	- Produto Interno Bruto
PPGE	- Programa de Pós-Graduação em Economia
PPL	- Problema de Programação Linear
Prof.	- Professor
Profa.	- Professora
ProUni	- Programa Universidade para Todos
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	- Partido Social Liberal
PT	- Partido dos Trabalhadores
R\$	- Real
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira
TC	- <i>Input</i> servidores técnicos administrativos
TCU	- Tribunal de Contas da União
UF	- Unidade da Federação
UnB	- Universidade de Brasília
VRS	- <i>Variable Returns to Scale</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 OBJETIVOS .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.1 Objetivo geral.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 MODELOS DE CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS: TRADICIONAIS E RACIONAIS .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1.1 Modelos tradicionais .....</b>	<b>22</b>
2.1.1.1 Modelo tradicional oportunista.....	23
2.1.1.2 Modelo tradicional partidário .....	25
<b>2.1.2 Modelos racionais .....</b>	<b>27</b>
2.1.2.1 Modelo racional oportunista.....	27
2.1.2.2 Modelo racional partidário .....	29
<b>2.2 CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO: EVIDÊNCIAS NO BRASIL .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3 ASPECTOS IDEOLÓGICOS-PARTIDÁRIOS E A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>35</b>
<b>2.4 ATUAÇÃO DOS GOVERNOS-PARTIDOS E A EDUCAÇÃO.....</b>	<b>38</b>
<b>2.5 AVALIANDO A EFICIÊNCIA.....</b>	<b>39</b>
<b>2.5.1 Eficiência nos gastos públicos.....</b>	<b>40</b>
<b>2.5.2 Análise Envolvória de Dados.....</b>	<b>41</b>
<b>2.5.3 A aplicação de <i>Data Envelopment Analysis</i> em Educação.....</b>	<b>44</b>
<b>3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 TIPO DE PESQUISA .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 LOCUS DE PESQUISA .....</b>	<b>47</b>
<b>3.3 FONTE DE DADOS.....</b>	<b>47</b>
<b>3.4 VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA MEDIR A EFICIÊNCIA .....</b>	<b>48</b>
<b>3.5 O MODELO.....</b>	<b>49</b>
<b>4 ANÁLISE DE RESULTADOS.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1 ANÁLISE DESCRITIVA ORÇAMENTÁRIA.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1.1 Análise orçamentária – Ciclo político.....</b>	<b>57</b>

<b>4.1.2</b> Análise orçamentária – Período eleitoral .....	<b>58</b>
<b>4.2</b> RESULTADO DE EFICIÊNCIA – ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS .....	<b>60</b>
<b>4.2.1</b> Eficiência apurada no período 1995-2020 .....	<b>60</b>
<b>4.2.2</b> Eficiência dos gastos em educação versus ciclos políticos.....	<b>66</b>
<b>4.2.3</b> Ciclos com maior eficiência .....	<b>70</b>
<b>5</b> CONCLUSÃO.....	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>75</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O debate sobre o modo como as motivações políticas influenciam o desempenho econômica é tema bastante recorrente em estudos acadêmicos. De fato, é incontestável afirmar que as decisões estatais em relação à política econômica afetam consideravelmente os resultados macroeconômicos de uma nação e, conseqüentemente, a sociedade e o ambiente político (FIALHO, 1999).

A Teoria do Ciclo Político-Econômico afirma que a economia apresenta uma tendência cíclica nos períodos eleitorais. Sobre a questão, Fialho (1999) aponta que os esforços dos dirigentes políticos na criação de condições econômicas favoráveis são motivados pela capacidade de influenciar positivamente o resultado das eleições.

Sakurai e Gremaud (2007, p. 28) assim definiram os ciclos políticos: “[...] a sensibilidade das variáveis econômicas perante fatores de ordem política, ou seja, fatores associados ao ambiente político influenciando o comportamento da economia”. Aqueles autores ainda afirmam que os políticos possuem incentivos que promovem alterações na política econômica com a finalidade de permanecer no poder ou garantir a vitória de um sucessor do mesmo grupo político. Tal postura na condução econômica é denominada oportunista<sup>1</sup> (adaptativa).

Em relação aos partidos políticos, considera-se a hipótese da existência de um mínimo de consistência ideológica por parte dos gestores. Logo, a gestão pública pode estar suscetível aos “ciclos partidários”, ou seja, as decisões econômicas podem estar associadas às diferentes posturas dos partidos<sup>2</sup> (SAKURAI; GREMAUD, 2007). No caso brasileiro, Sakurai e Gremaud (2007) ressaltaram que o formato do calendário eleitoral permite que os políticos ajustem o *timing* das políticas implantadas, de tal sorte que os resultados obtidos possam ser facilmente vinculados a uma maior popularidade, acarretando relevante probabilidade de permanência no poder.

Souza (2016) reconheceu que a política é refletida principalmente pela luta por poder, com a perspectiva de mantê-lo e ampliá-lo. Tal objetivo está contido no contexto dos conflitos, que são ampliados na relação entre as demandas sociais por educação e o posicionamento do

---

<sup>1</sup> Presume-se que os partidos políticos tenham como maior interesse os resultados eleitorais. Para tanto, optarão por políticas que maximizem sua popularidade na próxima eleição (LINDBECK, 1976; NORDHAUS, 1975).

<sup>2</sup> Hibbs Junior (1977) incorpora o viés ideológico-partidário na Teoria do Ciclo Político-Econômico.

Estado em relação ao formato de como atendê-las. Aquele autor ainda relata que no tema “educação” se tem um ponto básico de consenso: todos têm direito à educação escolar. O que muda, de acordo com a ideologia política, é a forma de acesso e os limites de atuação estatal na condução das políticas educacionais.

As questões educacionais podem ser observadas mediante três aspectos, quais sejam: 1) Acesso; 2) Adequada gestão; e, 3) Questão de qualidade, registrando-se que a construção social não é resultado de etapas evolutivas, ou seja, a avaliação pode ser dar, de fato, nos aspectos em questão, muito embora, na educação brasileira, se tenha a dicotomia entre a quantidade e a qualidade (SOUZA, 2016).

Para Souza (2016), quando da ampliação do acesso ao ensino (do nível básico ao superior), as questões de gestão e qualidade se tornam mais evidentes, tornando o quadro da política educacional mais complexo. Aquele autor ainda observa que avaliar a educação não é um processo uniforme ao longo do tempo. A gestão educacional ocupa, sim, posição de destaque em âmbito internacional, sendo ferramenta de avaliação de política pública, que pode expor, de forma clara, a disputa de poder no campo educacional. Nesse ínterim, não é ação incomum governantes empreenderem mudanças no modelo de gestão educacional com vistas à vitória nas eleições (SOUZA, 2016).

De fato, a política é algo mais dinâmico e complexo, uma vez que os governantes são responsáveis pela condução política, agindo conforme seus valores e interesses, que podem ser progressistas ou conservadores. Entretanto, não se deve considerar que as ações governamentais são coesas e coerentes (SOUZA, 2016).

Nas últimas décadas, os recursos destinados à Educação Superior no Brasil, por exemplo, apresentaram crescimento considerável (mudança de patamar), principalmente a partir de 2006, gerando incremento de vagas nas universidades públicas federais. A partir de 2016 os montantes para educação se mantiveram estabilizados com pequenas variações.

Tal dimensão de crescimento já foi objeto de diversos estudos. Nesse sentido, o presente estudo buscou avaliar a eficiência deste aumento de recursos, identificando as conexões com as ideologias partidárias dos governos no período concernente ao final do século XX e primeiras décadas do século XXI – período compreendido por ciclos políticos com características bastante específicas, como, por exemplo, o período 1995-2002 – governado por políticos mais à direita e com ações mais voltadas para o liberalismo econômico – e o período 2003-2016 – de governo considerado de esquerda, com características de maior intervenção do Estado na economia.

Já o ciclo 2016-2018 pode ser considerado como uma transição, tendo em vista que a agenda política promoveu ações voltadas para menor interferência do Estado na economia,

sendo possível apontar, por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) n. 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), conhecida como Emenda do Teto dos Gastos. Em 2019, assume um governo, considerado por alguns, de extrema direita. Para Bugiato e Freitas (2022) há características distintas entre grupos de extrema direita, entretanto um fator não varia, a busca por eliminar os pensamentos e as práticas políticas da esquerda, inclusive no modo de como governar.

No estudo de Carvalho (2015) constatou-se que nos ciclos políticos se têm, por diversas vezes, rupturas nas ações de âmbito educacional. Entretanto, há diversos casos de continuidade de projetos, principalmente em função do elevado custo do abono de políticas já implantadas e as fortes pressões de diversos atores envolvidos nos processos.

No contexto da educação superior, Carvalho (2015) destacou a clara polarização de interesses públicos e privados vinculados à forma de acesso à educação de nível superior, principalmente, após as eleições de 1994, havendo um espaço de debate composto de confrontos e interações.

O candidato à Presidência da República vitorioso nas eleições de 1994 e 1998 apresentou dois programas de governo com pontos direcionados à educação superior, quais sejam: o primeiro, denominado “Mãos à Obra”; e, o segundo, denominado “Avança Brasil”. No primeiro, em meio à diversos objetivos, se tinha a reformulação do sistema de autorização de estabelecimentos e cursos e uma nova estrutura para o crédito educativo. Já no segundo, existia um diagnóstico mais detalhado sobre a questão, apresentando metas quantitativas (CARVALHO, 2015).

Após a troca de governo em 2002, novos programas educacionais foram apresentados. O documento “Um Brasil para Todos”, por exemplo, apontava diversas críticas ao gestor anterior, sobretudo, em relação à insuficiência de investimentos na educação e ao processo de privatização, tendo em vista o aumento considerável da rede privada com maior peso dentro do sistema de Ensino Superior. Outro documento, intitulado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, apresentava uma série de propostas e metas (CARVALHO, 2015).

Carvalho (2015, p. 61) assim descreveu e diferenciou as propostas supramencionadas:

Enquanto a proposta do candidato Fernando Henrique Cardoso atribuía à crise da educação superior às universidades federais e mostrava-se defensora da livre iniciativa nesse nível educacional, corroborando com as recomendações do BIRD – que concebia a educação superior como um serviço comercializado no mercado –, a proposta do candidato Lula fez questão de criticar a privatização exacerbada do sistema educacional associada à constatação de que as IFES foram desamparadas e viviam em situação de penúria em razão da queda no aporte de verbas federais. A

crítica foi dirigida à gestão precedente quando afirmou que o investimento estatal mais substancial no setor era considerado desperdício de dinheiro público.

Diante do exposto, a Universidade de Brasília (UnB), objeto deste estudo, está inserida nesse contexto, no qual houve mudanças significativas nos patamares orçamentários e na criação de vagas a partir do final da primeira década.

A UnB é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), situada no *campus* Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal. Também possui mais três *campi*, a saber: 1) Faculdade de Planaltina (FUP); 2) Faculdade de Ceilândia (FCE); e, 3) Faculdade do Gama (FGA). Sua maior expansão se deu a partir da implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), cujo objetivo é ampliar a oferta de vagas gratuitas na educação superior.

Em 2020, a UnB tinha 135 cursos de graduação, sendo 126 cursos presenciais e nove cursos à distância, ao passo que na pós-graduação, possuía 92 programas de Mestrado e 72 programas de Doutorado (BRASIL, 2021). Tem-se, assim, sua composição: 12 Institutos, 14 Faculdades, 55 Departamentos, 17 Centros, oito Decanatos, quatro Secretarias e/ou Assessorias, oito Órgãos Complementares, cinco Órgãos Auxiliares, dois Hospitais Veterinários (HVs), quatro Bibliotecas e uma Fazenda (BRASIL, 2021).

Também em 2020, a UnB apresentou a Despesa Liquidada Total de R\$ 1.829.164.707,17 (um bilhão, oitocentos e vinte e nove milhões, cento e sessenta e quatro mil, setecentos e sete reais e dezessete centavos) – valor situado entre os cinco maiores orçamentos de IFES (BRASIL, 2021).

Em relação ao corpo de servidores, em 2020, a UnB tinha o total de 2.609 docentes e 3.209 técnicos administrativos. Do total de docentes, 93,8% possuem titulação de doutor e, em relação aos técnicos administrativos, 87% possuem, no mínimo, curso superior completo (BRASIL, 2021).

Sobre o corpo discente, em 2020, a UnB contabilizou 34.487 alunos matriculados na graduação, sendo 33.410 alunos matriculados na modalidade presencial e 1.077 alunos matriculados no ensino à distância. Já na pós-graduação, contabilizaram-se 5.162 alunos matriculados nos programas de Mestrado e 4.294 alunos matriculados nos programas de

Doutorado. Nesse viés, no período em questão, tal IFES diplomou 1.720 alunos na graduação<sup>3</sup> e 1.492 na pós-graduação.

Assim, considerando os diferentes ciclos políticos ocorridos e as posturas distintas dos governantes no que se refere às questões educacionais, fez-se necessário avaliar quais ciclos apresentaram melhor eficiência dos recursos aplicados na UnB no período 1995-2020.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Avaliar quais os ciclos políticos que apresentaram maior grau de eficiência na gestão dos gastos na UnB.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Avaliar o comportamento dos montantes gastos na UnB no período 1995-2020;
- Analisar a evolução na quantidade de vagas preenchidas para o Ensino Superior e a quantidade de formados;
- Verificar a eficiência na relação despesas x serviços na expansão universitária ocorrida via REUNI;
- Avaliar, por meio da Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*), quais são os anos mais eficientes.

## 1.3 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

O presente estudo foi dividido em cinco seções, assim evidenciadas:

- 1) Introdução;
- 2) Referencial teórico, com as seguintes temáticas: “modelos de ciclos político-econômicos”; “ciclo político-econômico: evidências no Brasil”; “aspectos ideológicos-partidários e a educação”; “atuação dos governos-partidos e a educação”; e, “avaliando a eficiência”;

---

<sup>3</sup> Em função do estabelecimento da pandemia do novo Coronavírus (SARS-CoV-2) em março de 2020, no período em questão somente se deu a conclusão de um semestre.

- 3) Métodos e procedimentos, para o alcance dos objetivos propostos, sobretudo, da DEA;  
e
- 4) Análise dos resultados obtidos; e,
- 5) Conclusão.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 MODELOS DE CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS: TRADICIONAIS E RACIONAIS**

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos busca evidenciar a relação política-economia, com destaque nas interferências dos governos nos períodos eleitorais.

A perspectiva da referida teoria aponta que, assim como as empresas buscam otimizar seus lucros, os políticos têm como um de seus objetivos aumentar o número de votos, seja para sua reeleição ou para a eleição de um indicado dentro de seu mesmo grupo político (DOWNS, 1957).

Downs (1957), um dos grandes precursores da avaliação do comportamento dos políticos no período eleitoral, tratou da correlação entre política e economia frente ao calendário eleitoral. Aquele autor aponta que os políticos buscam estimular a economia nas vésperas da eleição com a finalidade de aumentar a possibilidade da ação de reeleição ou da eleição de seus indicados.

Entretanto, o estudo sobre o tema foi intensificado a partir da década de 1970, onde surgiu, de forma explícita, a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, classificada entre oportunista (adaptativa) e partidária. Em sua primeira fase, tal teoria detinha uma visão tradicional (irracional). Já nos anos 1980, novos estudos lhes foram incorporados, passando a adotar uma postura mais racional dos agentes.

#### **2.1.1 Modelos tradicionais**

Nos primeiros estudos, desenvolvidos na década de 1970, a visão da Teoria dos Ciclos Político-Econômicos era de cunho tradicional, dividida entre oportunista e partidária. Na ótica oportunista, destacam-se os trabalhos de Nordhaus (1975) e Lindbeck (1976); e, na perspectiva partidária, os estudos foram desenvolvidos por Hibbs Junior (1977).

O modelo tradicional (adaptativa) assume que os eleitores tendem a ter uma visão mais imediatista quando avaliam os governos, tendo em vista que tais indivíduos não possuem informações perfeitas – o que acarreta em erros sistemáticos (miopia política) (NORDHAUS, 1975). Tal modelo ignora a racionalidade do eleitor em relação às decisões macroeconômicas tomadas pelos governantes. Sobre a questão, Nordhaus (1975) observou que o eleitor se baseia em experiências passadas para uma tomada de decisão, focando em uma análise comparativa, ofertando alto grau de relevância ao último ano do mandato.

### 2.1.1.1 Modelo tradicional oportunista

Os ideais de Nordhaus (1975) marcaram substancialmente os estudos sobre a Teoria dos Ciclos Políticos-Econômicos. Para ele, existem diversos modos pelos quais as escolhas dos governantes podem impactar a qualidade de vida da população no futuro.

De fato, diversos aspectos da vida humana em sociedade são influenciados pelas políticas governamentais. As grandes variações econômicas se dão via interação entre as ações realizadas pelos governantes e as forças de mercado. Logo, tem-se uma relação direta entre o sistema econômico e o sistema político (LINDBECK, 1976).

Um dos pilares dos estudos de Nordhaus (1975) e Lindbeck (1976) é a Teoria da Curva de Phillips<sup>4</sup>, onde se tem uma relação inversa entre a inflação e o desemprego. Tal *trade-off*<sup>5</sup> implica em decisão política nada trivial, tendo em vista que, no decorrer desta curva, mudanças significativas podem ocorrer para a escolha dos governantes por parte dos eleitores. Para Nordhaus (1975), um grande desafio dos políticos é encontrar o nível ideal entre os indicadores de desemprego e a inflação, considerando que, pelo lado do eleitor, o bem-estar se dá a partir de baixo nível de desemprego e baixo nível de preço.

A principal razão para o foco em indicadores macroeconômicos ocorre em função das satisfações individuais apresentarem alguma relação com os movimentos cíclicos da economia, sobretudo, quando se considera o desemprego como melhor indicador individual de condições econômicas favoráveis (NORDHAUS, 1975).

Nordhaus (1975) afirmou que apesar das famílias serem racionais em suas escolhas, elas são ignorantes nos *trade-off* macroeconômicos, dado que elas não sabem se os formuladores de políticas estão otimizando suas decisões. Portanto, as decisões políticas dos eleitorados são tomadas muito mais em função das experiências passadas do que em uma avaliação de perspectiva futura.

Ainda segundo aquele autor, se as condições da economia estão comprometidas, os votos passam a ser contrários ao político que está no poder; e, caso a economia esteja em um momento forte, o voto tende a ser no atual governante ou naquele que ele indicar. Lindbeck

---

<sup>4</sup> “A curva de Phillips tem esse nome em homenagem ao economista A. W. Phillips, nascido na Nova Zelândia. Em 1958, Phillips observou uma relação negativa entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação salarial a partir de dados do Reino Unido” (MANKIW, 2014, p. 537).

<sup>5</sup> Indica que para reduzir a taxa de inflação, os formuladores de política econômica necessitam, ainda que temporariamente, elevar os índices de desemprego, e que, para reduzir o desemprego, faz-se importante tolerar uma inflação mais elevada (MANKIW, 2014).

(1976) reforçou tal ideia ao afirmar que os políticos ganham popularidade em momentos de crescimento e perdem popularidade quando da redução da renda real.

Fazendo uso dessa ótica tradicional (irracional), o eleitorado não tem conhecimento sobre economia e as competências dos políticos são avaliadas comparativamente em relação ao desempenho do governo anterior (NORDHAUS, 1975). Além disso, a memória dos eventos recentes é mais determinante no momento da eleição, uma vez que os males do passado ficam em segundo plano.

Nessa corrente tradicional oportunista (adaptativa) presume-se que os partidos políticos tenham como maior interesse os resultados eleitorais. Logo, optarão por políticas que maximizem sua popularidade na próxima eleição (LINDBECK, 1976; NORDHAUS, 1975). Sobre a questão, Nordhaus (1975) atentou que haverá espaço para políticas com vieses partidários caso o governo conheça completamente a função do voto e disponha de número superior a 50% do eleitorado – cenário onde será possível empreender políticas em direção ao seu ideal social.

Para Nordhaus (1975, p. 184), um ciclo político-econômico típico é assim definido:

Imediatamente após uma eleição, o vencedor aumentará o desemprego a um nível relativamente alto para combater a inflação. À medida que as eleições se aproximam, a taxa de desemprego será reduzida até que, na véspera da eleição, a taxa de desemprego seja reduzida e mais perceptível ao eleitorado<sup>6</sup>.

Entretanto, no início do processo eleitoral, os governantes buscarão estímulos para que a economia cresça (política fiscal expansionista) e, como consequência, reduzir a taxa de desemprego; porém, tais ações podem acarretar em inflação. Já no início do ciclo político posterior, o governante, com vistas a reduzir os níveis de inflação, buscará alguma redução via política contracionista (austeridade), aumentando, assim, os níveis de desemprego. Para atender tal observação, Nordhaus (1975) definiu três premissas, quais sejam:

- 1) Que as eleições ocorram periodicamente, de modo competitivo;
- 2) Que o governo tenha razoáveis ferramentas para conduzir uma política na direção desejada; e
- 3) Que a função do voto seja míope, no sentido que os eleitores tenham apenas uma visão de curtíssimo prazo.

---

<sup>6</sup> No original: “Immediately after an election the victor will raise unemployment to some relatively high level in order to combat inflation. As elections approach, the unemployment rate will be lowered until, on election eve, the unemployment rate will be lowered to the purely myopic point” (NORDHAUS, 1975, p. 184).

Para Carvalho e Oliveira (2009), Nordhaus considerava os eleitores míopes e retrospectivos, tendo em vista suas memórias de curta duração em relação às movimentações macroeconômicas. Tal barreira do eleitor possibilita aos políticos escolherem sua melhor combinação entre nível emprego/inflação ao longo da Curva de Phillips<sup>7</sup> e, assim, manipular as preferências dos eleitores em período pré-eleição.

Em análises empreendidas por Nordhaus (1975) em diversos países, constataram-se que o ciclo político-econômico é um fator importante no funcionamento de algumas economias ou no mínimo se tem uma coincidência muito marcada. Aquele autor aponta que quanto mais uma economia é planejada, menor é o poder de atuação do governo no *trade-off* inflação *versus* desemprego (menos flexível), ao passo que em países com processo democrático questionável e baixo planejamento, a capacidade do gestor atuar no *trade-off* é bastante elevada.

### **2.1.1.2 Modelo tradicional partidário**

A partir dos trabalhos de Hibbs Junior (1977), incorporou-se o viés ideológico-partidário na Teoria dos Ciclos Políticos-Econômicos. Para aquele autor, os políticos buscam executar ações econômicas fundamentadas também em suas vertentes partidárias na busca pela manutenção do poder. Para tanto, os governos provocarão iniciativas que possam beneficiar os grupos de eleitores que fazem parte de sua base eleitoral.

Em 1977, Hibbs Junior publicou o artigo intitulado *Political Parties and Macroeconomic Policy*, onde se têm os resultados de diversas análises empreendidas a partir de um estudo que avaliou a implantação de políticas macroeconômicas no pós-guerra na América do Norte e em países da Europa Ocidental, sempre dividindo os grupos entre partidos considerados de viés de esquerda e partidos considerados de viés de direita.

O estudo daquele autor concluiu que as preferências partidárias corroboram com a proposta da inclusão da variável partidária ao modelo tradicional do ciclo político-econômico, uma vez que o padrão dos países analisados revela uma tendência de baixa taxa de desemprego com alta taxa de inflação em países com gestão de esquerda e um modelo de alta taxa de desemprego e baixa taxa de inflação nos países governados por partido com gestão de direita.

---

<sup>7</sup> A Curva de Phillips é bastante utilizada para demonstrar a oferta agregada pelo fato de incluir dois importantes indicadores de desempenho econômico de um Estado (MANKIWI, 2014).

Vale registrar que assim como no modelo tradicional oportunista, os eleitores apresentam memória de curta duração em relação às decisões macroeconômicas implantadas pelo governo e que a decisão de voto é tomada em relação às comparações com o passado (expectativas adaptativas).

A inclusão da variável ideológico-partidária na Teoria de Ciclos Políticos-Econômicos, do mesmo modo que na oportunista, faz uso, como base de avaliação, a Curva de Phillips. Nesse ínterim, as oscilações ocorridas no nível de emprego e preço (*trade-off*) nos períodos eleitorais em função de decisões políticas assumem um caráter ideológico de acordo com orientações mais à direita ou mais à esquerda. Logo, os partidos políticos escolhem diferentes pontos sobre a Curva de Phillips de acordo com a visão partidária e, conseqüentemente, de acordo com o perfil de seu eleitorado (HIBBS JUNIOR, 1977).

Para Fialho (1999), é possível inferir que a posição que uma economia se encontra ao longo da Curva de Phillips em relação ao *trade-off* entre inflação e desemprego tem relação direta com os objetivos partidários do grupo político que se encontra no poder, que, por sua vez, são afetados pelos interesses do eleitorado que dá suporte político e que amplie a possibilidade de reeleição ou da eleição de um sucessor.

Os partidos políticos sempre tiveram prioridades distintas. Tradicionalmente, os partidos ditos de esquerda possuem mais identificação com as classes sociais com renda mais baixas – mais preocupadas com políticas de emprego e renda. Já os partidos de direita, que possuem renda mais elevada, são menos sensíveis às flutuações econômicas. Mas, em geral, todos os partidos buscam atuar na redução do nível de desemprego e na manutenção da estabilidade econômica.

A partir das características políticas dos partidos e de seus respectivos eleitores, o deslocamento da Curva de Phillips poderá ser bastante divergente. Assim, no caso de um partido de direita, por exemplo, a curva tende a se deslocar para a direita, acarretando na redução dos níveis de preços e no aumento na taxa de desemprego; e, no caso de um partido de esquerda, o deslocamento na curva de Phillips se dará para esquerda, buscando reduzir o desemprego e, conseqüentemente, o aumento da inflação (HIBBS JUNIOR, 1977).

Entende-se, portanto, que em governos de direita se tem a tendência da existência de uma inflação permanentemente baixa durante o ciclo político, enquanto em governos de partidos de esquerda, buscar-se-ão níveis mais baixos de desemprego.

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) avaliaram que as diferenças ideológica-partidárias atuarão de modo distinto nos pilares macroeconômicos. Aqueles autores ainda asseveraram que

os partidos de direita tendem a encontrar vieses que agradem às classes média e alta e aos setores empresarial e bancário, conduzindo a política econômica via exímia austeridade fiscal, com maior controle nos níveis de preço, ao passo que os partidos de esquerda buscam priorizar os anseios das classes mais baixas, inclusive, sindicatos, com foco em políticas que propiciem o crescimento econômico que possa gerar empregos (política expansionista). “Ou seja, o desemprego será permanentemente menor e a inflação maior durante administrações de partidos de esquerda em comparação com administrações de direita” (GUERRA; PAIXÃO; LEITE FILHO, 2018, p. 703).

### **2.1.2 Modelos racionais**

A partir da década de 1980, os estudos sobre os ciclos político-econômicos foram aprimorados e o conceito de racionalidade foi adicionado ao modelo. Diferentemente dos modelos ditos tradicionais, os agentes têm racionalidades nas suas decisões – o que implica em decisões distintas, tanto para o governo quanto para os eleitores, daquelas previstas no modelo tradicional. Assim como no modelo tradicional, na perspectiva de modelos racionais se tem uma visão oportunista e outra partidária. No que tange à ótica oportunista, destacam-se os trabalhos de Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990) e Person e Tabellini (1990); e, em relação à ótica partidária, vale destacar os trabalhos de Alesina (1987), Alesina e Sachs (1988) e Alesina e Tabellini (1990).

#### **2.1.2.1 Modelo racional oportunista**

No modelo tradicional, os eleitores avaliam o desempenho apenas pelas condições econômicas no período pré-eleição, não sendo capazes de observar a natureza oportunista dos ciclos econômicos, além de não aprenderem com as experiências anteriores.

Aqui, os eleitores são irracionais e possuem visão míope, ou seja, as avaliações são apenas de curto prazo. Já os governantes entendem que possuem todo domínio sobre as políticas econômicas e podem equilibrar as ações ao longo da Curva de Phillips<sup>8</sup>, podendo direcionar plenamente os indicadores de desemprego e inflação.

Já com a inclusão da variável racionalidade, a partir da década de 1980, à Teoria dos Ciclos Políticos-Econômicos, os agentes são limitados na formulação de políticas econômicas,

---

<sup>8</sup> Dois objetivos dos formuladores de política econômica são: 1) Baixa inflação; e, 2) Baixo nível de desemprego – objetivos que, por vezes, entram em conflito (MANKIW, 2014).

atuando, de modo reduzido, na capacidade de direcionar as preferências do eleitorado. Portanto, tal racionalidade acarreta em dificuldades para os governantes em fazer uso da economia antes das eleições para benefício próprio – os efeitos de suas políticas são reduzidos, sobretudo, quando comparados ao cenário onde os eleitores são irracionais (modelo tradicional). A racionalidade do eleitor implica, assim, em uma maior dificuldade de enganá-lo em períodos maiores, premiando o oportunismo no ciclo político-econômico com menor duração.

Apesar da racionalidade, Rogoff e Sibert (1988) destacaram a assimetria de informações entre eleitores e governantes, pois, na maioria das vezes, os eleitores, ainda que detenham uma perspectiva racional, não são bem informados sobre as competências e o desempenho do governo na condução da economia – os políticos detêm mais informações privilegiadas. Tal carência de informações é percebida mais intensamente nas camadas de menor renda, ou seja, o eleitorado que possui maior facilidade para ser manipulado em períodos eleitorais.

A assimetria em questão, ainda que temporária, gera, no governo, a possibilidade de aplicar políticas que favorecem e demonstrem suas competências em anos eleitorais, provocando movimentos oportunistas que visem melhorar sua popularidade e aumentar a possibilidade de reeleição (ROGOFF; SIBERT, 1988).

Rogoff e Silbert (1988) e Rogoff (1990) buscaram formular modelos de políticas orçamentárias que incorporem os instrumentos de política fiscal como ferramenta utilizada pelos governantes para demonstrarem suas competências. Nesse sentido, considerando que os governos detêm uma quantidade de serviços e bens públicos a oferecer, suas competências podem ser avaliadas via futura arrecadação para a disponibilização de bem-estar ao eleitorado. Uma sinalização de competência se daria com a redução de impostos no ano eleitoral, financiando os gastos por meio de outras fontes (ROGOFF; SILBERT, 1988). Portanto, os políticos podem adotar uma política fiscal expansionista, como, por exemplo, reduzindo impostos em anos eleitorais com vistas à melhoria de popularidade e demonstração do quão competentes são, aumentando, assim, suas possibilidades de reeleição.

Para Rogoff (1990), é importante atentar-se às mudanças na composição das despesas públicas no período eleitoral; ou seja, no período pré-eleição, aumentam-se os gastos em despesas – que são mais facilmente percebidos pelo eleitorado (consumo e serviços, por exemplo), ao passo que despesas de investimentos são reduzidas, sendo percebidas, em grande parte, em períodos posteriores.

Nesse viés, quando da expansão da base monetária no período pré-eleição, o governante poderá aumentar o produto e o emprego. Após as eleições, tais aspectos devem voltar para suas taxas iniciais. Ainda assim, os eleitores “racionalistas” poderão considerar como positivas as ações econômicas tomadas pelos governantes, que se dá em função da assimetria de informações, tendo em vista que tais eleitores não detêm conhecimento suficiente para entender que o processo em questão desencadeará em um processo inflacionário no período posterior às eleições (ROGOFF, 1990).

O modelo apresentado por Person e Tabellini (1990) reforçou a afirmação de Nordhaus (1975) da existência de um caráter oportunista nas políticas econômicas nos anos eleitorais. Entretanto, o caráter racional dos agentes afeta a economia de forma bem menos intensa, somente observada em períodos muito próximos às eleições. Para aqueles autores, é limitada a capacidade dos governantes trabalharem ao longo da Curva de Phillips – o que torna o processo não tão evidente como se pensava nos estudos iniciais dos ciclos políticos-econômicos. O desafio dos políticos é, portanto, a busca no *trade-off* entre inflação e desemprego baixo impacto na variável inflacionária e alta expansão no nível de emprego.

Por fim, na avaliação de Person e Tabellini (1990), o eleitor racional, apesar de suas limitações, usa como premissa na escolha de seu candidato o conceito “utilidade”, ou seja, ele busca votar naquele candidato que lhe proporcionará maior retorno no futuro, avaliando o impacto das decisões e ações tomadas durante o período eleitoral.

### **2.1.2.2 Modelo racional partidário**

Hibbs Junior (1977) incorporou na análise do ciclo político-econômico a expectativa do viés ideológico-partidário, propondo que os políticos tomem decisões fundamentadas em suas premissas partidárias. Nesse viés, os governantes buscarão políticas que possam beneficiar os eleitores que simpatizam com suas orientações ideológicas, com a finalidade de manutenção no poder. Entretanto, nessa primeira fase de análise, o pressuposto é que os agentes são irracionais, ou seja, os políticos têm grande liberdade de atuação na definição das políticas econômicas e os eleitores possuem visão míope (curto prazo).

No modelo partidário com expectativa racional, as políticas para alavancar o crescimento em si e o controle da taxa de desemprego serão diferentes em observância à visão partidária, assim como no modelo tradicional. Mas tais diferenças são limitadas aos primeiros anos do mandato do governante. Essa redução do ciclo política é explicada justamente pela combinação de racionalidade dos agentes, pois, o governo possui limitado poder de atuação e

o eleitor possui capacidade ampliada de avaliação. Sobre a questão, Alesina (1987) e Alesina e Tabellini (1990) apontaram que a visão racional leva em consideração as incertezas das preferências eleitorais – o que implica em insegurança na execução das políticas econômicas.

Em paralelo aos ideais de Rogoff e Sibert (1988), Alesina (1987) considerou que, apesar da racionalidade dos agentes, tem-se uma assimetria considerável de informações. O eleitor médio não tem conhecimento perfeito das políticas econômicas e pode não perceber os efeitos de longo prazo nas ações realizadas em tempo presente – conhecimento bem distinto da irracionalidade proposta por Nordhus (1975). Ao longo do tempo, os eleitores têm a possibilidade de perceber que os políticos apresentam propostas expansionistas nas proximidades das eleições e políticas contracionistas após o período eleitoral. Assim, na visão racional, os eleitores não são facilmente enganados.

Alesina (1987) adicionou ao seu modelo uma Curva de Phillips com os contratos salariais, apresentando uma relação inversa entre crescimento do produto e crescimento real dos salários. Nesse viés, os eleitores, então, buscarão negociações salariais que visem reajustes capazes de manter seu poder de compra. Portanto, os trabalhadores fixarão os soldos de acordo com as expectativas inflacionárias, ao passo que o governo será incentivado a realizar políticas visando menores patamares de inflação. As flutuações econômicas, de fato, poderiam sofrer menos oscilações caso houvesse um senso comum em pensar as ações de logo prazo.

Considerando o modelo partidário com eleitores racionais, a grande implicação, de fato, é que os políticos terão que provocar efeitos reais e de percepção plena para os eleitores na condução das políticas econômicas (ALESINA, 1987). As incertezas eleitorais provocam grandes dúvidas nos comportamentos. Nesse sentido, nos anos eleitorais, os trabalhadores empreendem suas negociações com base em possíveis candidatos que vencerão as eleições. Sobre a questão, Alesina (1987) asseverou que tal situação reduz a importância dos desempenhos econômicos dos partidos.

Alesini e Tabellini (1990) adicionaram na análise do ciclo político-econômico a perspectiva de divergências entre o atual agente político e o futuro agente político. Nesse viés, a partir das pesquisas de intenção de voto e considerando as reais possibilidades do opositor ser o governante eleito, a política econômica poderá caminhar na direção expansionista, aumentando significativamente os gastos e acarretando incrementos na dívida pública, gerando dificuldades adicionais no início da nova gestão.

Em síntese, o modelo partidário parte do seguinte princípio: se um partido mais de esquerda ganha as eleições, o início do novo mandato terá uma política econômica voltada para o crescimento e, como consequência, um processo inflacionário mais elevado; e, se candidato de direita vencer as eleições, as expectativas são para uma política mais contracionista e menor patamar de inflação. Vale registrar que no Brasil, em função do pluripartidarismo, a perspectiva é formada a partir da visão mais à direita ou mais à esquerda dos candidatos que possuem maiores chances no pleito.

## 2.2 CICLO POLÍTICO-ECONÔMICO: EVIDÊNCIAS NO BRASIL

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos apresenta o pressuposto de que a economia possui uma tendência cíclica antes das eleições, em observância às políticas expansionistas que visem a redução no nível de desemprego e o aumento do crescimento econômico.

O esforço político dos governantes caminha na direção da criação de condições econômicas mais favoráveis, que possam influenciar positivamente o resultado das eleições (FIALHO, 1999). Tal crescimento antes das eleições pode desencadear um processo inflacionário subsequente, provocando, no início da próxima gestão, uma política econômica mais restritiva, com a finalidade de estabilização dos preços.

Diversos estudos têm sido empreendidos a fim de avaliar empiricamente a relação entre a economia e o processo eleitoral em outros países. No caso brasileiro, tem-se ainda relativa escassez de pesquisas com essa temática, apesar de considerável contraste em relação àquilo que é exposto com frequência nos meios de comunicação sobre a utilização da máquina pública no processo eleitoral (GUERRA; PAIXÃO; LEITE FILHO, 2018).

Um dos estudos com período mais abrangente foi realizado por Fialho (1997). Para evidenciar a presença do ciclo política, ali se deu a avaliação dos dados do período 1953-1995. Os resultados evidenciaram alguns impactos na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real brasileiro, bem como na política monetária, reforçando a premissa do modelo de ciclo político-econômico que o produto e a oferta monetária são estimulados nos períodos pré-eleitoral com a finalidade de aumentar a popularidade dos governantes, permitindo, assim, a perpetuação do atual grupo político no poder.

Carvalho e Oliveira (2009) analisaram o comportamento das prefeituras do Estado do Rio de Janeiro no período 1998-2006, com o objetivo de avaliar o comportamento cíclico nos gastos e a relação existente com o calendário eleitoral. Por meio da análise de diversos painéis, os resultados sugeriram que os prefeitos daquela Unidade da Federação (UF) apresentavam

comportamentos diferentes durante o período eleitoral. Tais resultados foram estatisticamente significantes para determinadas variáveis relacionadas ao orçamento, em observância às evidências significativas de incrementos nas despesas de pessoal e encargos e assistência previdenciária para o período 2004-2006, indicando que são as variáveis que mais crescem no período eleitoral.

Os partidos de esquerda, segundo Carvalho e Oliveira (2009), gastam menos em despesas correntes do que os partidos de direita, mas gastam mais em investimentos e nas despesas com agricultura, habitação e urbanismo e previdência e assistência. Já no período pós-eleitoral é significativa a redução nos gastos com investimentos – o que aponta a presença de ajustes fiscais pós-eleição.

Aqueles autores observaram que, a partir do ano de 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) n. 101, de 4 de maio – (BRASIL, 2000), tal fato provavelmente acarretou em posturas diferenciadas por parte do gestor público, alterando a condução da política fiscal.

No estudo empreendido por Sakurai (2009) também se deu a análise de modelos que buscaram capturar eventuais alterações sobre as funções orçamentárias a partir da entrada em vigor da LRF. Tais constatações sugeriram alguma redução no gasto total, bem como alguma mudança na composição dos gastos.

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) empreenderam um estudo que tinha por objetivo avaliar evidências empíricas de ciclos políticos-econômicos para os governos estaduais no Brasil no período 1995-2013, buscando responder sobre a existência de oportunismo na condução econômica e, de modo secundário, se os gastos eram afetados por razões ideológicas. A principal hipótese de testagem foi a possibilidade dos governos aplicarem políticas fiscais expansionistas próximas ao período eleitoral e restritivas após a eleição. A fim de estimar os impactos, análises econométricas foram empreendidas com diversas variáveis (instrumentos de política fiscal; gastos públicos em diversas categorias econômicas e variáveis políticas etc.), fazendo uso de *dummy* para as variáveis partidos políticos (direita, esquerda e centro), ano eleitoral, ano pós-eleitoral e período intermediário.

O modelo apresentado sugeriu a presença de ciclos políticos na execução dos gastos, embora, em percentuais relativamente baixos. Assim, no ano anterior à eleição, os gastos se mostraram 1,8% menor, enquanto no segundo ano após a eleição, os gastos foram reduzidos (1,12%). Nesse ínterim, do ponto de vista partidário, foi possível observar que os partidos de direita gastam 1,78% a menos ao longo de seus mandatos em relação aos partidos de esquerda. E em relação à despesa de capital, constatou-se que os gestores que concorrem à eleição gastam

6,56% a mais do que os governantes que não concorrem à reeleição (GUERRA; PAIXÃO; LEITE FILHO, 2018).

No que tange à despesa de investimento, o estudo de Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) constatou forte evidência de ciclo político orçamentário e, por meio de seu modelo de análise, demonstrou a existência de um montante menor (3,73%) no ano anterior às eleições, enquanto tal redução é ainda maior nos anos pós-eleição (8,09%). Para os gastos em educação também foram constatados efeitos oportunistas: os gastos no exercício anterior ao ano eleitoral se mostraram inferiores (4,83%) e, no período intermediário, alguma queda (3,71%) em relação ao ano da eleição. A condução política oportunista também foi verificada para os políticos que concorriam à reeleição: em geral, eles gastam menos em educação no ano eleitoral (em média, 3,16%), assim explicada por aqueles autores:

Pelo fato de que a educação possui importante componente de subjetividade e, de um modo geral, requer prazos mais elásticos para alcançar resultados em termos de qualidade, de modo que, a ampliação dos gastos com educação em anos de eleição – notadamente aqueles que não se referem à construção e reforma de instalações – não oferecem visualmente, à maior parte dos eleitores, apelo impactante que possa indicar competência do governante. Os resultados sugerem ainda que o viés ideológico-partidário também afeta os gastos em educação, sendo que os partidos de centro gastam cerca de 5,0% menos em educação ao longo de seus mandatos do que os partidos de esquerda (GUERRA; PAIXÃO; LEITE FILHO, 2018, p. 720).

Sakurai (2009) empreendeu um estudo buscando investigar a existência de ciclo eleitoral nos municípios brasileiros no período 1990-2005. Assim, como Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), Sakurai (2009) fez uso de dados em painel em prol de avaliações econométricas, considerando o comportamento de diversas funções orçamentárias. As hipóteses utilizadas foram as seguintes: determinadas ações dos governantes se dão em função de interesses eleitorais, de acordo com a visão oportunista do ciclo político-econômico; e, a constatação da influência dos vieses ideológicos-partidários na condução das políticas econômicas.

Os resultados indicaram que o fenômeno do ciclo eleitoral é observado de modo veemente em algumas funções específicas, com destaque para as variáveis saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo e transporte – a elevação das duas primeiras funções se dá devido à percepção imediata da população, além do tradicional apelo político junto aos eleitorados (SAKURAI, 2009).

Em relação aos grupos partidários, Sakurai (2009) constatou que tanto os partidos de esquerda, quanto os partidos de direita, empreendem maiores despesas nas variáveis saúde e saneamento, e menores valores nas variáveis habitação e urbanismo e educação e cultura.

Sakurai e Gremaud (2007) empreenderam pesquisa semelhante, sendo restrita aos municípios paulistas no período 1989-2001. Ali detectaram a presença (estaticamente significativa) de ciclo político em algumas variáveis orçamentárias perante o calendário eleitoral, com destaque para o ano de 1992, embora não tenha sido observado tal comportamento nos itens despesas de pessoal, transferências correntes e despesas de investimentos. E em relação aos partidos políticos, boa parte dos resultados não apresentaram significância estatística, “[...] o que pode corroborar uma das hipóteses presentes na literatura nacional da Ciência Política: a existência de uma baixa consistência ideológica por parte dos partidos políticos brasileiros, notadamente em esferas menos agregadas do poder político” (SAKURAI; GREMAUD, 2007, p. 40).

A existência e a intensidade entre o calendário das eleições para presidente e o desenvolvimento da execução orçamentária federal no período 1985-2010 foi analisada por Vasconcelos, Ferreira Júnior e Nogueira Junior (2013) via abordagem econométrica, que concluiu que a política fiscal apresenta comportamentos cíclicos, onde os itens receita e despesa pública têm oscilações (elevadamente) envolvidas com a periodicidade das eleições presidenciais, ou seja, as políticas são ditadas em virtude de interesses eleitorais.

Pelo lado da receita, foi possível constatar que as receitas totais são maiores em períodos pré-eleitorais e maiores ainda em período eleitoral, enquanto as operações de créditos (empréstimos) são crescentes desde o período pré-eleitoral, passando pela eleição e pós-eleição. E pelo lado da despesa, nos anos eleitorais têm-se maiores gastos nas variáveis educação e cultura e assistência e previdência (VASCONCELOS; FERREIRA JUNIOR; NOGUEIRA JUNIOR, 2013).

Ainda no estudo de Vasconcelos, Ferreira Júnior e Nogueira Junior (2013), em diversos grupos de despesas, foram constatados picos de gastos, corroborando com a hipótese de execução fiscal, em observância aos interesses eleitorais. A despesa total apresentou ciclos com importantes aumentos no ano eleitoral, mas também com aumentos nos anos pós-eleitoral em relação ao ano-base (segundo ano de mandato). Aqui, tais resultados estariam contrariando a teoria convencional de ciclos, uma vez que, habitualmente, constata-se algum aumento de gastos no ano da eleição, seguido de queda de gastos no ano seguinte, visando à necessidade de ajuste fiscal. No entanto, tais resultados podem ser oriundos de legislações<sup>9</sup> que influenciam o

---

<sup>9</sup> O art. 7 da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, veda a concessão de reajustes ao funcionalismo público acima da inflação do ano eleitoral, nos 180 dias antes da realização das eleições (BRASIL, 1997b), enquanto que o art. 21 da Lei Complementar (LC) n. 101, de 4 de maio de 2000, veda qualquer espécie de aumento na despesa com pessoal concedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato (BRASIL, 2000).

comportamento dos políticos (vedações referentes a determinados gastos no período eleitoral etc.); mas, é preciso destacar que a legislação não alcança acordos e promessas eleitorais – o que possibilita ao gestor editar medidas que somente produzam impactos a partir do ano seguinte à eleição (VASCONCELOS; FERREIRA JUNIOR; NOGUEIRA JUNIOR, 2013).

No estudo de Vasconcelos, Ferreira Júnior e Nogueira Junior (2013) constatou-se algum aumento de despesas de investimentos no ano pré-eleitoral – o que se dá em função da necessidade de se investir com antecedência, pois, os benefícios ao eleitor somente se tornam perceptíveis a médio e longo prazo; por conseguinte, os políticos priorizarão os gastos no ano eleitoral com produtos e serviços que produzam efeitos mais visíveis ao eleitorado, deixando o investimento para momento mais oportuno.

Em relação à receita tributária, tem-se alguma mudança estatisticamente significativa nos anos pós-eleitorais, ou seja, “[...] o contexto conjuntural torna-se mais oportuno para adoção de políticas de aumentos de alíquotas e outras políticas pró-aumento da arrecadação, que trariam custos políticos danosos ao resultado eleitoral do mandatário” (VASCONCELOS; FERREIRA JUNIOR; NOGUEIRA JUNIOR, 2013, p. 347). Tal padrão corrobora com a premissa de políticas com mais austeridade fiscal nos inícios dos mandatos, não por ocasião da redução de gasto, mas sim, via aumento de impostos.

### 2.3 ASPECTOS IDEOLÓGICOS-PARTIDÁRIOS E A EDUCAÇÃO

No Brasil, as diversas vertentes ideológicas-partidárias assumem diferentes percepções em relação à condução das políticas públicas. Para Maciel, Alarcon e Gimenes (2017), a ideologia política é sinônimo de uma disputa entre diferentes projetos que servem de baliza para direcionar as atuações no campo político. Em relação ao tema “educação”, têm-se debates e visões das mais diversas, sobretudo, em relação ao *modus operandi* de financiamento. As propostas para a condução da educação são bastante antagônicas em relação às orientações dos partidos tanto de esquerda como de direita (FRANCISCO, 2019; GOUVEIA, 2009).

Para Gouveia (2009), muitas compreensões são possíveis sobre o que é direita e esquerda no pensamento contemporâneo, até mesmo certa subjetividade quanto aos critérios para dimensionar o que é uma ação mais à direita ou mais à esquerda. Do ponto de vista mais clássico, é possível situar tais faces entre a transformação social e o conservadorismo; ou seja, a esquerda estaria ligada à classe trabalhadora, que possui a perspectiva de transformar a sociedade, enquanto a direita estaria ligada à burguesia, que é a camada mais elevada do capitalismo e que se manifesta a favor da manutenção do sistema.

Francisco (2019) analisou os principais manifestos eleitorais nas eleições presidenciais de 2018 no Brasil, sendo que os principais pontos elencados em seu estudo corroboraram com a visão antagônica das ideologias partidárias apontadas por Gouveia (2009), esquematizando os resultados na Figura 2.1, a seguir.

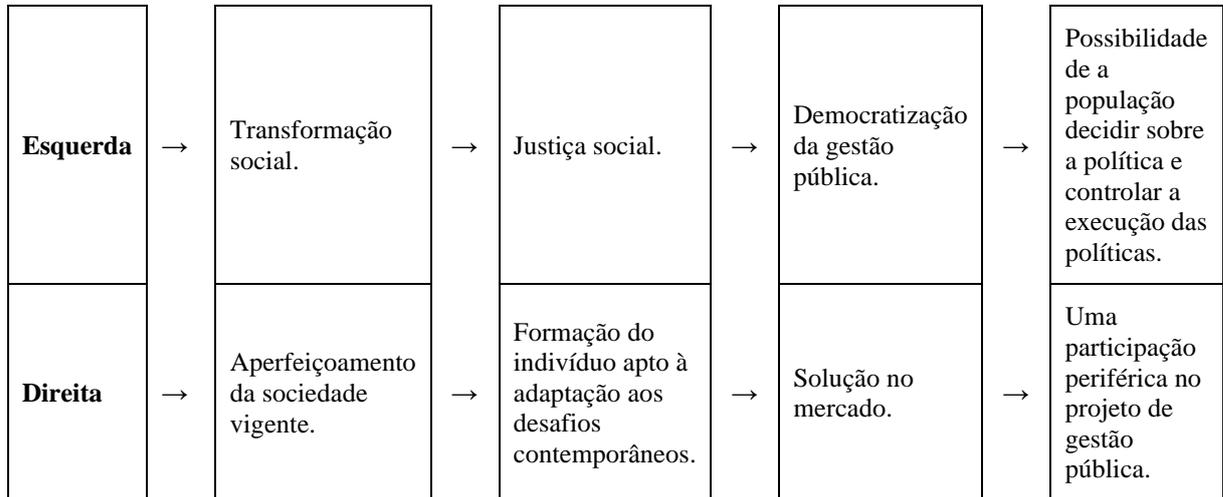


Figura 2.1 – Principais manifestos eleitorais nas eleições presidenciais no Brasil – ano 2018.

Fonte: Adaptado de Francisco (2019).

No Brasil ainda se tem a figura do centro, situado entre os caminhos da esquerda e da direita; mas, em determinados momentos, esse grupo é tão grande e diversificado que é difícil perceber sua orientação ideológica. De fato, em um país onde se tem um número excessivo de partidos, que apresentam relativa facilidade de mudança de um polo para outro, é difícil acreditar em uma consistência de pensamento. Desse modo, o centro acaba tendo atuações nas discussões de modo mais oportunista. “Sendo o Brasil uma democracia recente com alta fragmentação partidária e inconsistências ideológicas, está presente no discurso do senso comum a ideia de que os partidos se limitam ao pragmatismo eleitoral” (MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017, p. 72).

Tarouco e Madeira (2013) afirmaram que em alguns aspectos, a ideologia partidária se encontra em franca decadência, já que os partidos, como de costume, se desviam do dever de cumprir uma agenda que representa o desejo de seus representados. Ainda que haja certo consenso em relação à ordenação dos partidos brasileiros nos eixos esquerda e direita, constantemente, as identidades políticas são questionadas por diversos atores (acadêmicos, imprensa, pesquisa de opinião etc.).

Segundo Sander (2005), quando dos assuntos concernentes ao campo educacional, os estudos têm demonstrado a existência de dois tipos de análise das decisões políticas dos

governos. O primeiro tem foco no produtivo, articulado com o mercado. Já o segundo tem foco no democrático, voltado para a cidadania. A polarização entre mercado e cidadania acarreta divergências tanto na concepção de como ofertar a educação do ponto de vista pedagógico como na fonte para prover o produto (GOUVEIA, 2009).

Gouveia (2009) buscou sintetizar as principais diferenças nas perspectivas de esquerda e de direita quando o campo de atuação é a educação. No Quadro 2.1, a seguir, têm-se as diferenças no âmbito do financiamento da educação.

Quadro 2.1 – Características da política educacional em dois eixos: direita e esquerda.

Âmbitos	Esquerda – Perspectiva Democrática	Direita – Perspectiva Gerencial
Financiamento da Educação	Ênfase no investimento social e na ampliação de recurso.	Ênfase na economia de recurso e na ideia de que é suficiente melhorar a gestão de recursos.
	Aumento de investimentos em profissionais da educação.	Aumento de investimentos em serviços de terceiros.
	Repasse de recursos articulado ao Projeto Pedagógico e a critério da igualdade de condições de oferta.	Repasse de recurso articulado à economia de recursos e critério de eficiência.

Fonte: Adaptado de Gouveia (2009).

O Quadro 2.1 evidencia as diferentes concepções ideológicas quando da questão do financiamento educacional. Na perspectiva da esquerda, a ênfase está no aumento de recursos destinados à educação, com investimento nos profissionais, promovendo, assim, um processo mais democrático e universal. Já na visão da direita, é necessário economizar os recursos e aperfeiçoar a gestão, ampliar os investimentos em terceiros e aumentar os recursos vinculados ao crescimento da economia e com critério de eficiência.

De fato, considerando que o Brasil ainda é muito carente de educação, a princípio, se faz necessário aumentar a base educacional para, na sequência, empreender o aumento da eficiência, considerando que o objetivo do Estado não é aferir lucros (FLACH *et al.*, 2017). Sobre a questão, Francisco (2019) apontou dois modos de se propor o mecanismo de gestão, quais sejam: 1) Participativo; e, 2) Desconcentrado, com novas formas de gestão – este último, sobretudo, uma ideologia à direita.

A educação no Brasil, principalmente o Ensino Superior, sofre um dilema no pensar o “produto educação” como um bem público ou um bem privado/mercantil. Nas últimas décadas

tal debate tem se intensificado tanto no Brasil como em países centrais e de periferia, sendo mais recorrentes em economias neoliberais (SGUISSARDI, 2005). A concepção de uma universidade organizada como uma empresa privada, provendo uma educação como “semimercadoria”, está cada vez mais presente nas discussões e nas políticas públicas da educação superior (SGUISSARDI, 2005).

Gouveia (2009) asseverou que é unânime o reconhecimento da educação como peça fundamental para a formação humana; mas, a educação é vista pela esquerda como ferramenta de transformação social, devendo ser disponibilizada em sua plenitude (universalidade) pelo Estado; e, a direita acredita que a sociedade é um espaço de oportunidade, ao passo que quando os indivíduos não alcançam suas trajetórias individuais, deverão contar com o Estado. Ainda sobre a questão, Francisco (2019) observou que, embora o momento atual seja de transformação da política social em mercadoria, os partidos de esquerda sempre buscam incluir propostas visando a socialização da educação.

#### 2.4 ATUAÇÃO DOS GOVERNOS-PARTIDOS E A EDUCAÇÃO

Apesar dos pensamentos opostos dos partidos sobre as questões educacionais, Cunha (2006) salientou que dentro do próprio partido é possível a existência de visões distintas. Nesse viés, aquele autor analisou o comportamento dos ministros do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva – que representou o primeiro partido dito de esquerda a comandar o Brasil após a redemocratização. O primeiro ministro da educação de seu governo, Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, chegou a elogiar a condução de seu antecessor na condução da educação no governo Fernando Henrique Cardoso, empreendendo diversos comentários que iam ao encontro das ideias mercantilistas da educação do Ensino Superior (CUNHA, 2006).

Cunha (2006) observou que o desgaste com setores mais à esquerda provocaram a troca de comando daquela pasta, tomando posse, então, Tarso Fernando Herz Genro, que buscou romper com o modelo de gestão da educação, colocando o Ensino Superior em primeiro plano, principalmente, com o lançamento do Programa Universidade para Todos (ProUni), que assegurava bolsas para alunos de baixa renda. A partir daí, os opositores do governo buscaram qualificar tal programa como privatista, pois transferia recursos ao setor privado (CUNHA 2006).

Diante do exposto, Tarouco e Madeira (2013) observaram que, no Brasil, a diferenciação entre esquerda e direita não pode ser vista apenas pelo grau de intervenção estatal na economia, mas sim, por diversos outros fatores.

Fechando o primeiro ciclo do governo Luiz Inácio Lula da Silva, assumiu o ministro Fernando Haddad, que deu sequência à visão sistêmica de seu antecessor. Aquele ministro deu início à elaboração da reforma universitária, sendo um dos pontos de partida a revogação de 112 Portarias do Ministério da Educação (MEC) – grande parte decretada no governo Fernando Henrique Cardoso. Assim: “Lula, no que diz respeito ao Ministério da Educação, sobretudo, à educação superior, não fugiu ao que parece ser a regra geral da administração educacional brasileira: o zigue-zague” (CUNHA, 2006, p. 10).

Schwartz, Ribeiro e Ribeiro (2020) descreveram o percurso político e ideológico brasileiro das últimas décadas, começando com o presidente Fernando Henrique Cardoso – um governo remetido à direita, que promoveu processos de privatização, reestruturação do sistema bancário etc., e que também flertou com pontos à esquerda, quando, por exemplo, implantou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b) – e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c) e pelo Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997 (BRASIL, 1997a).

Na sequência, assume o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, configurando o primeiro governo fortemente de esquerda, que apresentou grandes avanços na área social, implantando vários programas dentro do campo educacional, com destaque para o ProUni e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Lula elegeu sua sucessora, a presidente Dilma Vana Rousseff, que deu continuidade em algumas políticas de desenvolvimento da educação; mas, em seu mandato, instaurou-se uma crise econômica de grandes proporções, acarretando em dificuldades de se manter no poder, resultando em um processo de *impeachment* (SCHWARTZ; RIBEIRO; RIBEIRO, 2020).

Em 2018, a eleição superou a polarização existente entre esquerda e direita, sendo eleito o presidente Jair Messias Bolsonaro. Aqui, Schwartz, Ribeiro e Ribeiro (2020) afirmaram não haver dúvidas de que o poder passou a um grupo considerado de extrema direita, ao passo que no campo da educação se tem uma ruptura com os modelos anteriores, principalmente, buscando implantar uma orientação ideológica dentro da pasta que contraria diversos temas da atualidade.

## 2.5 AVALIANDO A EFICIÊNCIA

### 2.5.1 Eficiência nos gastos públicos

Os gastos públicos no Ensino Superior são elevados, tendo em vista que são intensivos em mão de obra de alta qualificação, tanto no quadro de docentes quanto na área administrativa. O montante gasto com recursos humanos compreende grande parte dos recursos destinados às universidades federais (HAMMES JUNIOR; FLACH; MATTOS, 2020). Nesse viés, as universidades ganham eficiência ao gerar conhecimento que contribuem para o desenvolvimento da sociedade, além da formação de profissionais de excelência (HAMMES JUNIOR; FLACH; MATTOS, 2020).

Santos, Freitas e Flach (2015) atentaram que o sistema educacional exige grande quantidade de recursos, não sendo necessariamente disponíveis de acordo com a vontade do gestor. Em função disso, mostram-se importantes os estudos que avaliam se os entes públicos tem otimizado tais recursos. Sem dúvida, uma robusta avaliação de eficiência nos gastos pode auxiliar os gestores na formulação de políticas públicas voltadas à educação da população.

A eficiência pode ser obtida pela combinação considerada ótima entre os *inputs* necessários em um processo de produção e o montante máximo produzido de um determinado bem ou serviço (*output*). Para Hammes Junior, Flach e Mattos (2020), a eficiência é a capacidade correta na execução de uma atividade, minimizando a relação entrada-saída dos recursos.

Salazar Cuéllar (2014) atentou que a produtividade pode ser definida com a razão entre o que é produzido (resultados) e os insumos utilizados. Já a eficiência pode ser classificada em técnica e alocativas<sup>10</sup>, assim descritas<sup>11</sup>:

A eficiência técnica é a medida em que uma agência maximiza os produtos produzidos a partir de um determinado conjunto de insumos ou minimiza o custo de produção de um determinado conjunto de produtos, e a eficiência alocativa é a medida em que uma agência combina adequadamente suas entradas e/ou saídas limitadas para garantir o custo mínimo para os preços de mercado (SALAZAR CUÉLLAR, 2014, p. 26) (tradução nossa).

Cada vez mais, a gestão pública tem buscado ser eficiente e, um dos motivos é a restrição orçamentária estabelecida nos últimos tempos. Outro fator importante é a cobrança dos

---

<sup>10</sup> A distinção entre eficiência técnica e alocativa foi introduzida por Farrell (1957).

<sup>11</sup> No original: “*Technical efficiency is the extent to which an agency maximizes the outputs produced from a given set of inputs or minimizes the input cost of producing a given set of outputs, and allocative efficiency is the extent to which an agency properly combines its limited inputs and/or outputs to ensure the minimal cost for the given market prices*” (SALAZAR CUÉLLAR, 2014, p. 26).

cidadãos junto aos gestores públicos por mais eficiência e transparência na gestão dos recursos (*accountability*). Para Flach *et al.* (2017), logo mais, a participação dos cidadãos será superior a uma mera verificação de legalidade nos atos empreendidos pelo governantes e a busca por desempenho será uma realidade onde o setor público deverá estar preparado.

Dentro dos princípios fundamentais da Administração Pública é possível destacar a eficiência (BRASIL, 1988). A eficiência é um critério econômico que busca otimizar os resultados alcançados (custo-resultado), não sendo confundida com a eficácia, que é um tratamento utilizado para indicar que uma organização atingiu seu objetivos (PINTO; CORONEL, 2017). Enquanto a eficácia está mais relacionada ao atingir uma meta definida, a eficiência busca chegar ao objetivo de modo mais econômico, atingindo um resultado ótimo como a menor quantidade de recurso.

Para Hammes Junior, Flach e Mattos (2020), a análise de eficiência não é importante apenas no campo acadêmico, mas sim, é uma ferramenta para gestores públicos que buscam identificar potenciais variáveis que permitam o aumento da mesma.

### 2.5.2 Análise Envoltória de Dados

Muitos estudos buscam avaliar a eficiência dos gastos públicos na área de educação, entre os quais: Agasisti (2014); Salazar Cuéllar (2014); Santos, Freitas e Flach (2015); Flach *et al.* (2017); e, Hammes Junior, Flach e Mattos (2020). Nestes, tem-se a citação de um dos métodos comumente utilizados é a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*). Este, diferente de outros métodos, pode ser utilizado com variáveis não financeiras (FERNANDES, 2018).

A DEA é uma técnica de programação linear<sup>12</sup> de fronteira, introduzida no trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978), a partir das ideias de Farrell (1957), que fez uso de programação linear e dados reais para estimar uma fronteira de eficiência de uma produção. Este último estabeleceu o conceito de fronteira não paramétrica<sup>13</sup> e atentou para a possibilidade de considerar diversos *inputs* e *outputs* nos cálculos de eficiência para as unidades de produção semelhantes.

---

<sup>12</sup> A programação linear, no campo da programação matemática, é uma área da pesquisa operacional com vasta aplicação em apoio à decisão, o termo programação está relacionado ao planejamento de recursos escassos (ALMEIDA, 2018).

<sup>13</sup> Não faz uso de uma função de produção pré-definida.

Para Farrell (1957), o melhor modo de comparar uma eficiência era com os melhores níveis já observados (comparação relativa), diferente de uma avaliação ideal a ser atingida. A modelagem mais empírica daquele autor foi assim descrita por Fernandes (2018, p. 5):

[...] ao contrário das abordagens tradicionais, a abordagem do autor considera funções de produção empíricas, com recolha de dados empíricos, que afasta a inflexibilidade da confrontação teórica, permitindo assim a determinação da eficiência relativa. Por sua vez, as abordagens tradicionais, avaliam eficiência através de funções de produção teóricas, que proporcionam inúmeras vezes análises distorcidas da eficiência (unidades produtivas eficientes eram consideradas ineficientes, e vice-versa).

Charnes, Cooper e Rhodes (1978) buscaram apresentar uma abordagem não paramétrica para calcular uma pontuação de eficiência. Fazendo uso de um modelo DEA, a eficiência técnica é definida pela capacidade relativa<sup>14</sup> de cada unidade analisada de produzir resultados (AGASISTI, 2014) – unidade em análise denominada Unidade Tomadora de Decisão (*Decision Making Unit* – DMU).

Segundo Agasisti (2014), o principal objetivo da DEA é a escolha de um conjunto de pesos que combinem várias saídas (*outputs*) e entradas (*inputs*). Para tanto, faz-se uso de uma técnica de programação linear, onde cada DMU busca maximizar a razão de eficiência (saídas sobre entradas) escolhendo o melhor conjunto de pesos.

Para Charnes, Cooper, Rhodes (1978), a estimativa de eficiência se dá via análise entre os dados de entrada e saída. O resultado gera uma eficiência entre 0 e 1, e quanto mais próximo de 1, mais eficiente é a variável analisada. Tal método permite apontar quais serão as unidades mais eficientes, que delimitam uma fronteira não paramétrica de eficiência. Estas são consideradas *beachmarkings*, que podem definir as demais unidades relativamente ineficientes.

Para Flach *et al.* (2017, p. 113), a eficiência geralmente considerada no modelo DEA pode ser conceituada como “a melhor forma de converter insumos em produtos ou saídas”, sendo que os resultados têm relação com a escala operacional e a capacidade de gestão da DMU, levando em consideração sua fronteira de produção.

O primeiro modelo DEA proposto por Charnes, Cooper, Rhodes (1978) foi o *Constant Returns to Scale* (CRS), desenvolvido para uma análise de retornos constantes de escala. Na sequência, o modelo foi estendido por Banker, Charnes e Cooper (1984), incluindo a possibilidade de retornos variáveis de escala, denominado *Variable Returns to Scale* (VRS) (ROSAÑO-PEÑA; ALBUQUERQUE; MARCIO, 2012).

---

<sup>14</sup> Significa que é possível a comparabilidade com qualquer outra unidade homogênea.

Ambos os modelos, segundo Rosaño-Peña, Albuquerque e Marcio (2012), podem ser avaliados sobre duas óticas básicas de maximização da eficiência, quais sejam: 1) Reduzir o consumo de insumo mantendo o nível de produção (orientado a insumo); ou, 2) Aumentar a produção, mantendo o nível de insumo (orientado ao produto).

No CRS, a hipótese considerada era de que os *inputs* e *outputs* são proporcionais. Aqui, a fronteira de eficiência é uma reta cujo ângulo é de  $45^\circ$ . Já no VRS, as DMUs podem se encontrar em uma escala onde o retorno é crescente ou decrescente – o que implica em uma fronteira convexa, onde não se tem alguma proporcionalidade entre entradas e saídas (BARBOSA; FUCHIGAMI, 2018). A Figura 2.2, a seguir, evidencia a diferença entre as fronteiras de eficiência para os modelos CRS e VRS.

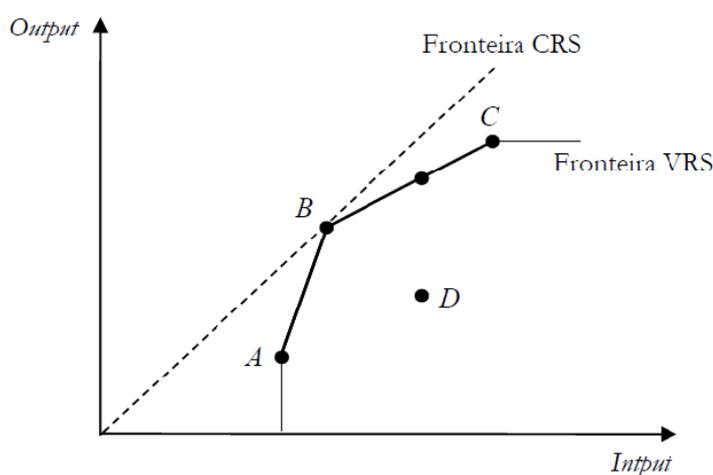


Figura 2.2 – Representação gráfica das fronteiras de eficiência para os modelos *Constant Returns to Scale* e *Variable Returns to Scale*.

Onde: CRS – *Constant Returns to Scale*; e, VRS – *Variable Returns to Scale*.

Fonte: Fernandes (2018, p. 11).

A semirreta representada na Figura 2.2 representa a fronteira de eficiência no modelo orientado para CRS, onde se tem uma proporcionalidade entre os *inputs* e *outputs* (ângulo de  $45^\circ$ ). Ali, o ponto B representa a DMU<sub>B</sub>, que está na eficiência máxima. Pela ótica do CRS, os pontos que representam a DMU A, D e C são ineficientes; ou seja, para lograr a eficiência relativa, será necessária uma redução na quantidade de *input* ou aumento no montante de *output*. Já o segmento de reta AB e BC na Figura em questão constitui a fronteira de eficiência com VRS. Aqui, todos os pontos eficientes entre A e B possuem retorno crescente de escala (inclinação do segmento da reta AB). Já as DMUS localizadas entre B e C possuem escala de retorno decrescente.

Assim como qualquer outro método, a DEA apresenta vantagens e desvantagens. O Quadro 2.2, a seguir, evidencia as características de tal modelo, descritas por Fernandes (2018).

Quadro 2.2 – Vantagens e desvantagens no uso da *Data Envelopment Analysis*.

Vantagens	Desvantagens (Limitação)
Determina um valor para a eficiência de cada DMU.	A existência de um número elevado de DMUs eficientes, quando há um baixo número de DMU em relação ao número de input e output.
Permite distinguir entre DMUs eficientes e ineficientes.	
Possibilita a definição de uma fronteira de eficiência.	Distribuição não realista dos pesos quando a eficiência de algumas DMUs é atingida à custa de valores muito elevados/baixos para pesos relativos aos <i>outputs/inputs</i> .
Auxilia na tomada de decisões.	
Possibilita a utilização de <i>inputs</i> e <i>outputs</i> da mais variada natureza.	Cada DMU é tratada como uma incógnita, não levando em consideração processos internos e, deste modo, torna difícil identificar a origem da ineficiência para as DMUS ineficientes.
Pode ser aplicada a todos os tipos de organização.	

Onde: DMU – *Decision Making Unit*.

Fonte: Adaptado de Fernandes (2018).

### 2.5.3 A aplicação da *Data Envelopment Analysis* em Educação

Em todo o mundo, a DEA tem sido comumente utilizada como ferramenta para avaliar a eficiência nos gastos em educação. Para Costa *et al.* (2012) e Hammes Junior, Flach e Mattos (2020), o método mais utilizado na avaliação da eficiência na área educacional é a DEA. Um ponto positivo da ferramenta é a possibilidade de empreender uma avaliação comparativa de DMUs em função da apuração da eficiência relativa. A partir da DEA, é possível definir as unidades de referência, propiciando às unidades ineficientes as condições necessárias para mudar o *status quo*.

A própria metodologia DEA surgiu com o trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978), que buscaram avaliar a eficiência em escolas americanas. A dificuldade de avaliar estava no fato de estabelecer pesos adequados para as variáveis de *input* e *output*, pois colocar pesos a partir do julgamento do pesquisador poderia gerar vieses que poderiam comprometer a confiabilidade dos resultados (BARBOSA; FUCHIGAMI, 2018). Diante do cenário, aqueles autores desenvolveram alguns meios para que os resultados sobre a eficiência tivessem a maior confiabilidade possível, impedindo questionamentos pelos diversos atores envolvidos no processo.

Segundo Johnes (2006), a DEA faz uso dos próprios dados de entrada e saída para calcular a eficiência, via métodos de programação linear. A eficiência de cada DMU é resultante da divisão das saídas ponderadas por entradas ponderadas, onde os pesos não são pré-atribuídos, mas sim, são calculados pelo próprio método, ensejando o cálculo do modo mais eficiente relativo às demais DMUs. Para aquele autor, a vantagem da DEA está em não haver a necessidade de empreender avaliações para a minimização de custo ou a maximização de lucros – o que poderia ser considerado inadequado para o contexto educacional.

Para Flach *et al.* (2017), a DEA é uma técnica importante que pode auxiliar a avaliação da eficiência dos gastos públicos na área de educação, pois, sua metodologia tem a capacidade de medir o desempenho de unidades homogêneas e apresentar, de forma direta, quais os modelos mais eficientes dado determinado nível de insumo. Além disso, os resultados podem ser comparados a uma fronteira de eficiência gerada a partir das melhorias práticas dos pares analisados. A característica das instituições de ensino no sentido da existência de múltiplos insumos e múltiplos produtos, combinada com a ausência de preços, tornam a DEA uma metodologia bastante positiva para avaliar a questão da eficiência (JOHNES, 2006).

As pesquisas sobre o desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs) estão cada vez mais sofisticadas, combinando análises econômicas com indicadores tradicionais de desempenho, como aqueles definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Com o objetivo de comparar e buscar melhores desempenhos, muitos estudos têm mudado o foco para estimar funções de fronteira de produção na educação, de modo específico, fronteiras não paramétricas estimadas por programação matemática (DEA) (COSTA *et al.*, 2012).

Segundo Costa *et al.* (2012), os métodos mais utilizados para avaliar a eficiência no setor educacional são os paramétricos e os não paramétricos. Os modelos estatísticos utilizados são fundamentados nos Mínimos Quadrados Ordinários (MQOs) de regressão para a análise de fronteira estocástica. Já os métodos não paramétricos fazem uso de programação linear em prol da avaliação da razão insumo-produto, sendo a DEA o método mais apropriado para avaliar a eficiência de DMU.

Um modo de avaliar a gestão pública no que se refere ao formato de alocação de recurso é analisando a eficiência dos gastos governamentais. Tal análise permite verificar os resultados obtidos dos investimentos, a melhoria dos serviços prestados e o aumento da eficiência na aplicação dos recursos financeiros aplicados (HAMMES JUNIOR; FLACH; MATTOS, 2020).

Segundo Johnes (2006), o Ensino Superior apresenta especificidades que torna a mensuração de eficiência um tanto quanto complicada. Têm-se aí instituições, em grande parte,

não possuem fins lucrativos, possuem alguma ausência de nitidez sobre os preços dos produtos e insumos, e produzem múltiplos produtos a partir de uma grande variedade de insumos.

Para Costa *et al.* (2012), o setor educacional é bastante complexo. Logo, faz-se importante uma avaliação detalhada para mensurar eficiência das Instituições de Ensino Superior (IESs). Nesse viés, aqueles autores destacaram dois pontos, a saber: 1) As IES operam sob diferentes condições e ambientes, os quais não são explicados de forma trivial; e, 2) O setor de educação possui uma quantidade elevada de insumos e produtos específicos.

Conforme Alves e Rodrigues Sobrinho (2020), cada universidade apresenta características muito específicas. Por exemplo: têm-se diversos tipos de perfis de docentes, com atuação em pesquisa, ensino e/ou extensão, e outros, na administração. Tal particularidade evidencia o quão complexo é a abordagem e o rastreamento de certos indicadores de uma universidade.

O próprio TCU, no início das discussões sobre tais indicadores, reiterou a complexidade da avaliação das IFES, atribuída à heterogeneidade das instituições quanto à forma de financiamento, oferta de cursos, dedicação à pós-graduação e pesquisa e prestação de serviços à comunidade. De fato, o amplo espectro das IES no Brasil varia desde uma faculdade privada, que oferta um curso de graduação, até uma universidade federal, com sua oferta de cursos em múltiplas áreas de conhecimento, intensa atividade de pós-graduação e pesquisa e manutenção de atividades culturais (museus, por exemplo) (BRASIL, 2001).

Apesar das dificuldades de se medir os indicadores e as constantes críticas no modo de execução de algumas medições, os gestores não podem fazer uso de tais justificativas para não medir o desempenho. Obviamente, faz-se importante uma avaliação crítica nos números apresentados, para que os riscos de tomada de decisão desfavorável sejam minimizados. Sobre a questão, Sullivan *et al.* (2012) observaram que não fazer uma análise crítica aprofundada de alguns indicadores pode gerar mais confusão do que informação.

### 3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

A presente pesquisa foi de viés descritivo, quantitativo, com base em levantamento de dados documentais e bibliográficos, sendo ainda classificada como exploratório, tendo em vista que um dos objetivos é o aprofundamento do tema, tornando-o “[...] mais explícito ou a construir hipótese” (GIL, 2017, p. 26). De fato, o objetivo principal das pesquisas exploratórias é o aprimoramento dos estudos realizados até então ou a descoberta de diferentes intuições (GIL, 2017).

O braço quantitativo da pesquisa foi uma análise via ferramenta Análise Envoltória de Dados Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*), que possibilita medir a eficiência relativa entre unidades de decisão semelhantes.

#### 3.2 LOCUS DE PESQUISA

O presente estudo foi restrito à avaliação da eficiência dos gastos públicos empreendidos na Universidade de Brasília (UnB) no período de 1995 a 2020. Para Vergara (2003), a abrangência da pesquisa deve se dar em um tamanho que permita contribuir com a resposta da pergunta de pesquisa, buscando selecionar as variáveis que coloquem a tarefa em proporções mais acessíveis.

#### 3.3 FONTE DE DADOS

A presente pesquisa se deu a partir da coleta de dados secundários. Foram usadas as informações financeiras e orçamentárias originadas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) (BRASIL, 2022c), do Sistema Tesouro Gerencial (BRASIL, 2022d) e da Plataforma Universidade 360<sup>15</sup> do Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2022b), além de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2022a) e pelo Relatório de Gestão 2020 da UnB (BRASIL, 2021), referentes ao período 1995-2020. Os dados monetários foram atualizados pelo Índice Geral de

---

<sup>15</sup> É uma plataforma de conhecimento da Educação Superior que disponibiliza dados integrados e indicadores acadêmicos, orçamentários e de gestão de pessoas das universidades federais.

Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ao longo do tempo para a manutenção dos valores reais no tempo presente.

E ainda, foram levantados dados acadêmicos da UnB, disponibilizados no Anuário Estatístico 2020 (BRASIL, 2020) e no Relatório de Gestão 2020 (BRASIL, 2021), bem como dados extraídos da Plataforma Universidade 360 do MEC (BRASIL, 2022b).

Os dados levantados foram tratados em planilhas do Microsoft Excel, ao passo que os cálculos concernentes à eficiência se deram via software Open Source DEA (OSDEA) (2022), que permitiu a importação de dados em extensão .CSV (*Comma-Separated Values*), possibilitando a exportação dos resultados em formato compatível com planilhas do Microsoft Excel.

Em relação à delimitação temporal, vale reiterar o período analisado pela presente pesquisa: 1995-2020 – uma série histórica, que totaliza 26 anos de análise. Tal período se justificou em função da existência de ciclos políticos com características ideológicas distintas. Nesse sentido, a data inicial se dá após a criação do Plano Real, em 1994, que acarretou em uma estabilidade econômica nacional, depois de um longo período de inflacionário.

### 3.4 VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA MEDIR A EFICIÊNCIA

O modo de selecionar as variáveis de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*) para uma análise do processo produtivo não é um processo simples, tendo em vista não haver procedimentos padrões para definir as variáveis. Em geral, nas entradas se faz uso de dados classificados como recursos humanos, físicos e financeiros; e, nas saídas, se faz uso de dados classificados como cursos e atividades de pesquisa e ensino (HAMMES JUNIOR; FLACH; MATTOS, 2020).

Costa *et al.* (2012) definiram *outputs* educacionais como a função dos serviços ofertados pelas Instituições de Ensino Superior (IESs) e os *inputs* como sendo as variáveis que possibilitam a oferta de serviços. Considerando que atividade de Ensino Superior é complexa, têm-se inúmeras possibilidades para definir *inputs e outputs*, sobretudo, quando se considera que a missão de uma universidade está voltada não somente para ensino, mas também para pesquisa e extensão, conforme asseverou o art. 207 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 11, de 1996).

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 11, de 1996) (BRASIL, 1988, n. p.)

Na presente pesquisa, para a avaliação de eficiência dos gastos na UnB, foram utilizadas as seguintes variáveis:

- *Input*: total de gastos (despesas liquidadas-orçamentárias), total de professores e técnicos administrativos; e
- *Outputs*: vagas preenchidas e número de formados.

O Quadro 3.1, a seguir, evidencia as variáveis outrora supramencionadas.

Quadro 3.1 – Modelo de *Data Envelopment Analysis*.

Variáveis	Descrição das Variáveis
<i>Input</i>	1- Gasto (orçamento) – GT 2- Número de professores – DC 3- Técnicos administrativos – TC
<i>Output</i>	1- Vagas preenchidas – IG 2- Número de Formados – FG

Fonte: Elaboração própria.

### 3.5 O MODELO

Para a presente pesquisa, cujo objetivo foi medir a eficiência dos gastos em educação, fez-se uso do modelo DEA *Variable Returns to Scale* (VRS), com orientação para *output*, de modo semelhante ao utilizado por Hemer Junior, Flach e Mattos (2020).

Rosaño-Peña, Albuquerque e Márcio (2012) apresentaram a modelagem (1), onde se tem o Problema de Programação Linear (PPL) para o modelo VRS Orientado para *Output* (VRS-OO). O problema é resolvido para cada unidade da amostra ou *Decision Making Unit* (DMU).

$$\begin{aligned}
& \text{Min } h_0 = \sum_{i=1}^n v_i x_{io} + k \\
& \text{Sujeito a } \sum_{r=1}^m u_r y_{ro} = 1 \\
& \quad \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} + k - \sum_{r=1}^m u_r y_{rj} \geq 0 \\
& \text{para } u_r \geq 0, v_i \geq 0, k \in \mathbb{R} \\
& \quad i = 1, \dots, n; r = 1, \dots, m \text{ e } j = 1, \dots, N.
\end{aligned} \tag{1}$$

Onde:

$N$  = unidades;

$m$  = tipos de produtos  $y$ ; e

$n$  = tipos de insumos  $x$ .

Diante do exposto, Rosaño-Peña, Albuquerque e Márcio (2012, p. 426) assim esclareceram:

[...] uma unidade qualquer produz  $y_{ro}$  quantidades de produtos, utilizando  $x_{io}$  insumos. A solução envolve a obtenção dos valores para  $v_i, u_r$  — o peso específico de cada insumo  $i$  e produto  $r$  e  $k$  (fator de escala que informa se os retornos de escala são constantes, crescentes ou decrescentes), de tal forma que a medida de eficiência para a unidade analisada  $h_0$  seja minimizada, sujeita à restrição de que as medidas de eficiência de todas as unidades sejam maiores ou iguais a um. O índice BCC-OO identifica as chamadas melhorias radiais e pode ser dado por  $1/h$ , de tal forma que uma unidade será ineficiente se  $(1/h) < 1$ .

Coco e Lagravinese (2014) afirmaram que no cenário da educação, a melhor escolha é para o modelo orientado ao produto (*outputs*), tendo em vista que o objetivo é mensurar os produtos disponibilizados, uma vez que em países emergentes, ainda se têm carências nos índices educacionais – o que implica que as entradas devem permanecer fixadas, sendo o objetivo a potencialização dos resultados.

Além disso, Flach *et al.* (2017) asseveraram que o modelo de gestão dos recursos públicos não é direcionado à obtenção de lucros, mas, a aplicação deve ser otimizada com a finalidade de buscar os melhores resultados, dado os *inputs* disponíveis. Logo, a gestão deve estar concentrada em extrair o máximo de resultados diante das restrições orçamentárias e da eficiência orientada aos resultados (fazer mais com menos).

## 4 ANÁLISE DE RESULTADOS

### 4.1 ANÁLISE DESCRITIVA ORÇAMENTÁRIA

A seguir, tem-se uma análise descritiva das despesas da Universidade de Brasília (UnB) no período 1995-2020. Os resultados do Gráfico 4.1, que se segue, apontaram o gasto total (Despesa Liquidada) com origem na Lei Orçamentária Anual (LOA), considerando as receitas do Tesouro e a arrecadação própria. Os valores foram atualizados de acordo com Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) até o ano de 2020.

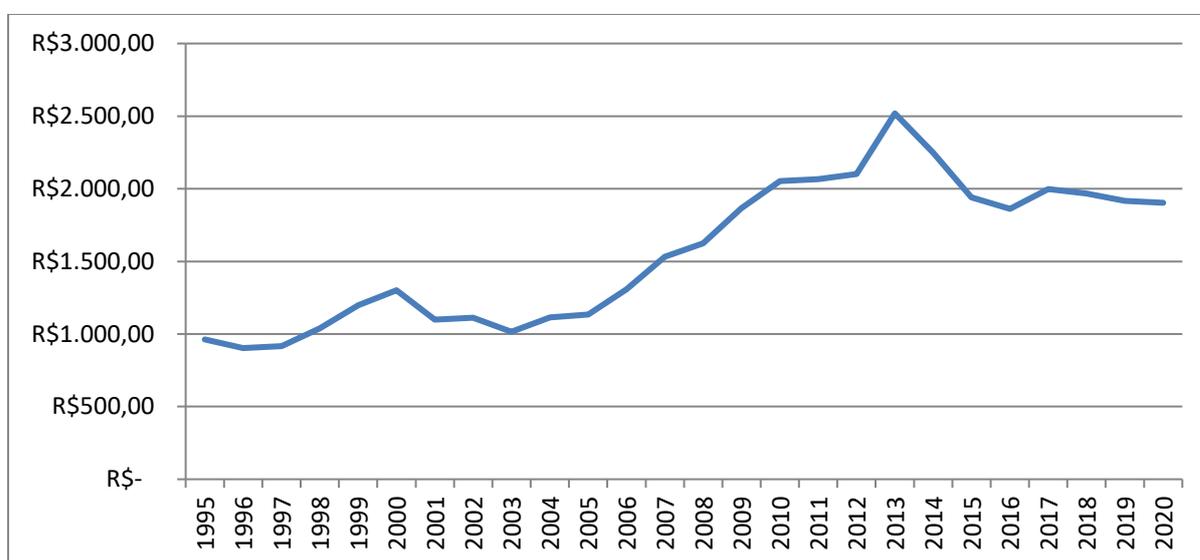


Gráfico 4.1 – Total de Despesa Liquidada – Lei Orçamentária Anual (em R\$ milhões).

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, foi possível observar uma estabilidade no período 1995-1998, quando o montante ficou próximo a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) por ano. Já a partir do ano de 1999, tem-se um incremento de gasto que se prolonga até o ano de 2000, quando o montante de gasto atingiu R\$ 1.300.000.000,00 (um bilhão e trezentos milhões de reais), retornado já no ano de 2001 para patamares próximos ao ano de 1998.

Para Santos (2013), a política governamental adotada no período 1995-2002 era fundamentada em um viés neoliberal, com desdobramentos em diversas limitações de gastos em frentes sociais, com destaque para a variável educação, principalmente, nos recursos em prol do Ensino Superior. Em tal período se deu alguma redução no financiamento do governo, com o encolhimento dos salários reais e nos limites orçamentários destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs), combinado com a saída de servidores públicos. A

finalidade dessa austeridade fiscal era conter o gasto público e, conseqüentemente, o descontrole inflacionário – pilar básico do Plano Real de 1994 (LOPES, 2010).

Em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio (BRASIL, 2000), que provocou diversas mudanças que geraram impactos na gestão do dinheiro público, regulando e responsabilizando a atuação dos gestores na execução da gestão fiscal. Sobre a questão, Lopes (2010) afirmou que a LRF fazia parte do esforço promovido pelo Governo Federal para manter a estabilidade econômica iniciada após o Plano Real. Santos (2015) também asseverou que a LRF obriga o gestor público a zelar pelo dinheiro arrecadado pelo contribuinte, evitando os desperdícios; para tanto, fixa limites para as despesas, além de exigir a transparência nos gastos, promovendo, assim, um avanço importante no processo de *accountability*<sup>16</sup>.

Em observância ao Gráfico 4.1, no ano de 2003, o montante da despesa é praticamente o mesmo ocorrido no ano de 1998: R\$ 1.040.000.000,00 (um bilhão e quarenta milhões de reais). É somente a partir de 2006 que se tem um aumento considerável na despesa, que passou a ser de R\$ 1.308.000.000,00 (um bilhão e trezentos e oito milhões de reais) – volume superior em 36% em relação à despesa apresentada no início da série.

Percebeu-se que a despesa orçamentária cresceu em modo acelerado nos anos seguintes, logrando o patamar de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) no ano de 2010. O crescimento acentuado a partir do ano de 2007 é decorrente da implantação do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Constatou-se que no ano de 2013, a UnB tem seu maior pico de recursos utilizados: R\$ 2.520.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos e vinte milhões de reais). Já no ano de 2014, tem-se um declínio de 11% na despesa – redução que permanece nos anos seguintes, atingindo, no ano de 2020, o patamar de R\$ 1.903.000.000,00 (um bilhão e novecentos e três milhões de reais) (menor volume desde 2010).

Até 2013, o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE) – órgão especializado na promoção de eventos e seleção de pessoal via concurso público – era vinculado à UnB, ao passo que toda operacionalização era gerida dentro do orçamento daquela universidade. A partir de 2015, as atividades do CESPE passaram a ser realizadas pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE) – uma Organização Social (OS) que firma contrato de gestão com a UnB. Com isso, a UnB tem sua

---

<sup>16</sup> O termo tem origem inglesa e sua tradução está associada à “prestação de contas”. É o dever que um órgão e/ou Instituição tem de prestar contas.

receita própria reduzida de forma significativa, pois passou, então, a receber apenas *royalties* pela marca e *know-how* disponibilizado ao CEBRASPE.

Segundo Santos (2013), os governos de esquerda que sucederam o ciclo 1995-2002 buscaram promover condições para a recuperação financeira das instituições públicas de Ensino Superior já existentes, bem como ampliar a interiorização do Ensino Superior, aumentando, em geral, o acesso à educação superior via aumento de vagas nas universidades públicas (REUNI).

O REUNI teve como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação para 90%, além do aumento da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final do prazo de cinco anos.

Para alcançar os objetivos do REUNI, procedeu-se o incremento de gastos públicos com educação, sobretudo, os investimentos em obras e a readequação de infraestrutura e equipamentos, além da contratação de servidores (docentes e técnicos administrativos); consequentemente, culminou-se o aumento dos contratos de custeio para suportar o crescimento, mas, o Decreto que instituíu o REUNI limitava os aportes de recursos para o custeio e a contratação de pessoal a 20% dos valores no ano de 2007 (SANTOS, 2015).

Nesse viés, Santos (2015) analisou a importância das receitas próprias no período 2003-2013, destacando que o volume de arrecadação da UnB representou no período em questão 31% de seu orçamento inicial – no período 2003-2007, os percentuais variaram entre 29% a 34%, configurando alguma estabilidade.

O ano de 2011 foi o período de menor participação do orçamento próprio em relação aos recursos do Tesouro, com 19% - queda provocada pela escassez de concursos públicos. Já no ano de 2013, tem-se alguma evolução na relação arrecadação própria-tesouro, retornando ao patamar de 34% (realização do processo seletivo para o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM de 2013), ressaltando que grande parte da receita própria era oriunda do CESPE – órgão vinculado à UnB, especializado na promoção de eventos e seleção de pessoal via concurso público (SANTOS, 2015).

O Gráfico 4.2, a seguir, apresenta o comportamento das despesas de pessoal e encargos sociais no período 1995-2020.

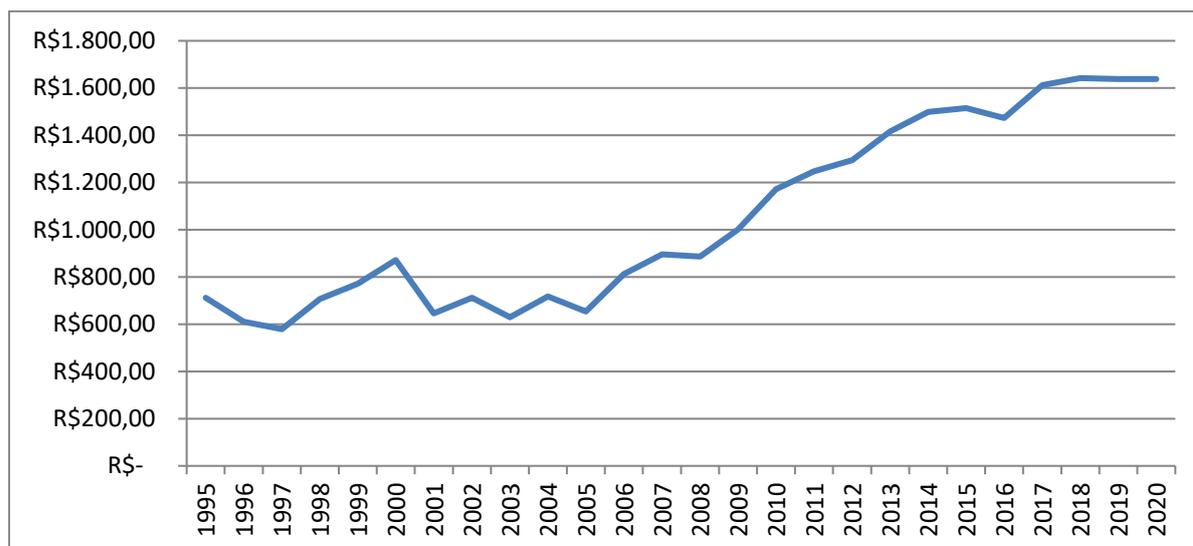


Gráfico 4.2 – Total de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (em R\$ milhões).

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, foi possível observar que a despesa orçamentária com pessoal e encargo social permaneceu praticamente estável no período 1995-2005, com média de R\$ 691.000.000,00 (seiscentos e noventa e um milhões de reais) ao ano – uma média de 65% de toda a despesa da UnB. Para Santos (2013), tal estabilidade nos gastos com pessoal é reflexo da política adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), onde se deu a impossibilidade de expandir os gastos em função da política econômica adotada a partir do Plano Real.

A partir de 2006, teve início um movimento crescente na despesa de pessoal, sobretudo, em função do REUNI (docentes e técnicos administrativos) e da Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), ultrapassando o valor de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) a partir de 2009, com crescimento constante e atingindo o montante de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais) em 2017, permanecendo estável no quadriênio 2017-2020.

A partir de 2017, a despesas de pessoal atingiram valores superiores a 80% do total do orçamento da UnB, chegando a 86% em 2020, acarretando em uma despesa discricionária de aproximadamente 14% do total do orçamento.

Em relação aos investimentos, o Gráfico 4.3, a seguir, evidencia o comportamento ao longo do período analisado.

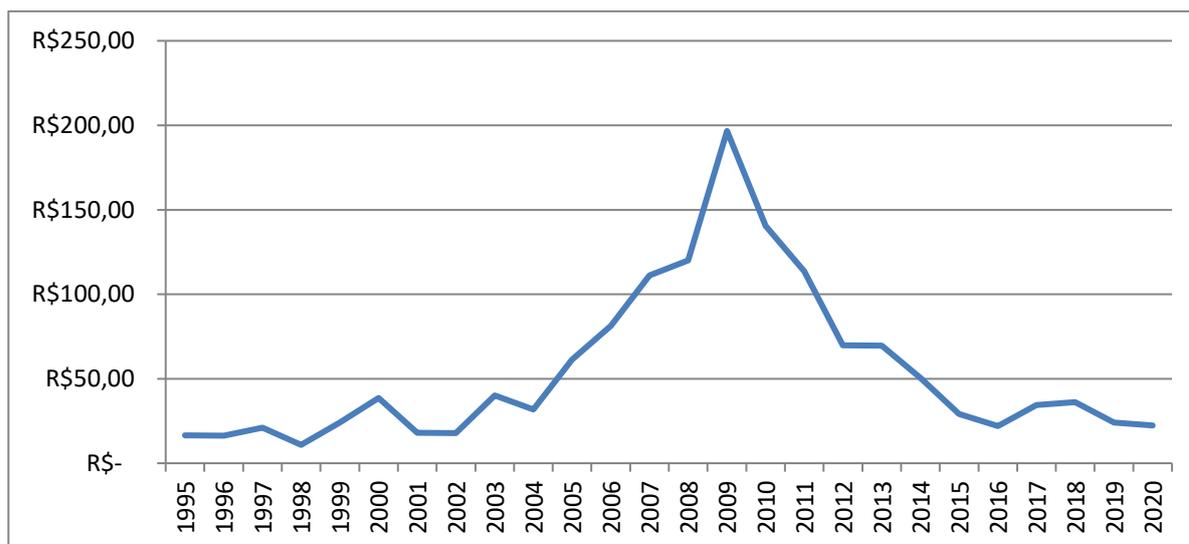


Gráfico 4.3 – Despesa de Investimentos (em R\$ milhões).

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, no período 1995-2002, as despesas de investimentos permaneceram estáveis, com média de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) por ano, com exceção do ano 2000, onde o total foi de R\$ 38.600.000,00 (trinta e oito milhões e seiscentos mil reais). A partir de 2003, tem-se uma mudança de patamar de investimento, com média de R\$ 44.400.000,00 (quarenta e quatro milhões e quatrocentos mil reais) no período 2003-2005.

Em 2006, o total ultrapassou a barreira de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), com crescimento expressivo nos anos subsequentes, chegando ao pico, em 2009, de R\$ 196.000.000,00 (cento e noventa e seis milhões de reais). No período em questão concentra-se a despesa de obras e de aquisição de bens imobilizados (investimentos em laboratórios e informática) – investimentos primordiais em prol da expansão no número de ingressos e cursos na UnB. Em 2012, teve início uma redução significativa, atingindo o patamar de R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais) em 2016, ao passo que no período 2017-2020, a média ficou próximo de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

O total das outras despesas correntes (relacionadas aos gastos destinados à manutenção do referido ambiente acadêmico<sup>17</sup>) apresentou uma evolução distinta das despesas de investimento e gastos com pessoal e encargo social, com redução ainda mais significativa a partir de 2015, conforme evidenciado no Gráfico 4.4, a seguir.

<sup>17</sup> Exemplos típicos de gastos destinados à manutenção do ambiente acadêmico: material de consumo, viagens, despesas de locomoção, serviços terceirizados de portaria, vigilância, limpeza etc.

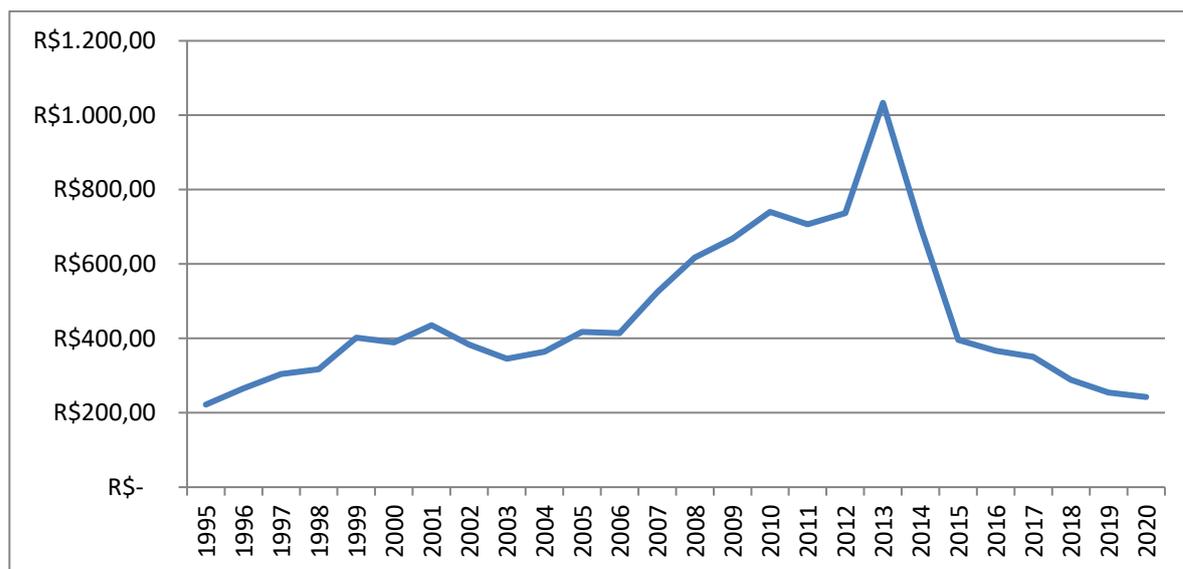


Gráfico 4.4 – Outras despesas correntes (em R\$ milhões).

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, no período 1995-2006 houve um crescimento sistemático em outras despesas correntes (gastos destinados à manutenção das atividades da UnB). O incremento no período foi de aproximadamente 100%, passando, no ano de 1995, de R\$ 222.000.000,00 (duzentos e vinte e dois milhões de reais), para R\$ 414.000.000,00 (quatrocentos e quatorze milhões de reais), no ano de 2006. Entretanto, o grande salto se deu no período 2007-2013, onde o gasto chegou R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), ocasionado pela operacionalização do REUNI.

O declínio em outras despesas correntes se deu a partir de 2014, influenciado também pela redução de receitas oriundas do CESPE, ao passo que ano após ano, o valor foi sendo reduzido: no ano de 2020, o valor foi de R\$ 242.000.000,00 (duzentos e quarenta e dois milhões de reais) – número superior em 9% ao observado no início da série analisada. Vale registrar que no período analisado (26 anos), a UnB teve aumento considerável na quantidade de alunos formados, matrículas e ingressantes, conforme evidenciado no Gráfico 4.5, a seguir.

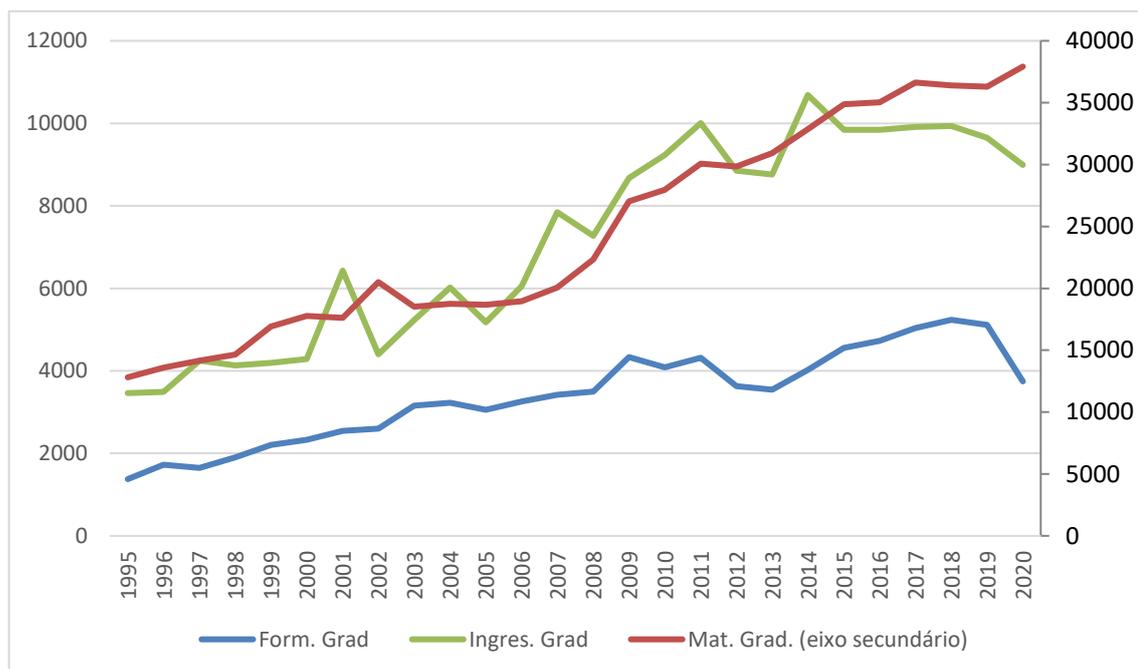


Gráfico 4.5 – Número de matrículas, ingressantes e formandos de graduação.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, para Oliveira (2013), faz-se importante avaliar os possíveis impactos negativos da expansão física da UnB promovida pelo REUNI, dado que a ampliação ocorrida por meio de investimentos em infraestrutura acarretaram em algum aumento nas despesas correntes, que podem culminar em dificuldades financeiras futuras para que se mantenham ali os objetivos e, conseqüentemente, a qualidade da formação dos estudantes. Vale destacar que as manutenções advindas de investimentos em obras e/ou equipamentos tendem a serem maiores quando do maior tempo de uso.

#### 4.1.1 Análise orçamentária – Ciclo político

A Tabela 4.1, a seguir, evidencia o gasto médio anual empreendido em cada ciclo político do período 1995-2020. Tais dados demonstram algum crescimento no gasto total do ciclo 1999-2002 (23%) em relação ao ciclo anterior, ao passo que o montante se mostrou estável no ciclo 2003-2006.

Tabela 4.1 – Gasto médio anual para cada ciclo político (em R\$ milhões).

<b>Ciclo das Despesas</b>	<b>Pessoal e Encargos (R\$)</b>	<b>Investimentos (R\$)</b>	<b>Outras Despesas Correntes (R\$)</b>	<b>Gasto Total Liquidado (R\$)</b>
1995-1998	652,14	16,18	277,17	955,10
1999-2002	750,12	24,60	402,48	1.177,50
2003-2006	703,57	53,64	385,35	1.142,76
2007-2010	988,79	142,06	637,43	1.768,57
2011-2014	1.364,02	75,85	793,74	2.233,60
2015-2018	1.560,91	30,43	350,44	1.941,77
2019-2020	1.638,49	23,16	248,43	1.910,08

Fonte: Adaptado de Brasil (2022c).

Diante do exposto, o salto no gasto total se deu a partir do ciclo 2007-2010, atingindo o máximo no período 2011-2014, com média de R\$ 2.230.000.000,00 (dois bilhões e duzentos e trinta milhões de reais) ao ano – aumento superior a 100% em relação ao primeiro ciclo em estudo. No ciclo 2015-2018 teve início um processo de redução nos gastos totais, mantido no período de 2018-2020.

De fato, foi possível observar que no último ciclo, o gasto com pessoal teve aumento superior a 150% em relação ao período 1995-1998. Entretanto, tem-se uma redução de 57% e 10% nas despesas de investimento e outras despesas correntes, respectivamente; ou seja, o aumento da folha de pagamento, que possui um crescimento natural, é coberto por reduções na conta de investimento e no custeio do ambiente acadêmico em questão. Aqui, vale destacar que parte do incremento nos gastos de pessoal são oriundos da Lei n. 11.091/2005 (BRASIL, 2005), que estruturou o plano de carreira dos técnicos administrativos em educação.

#### **4.1.2 Análise orçamentária – Período eleitoral**

A Tabela 4.2, a seguir, evidencia a evolução dos gastos entre o primeiro ano de cada ciclo político e o ano da eleição. Nesse viés, os números apontam que não existe um comportamento padrão e sugerem que não existe uma postura oportunista nos gastos com educação em todos os ciclos.

Tabela 4.2 – Despesas realizadas no primeiro e último ano de cada ciclo político (em milhões).

<b>Ciclo</b>	<b>Ano e Período de Governo</b>	<b>Total Gasto (R\$)</b>
1995-1998	1995 (1º ano)	961,72
	1998 (4º ano)	1.040,14
1999-2002	1999 (1º ano)	1.197,98
	2002 (4º ano)	1.112,81
2003-2006	2003 (1º ano)	1.016,09
	2006 (4º ano)	1.308,48
2007-2010	2007 (1º ano)	1.531,47
	2010 (4º ano)	2.052,90
2011-2014	2011 (1º ano)	2.066,74
	2014 (4º ano)	2.248,12
2015-2018	2015 (1º ano)	1.940,44
	2018 (4º ano)	1.966,82
2019-2020	2019 (1º ano)	1.917,06
	2020 (2º ano)	1.903,09

Fonte: Adaptado de Brasil (2022c).

Diante do exposto, no primeiro ciclo do período 1995-1998 tem-se algum aumento no ano eleitoral de 8% em relação ao montante do primeiro ano de governo. Já no segundo ciclo, governado pelo mesmo presidente, o ano da eleição apresenta uma redução de 7% em relação ao primeiro ano do mandato.

Para Rogoff (1990), os gastos ampliados nos anos eleitorais se dão em despesas facilmente observadas pelos eleitores, de impacto social imediato (consumo e alguns serviços, por exemplo). Já as despesas de investimento ficam reduzidas, pois, os benefícios são serão percebidos em momentos posteriores.

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) reforçaram que a educação possui um forte componente de subjetividade, necessitando, em grande parte, de prazos maiores para lograr resultados visíveis. Logo, os gastos em educação não sugerem alguma competência dos governantes no curto prazo.

De fato, o aumento de despesa em investimento se dá em ano pré-eleitoral, tendo em vista a necessidade da ação de gasto antecipado, para que os benefícios possam ser observados a médio e longo prazo, deixando os gastos no ano eleitoral priorizados em serviços que fiquem

mais visíveis ao eleitorado (VASCONCELOS; FERREIRA JUNIOR; NOGUEIRA JUNIOR, 2013).

Já no ciclo 2003-2006, foi possível observar um incremento de 29% no ano da eleição em relação ao primeiro ano de mandato – comportamento semelhante encontrado no último ano do ciclo 2007-2010, quando do aumento de 34% no ano da eleição.

No mandato seguinte, período 2011-2014, o gasto no último ano foi 9% superior ao montante executado no primeiro ano – comportamento que permaneceu praticamente inalterado no ciclo político 2015-2018, quando de um leve aumento de aproximadamente 1% dos gastos no ano eleitoral em relação ao primeiro ano de governo.

Para o biênio 2019-2020, notou-se uma redução de 1% no ano de 2020 (segundo ano de mandato) em relação às despesas empreendidas no primeiro ano de governo.

Para Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), no que tange aos governos estaduais brasileiros no período 1995-2013, tem-se um pequeno viés ideológico partidário. Ali foi possível constatar que os partidos de esquerda gastam, em média, no decorrer de seus mandatos, 5% a mais que os que partidos ditos de centro.

## 4.2 RESULTADO DE EFICIÊNCIA – ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

### 4.2.1 Eficiência apurada no período 1995-2020

Na presente etapa de análise têm-se os resultados obtidos via Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*). Nesse ínterim, os indicadores de eficiência do período 1995-2020 se deram pelo *software* Open Soucer DEA (OSDEA) (2022).

É preciso destacar que a DEA empreende cálculos que geram um *score* de eficiência que varia de 0 a 1, sendo o indicador 1 considerado o nível máximo de eficiência relativa, dentro das unidades apresentadas.

O modelo proposto apresenta como *inputs* o gasto total (GT) da UnB (valores liquidados), a quantidade de docentes (DC) e o número de servidores técnicos administrativos (TC). Para *outputs* foram considerados a quantidade de ingressantes de graduação (IG) e o total de formados de graduação (FG).

No período aqui em análise foram analisadas 26 unidades tomadoras de decisão (*Decision Making Units – DMUS*), ao passo que o Gráfico 4.6, a seguir, evidencia a eficiência observada (período de análise).

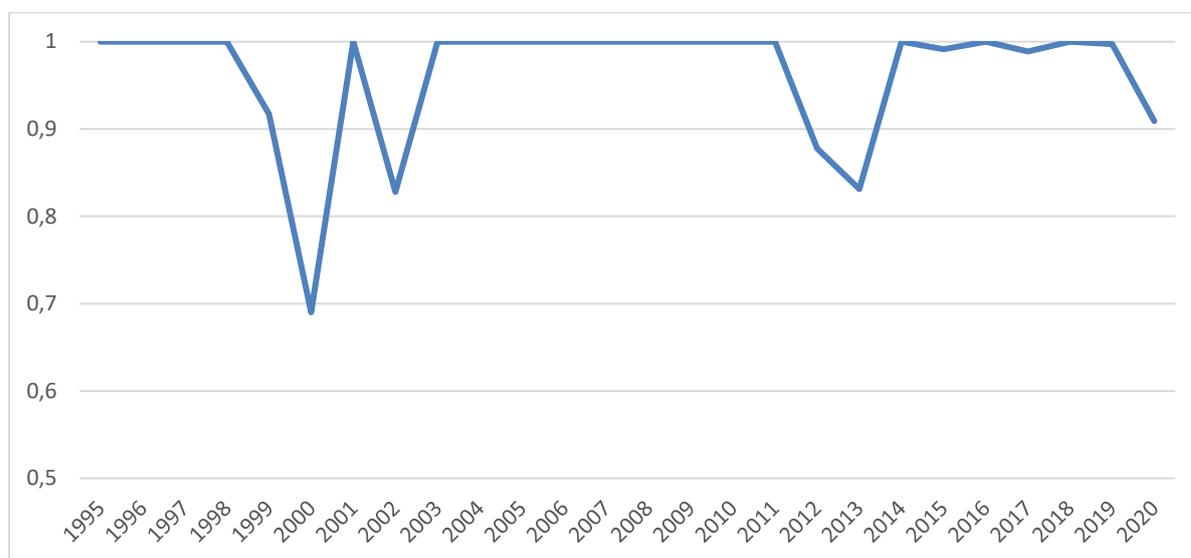


Gráfico 4.6 – Eficiência apurada – período 1995-2020.

Fonte: Elaboração própria.

Para o período supramencionado, a UnB apresentou uma eficiência média de 0,9627, podendo ser considerado um número elevado. Das 26 observações avaliadas, têm-se 17 períodos com eficiência máxima (*score* 1), e além de duas observações acima de 0,99, têm-se apenas nove períodos com restrições de eficiência, sendo que o ano 2020 apresentou *score* de 0,91 – resultante em função daquele ambiente acadêmico ter concluído apenas um semestre letivo devido ao estabelecimento da pandemia do novo Coronavírus (SARS-CoV-2).

No período 1995-1998, o *score* de eficiência foi igual 1, com a alocação otimizada dos recursos. Ali, as despesas liquidadas se mantiveram estáveis, variando apenas 8%, saindo de R\$ 962.000.000,00 (novecentos e sessenta e dois milhões de reais) para R\$ 1.040.000.000,00 (um bilhão e quarenta milhões de reais), sendo a maior contribuição para essa estabilização as despesas de pessoal (diminuição de 0,73% no intervalo) – reflexo da política de maior controle fiscal de um governo mais à direita, com ideias mais liberais.

Por outro lado, a UnB aumentou o número de ingressantes, passando, no ano de 1995, de 3.461 alunos, para 4.132 alunos, em 1998, além de um aumento considerável nos formados de graduação (38%). Cabe registrar que os impactos no número de formados têm suas origens em anos anteriores àqueles aqui delimitados, pois tem-se um ciclo natural entre o ingresso e a consequente conclusão do curso.

O ano de 1999 apontou um *score* de 0,917. A despesa liquidada no referido período apresentou um acréscimo de 15% em relação ao ano anterior, com destaque na conta de pessoal,

que apresentou uma evolução de 9% – identificou-se algum crescimento no quadro de docentes e técnicos administrativos de 4,9% e 1,8%, respectivamente.

De fato, a ineficiência decorreu do aumento nos gastos sem contrapartidas em proporções equivalentes no número de ingressantes, que cresceu apenas 1,5% em relação ao ano anterior. Nesse ínterim, o ponto que necessitaria de maior impacto para melhorar a eficiência no ano de 1999 seria o incremento no número de ingressantes, que deveria ter sido superior em 20,3%, permanecendo inalterados os *inputs* de produção.

O menor score da série estudada foi obtida no ano de 2000, quando o *score* foi 0,69. O gasto total em 2000 foi de R\$ 1.300.000.000,00 (um bilhão e trezentos milhões de reais) – montante superior em 8,5% em relação ao ano de 1999 e de 25% em relação ao ano de 1998. A despesa com pessoal cresceu 13%, com impacto fundamentalmente ocasionado pelo aumento na quantidade de docentes, que saltou de 1.371, no ano de 1999, para 1.627, no ano de 2000, apesar de ter havido uma redução de 12,2% na quantidade de técnicos administrativos em relação ao ano de 1999.

Com base no exposto, os produtos (*outputs*) gerados pelos gastos não geraram impactos relevantes, dado o incremento de *inputs*, sobretudo, no número de ingressantes, que no ano 2000 totalizou 4.288, permanecendo praticamente estável em relação aos anos de 1998 e 1999, quando os ingressantes foram 4.132 e 4.197, respectivamente.

Também foi possível identificar algum aumento no número de formados, que passou de 1.899, em 1998, para 2.330, em 2000 – o que não foi o suficiente para melhorar o *score*, uma vez que para alcançar o *score* e a eficiência no ano de 2000, seria necessário um aumento no número de ingressantes na ordem de 45%, mantendo constante os *inputs*.

Em 2001, o *score* de eficiência apurado foi novamente maximizado, após dois anos considerados ineficientes. Assim, o gasto ocorrido no referido período foi inferior a 14,4% àquele executado no ano de 2000, com algum aumento no número de ingressos, ultrapassando a casa de 6.400 novos alunos – volume 49,9% superior à entrada no ano de 2000, contribuindo significativamente para o resultado de eficiência apresentado naquele ano.

Já em 2002, o *score* retornou para 0,83, ocasionado pelo retorno no número de entrantes para o patamar de 4.400 – número semelhante apresentado no período 1998-2000. Para o alcance de eficiência no ano de 2002, era necessário um incremento de 17% no número de graduados e de 18,7% no número de ingressantes.

No período 2003-2011, mudanças importantes nos comportamentos das variáveis de *inputs* e *outputs* da UnB foram identificadas, conforme evidenciado no Gráfico 4.7, a seguir.

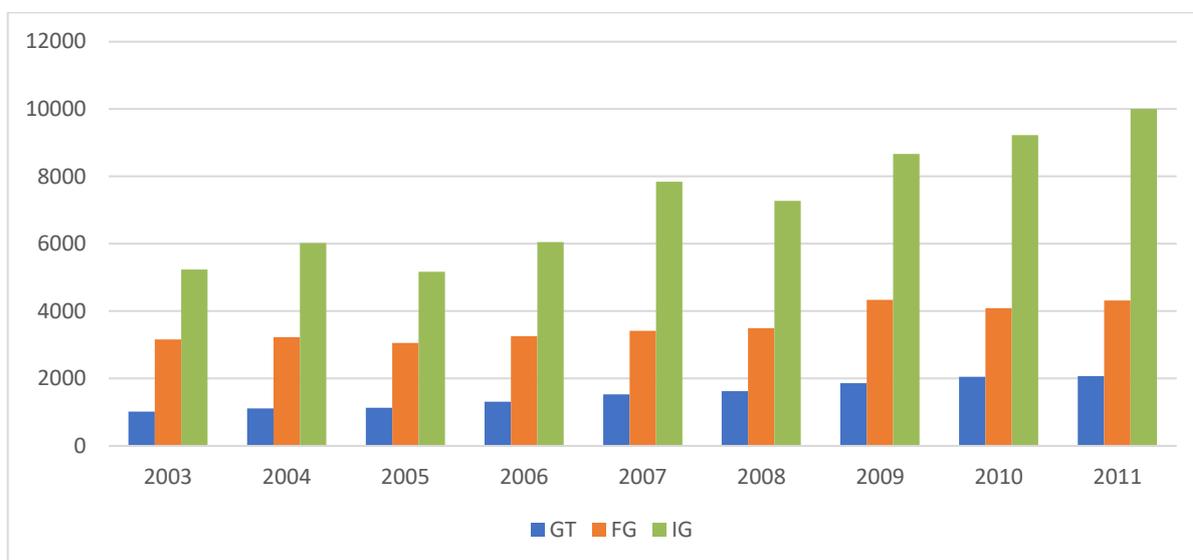


Gráfico 4.7 – Evolução nas variáveis gastos total (em R\$ milhões) (GT), formandos de graduação (FG) e ingressantes de graduação (IG) – período 2003-2011.

Fonte: Adaptado de Brasil (2022a; 2022c).

Em 2003, a despesa total da UnB totalizou R\$ 1.016.000.000,00 (um bilhão e dezesseis milhões de reais), sendo identificada alguma evolução gradual ano após ano, intensificada a partir do ano de 2007, decorrente das ações do REUNI. Assim, no ano de 2011, o gasto total ultrapassou a barreira de R\$ 2.067.000.000,00 (dois bilhões e sessenta e sete milhões de reais).

Tal incremento de gasto acarretou forte impacto nos *outputs*, pois durante o período supramencionado, a quantidade de ingressante aumentou em 91,1%; ou seja, no ano de 2011, identificou-se um total de 10.003 ingressantes e o número de formados teve um incremento de 36,76%. Vale registrar a existência de um ciclo médio de quatro anos entre o ingresso do estudante e a conclusão do curso.

As mudanças nas variáveis acarretaram um período de nove anos com eficiência máxima (*score* 1), ou seja, o aumento de gastos gerou uma quantidade de produto de proporções significativas na UnB.

No Gráfico 4.8, a seguir, tem-se o comportamento dos montantes de docentes (DC) e servidores técnicos administrativos (TC) no período 2003-2011. Ali foi possível observar um aumento de 52,9% na quantidade de docentes e 9,2% na quantidade de servidores técnicos administrativos. Considerando que o número de ingressantes aumentou em 91%, os dados confirmam um ganho de escala que corrobora com a eficiência apurada.

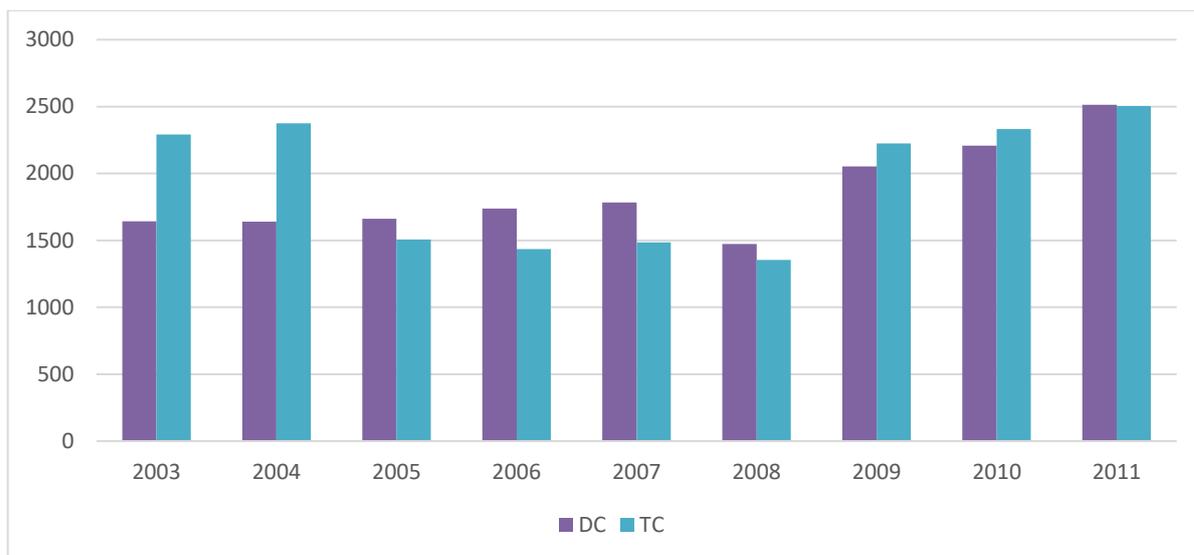


Gráfico 4.8 – Evolução nas variáveis docentes (DC) e servidores técnicos administrativos (TC) – período 2003-2011.

Fonte: Adaptado de Brasil (2022a; 2022c).

Em 2012, o *score* foi de 0,88, sendo considerado um ano ineficiente depois de um longo período de otimização máxima dos recursos. A despesa no período em questão foi de R\$ 2.100.000.000,00 (dois bilhões e cem milhões de reais) – número 1,6% superior ao ano anterior. Entretanto, têm-se reduções significativas nos investimentos (final do ciclo de investimento do REUNI), que sai de R\$ 197.000.000,00 (cento e noventa e sete milhões de reais), em 2009, para R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), em 2012.

Apesar da estabilidade no total de gastos, tal período se tornou ineficiente em virtude da redução de 15,9% e 11,4% no número de formados e ingressantes, respectivamente. E ainda, no ano de 2012, identificou-se uma redução de 690 formandos e 1.147 ingressantes em relação ao ano de 2011. Assim, para tornar o ano de 2012 eficiente, o número de formandos e ingressantes deveria ter sido superior em 13% àquele registrado no ano de 2011.

Em 2013, o *score* sofreu uma nova redução, resultando no número 0,83. Os *outputs* foram praticamente os mesmos observados no ano de 2012, com variação menor de 2% no número de formados e 1% no número de ingressantes. Portanto, o *score* resultante no ano de 2013 foi resultado dos gastos – 20% superior ao ano de 2012 (somente a despesa de pessoal e os encargos tiveram incremento de 9,44%, com adicional de 6,1% e 11,5% no quadro de docentes e servidores técnicos administrativos, respectivamente).

Vale ressaltar que o pico de gasto na UnB se deu em 2013, onde o montante atingiu R\$ 2.519.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos e dezenove milhões de reais). Porém, o maior

impacto pode ser identificado nas outras despesas correntes, que teve um crescimento de R\$ 296.000.000,00 (duzentos e noventa e seis milhões de reais) em relação ao ano de 2012. Contribuiu de forma significativa para o crescimento da presente despesa a contratação do CESPE para a elaboração do ENEM, que, no ano de 2013, teve mais de sete milhões de inscritos (SANTOS, 2015).

No período 2014-2019, foi possível entender que, tecnicamente, a eficiência do gasto se mostrou de modo máximo (*score* 1), apesar do resultado da DEA ter logrado 0,991 em 2015, 0,989 em 2017 e 0,997 em 2019, conforme apresentado no Gráfico 4.6. E para ofertar a dimensão de que os números estão próximos à eficiência plena, seria necessária a formação de 17 estudantes a mais e o ingresso de 38 novos alunos no ano de 2019, para atingir o *score* 1. O Gráfico 4.9, a seguir, apresenta o comportamento dos gastos e os *outputs* gerados no período em questão.

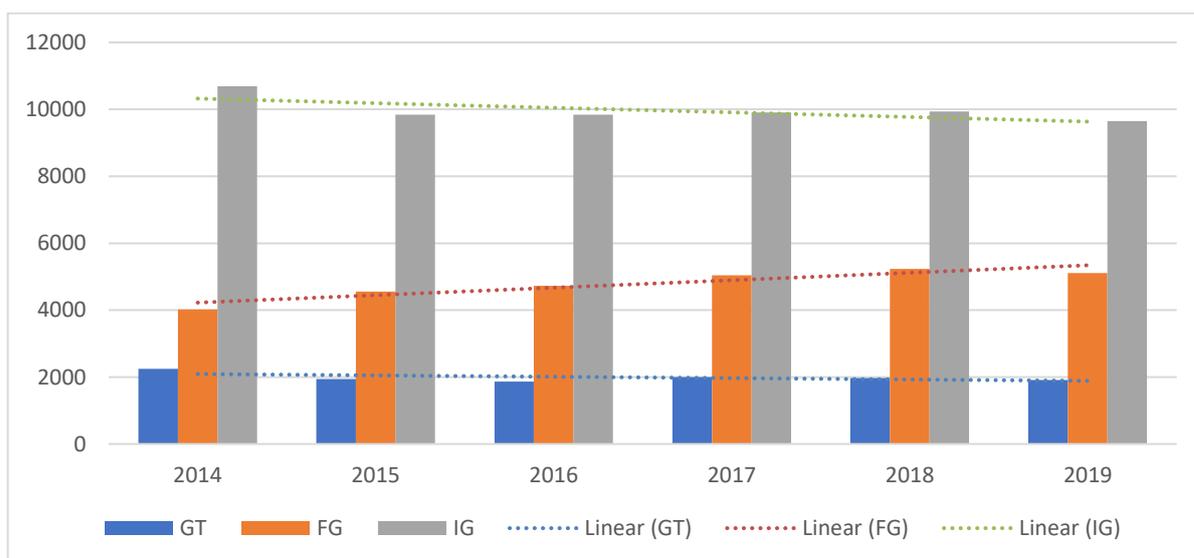


Gráfico 4.9 – Evolução da variável gastos total GT e os *outputs* – período 2014-2019.

Fonte: Adaptado de Brasil (2022a; 2022c).

Diante do exposto, os gastos apresentaram uma tendência de queda no período 2014-2019. No ano de 2014, identificou-se o montante de R\$ 2.248.000.000,00 (dois bilhões e duzentos e quarenta e oito milhões de reais), ao passo que o total de gastos no ano de 2019 foi de R\$ 1.917.000.000,00 (um bilhão e novecentos e dezessete milhões de reais). Por outro lado, identificou-se um aumento considerável no número de formados, que naquele período cresceu 27%, enquanto o número de ingresso permaneceu estável, próximo a 10.000 novos alunos por ano – fatores fundamentais para o alcance do *score* próximo de 1.

#### 4.2.2 Eficiência dos gastos em educação *versus* ciclos políticos

No período 1995-2020, foi possível identificar seis ciclos políticos concluídos, além do ciclo em andamento (2019-2022). Apesar da quantidade de ciclos, faz-se importante registrar o governo do Brasil por apenas quatro vertentes ideológicas.

O primeiro período de oito anos foi governado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Na sequência, foram oito anos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seis anos de governo da presidente Dilma Vana Rousseff – ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), havendo uma ruptura, em meados de 2016, via processo de *impeachment*, onde assumiu o vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Por fim, tem-se o atual governo, do presidente Jair Messias Bolsonaro, eleito pelo Partido Social Liberal (PSL).

No decorrer do período supramencionado, os gastos em educação sofreram grandes variações; porém, mais importante do que cada governo destina para esta área, é preciso avaliar o quão eficiente foi o gasto realizado. A Tabela 4.3, a seguir, evidencia o *score* de eficiência média apurada via modelo DEA em cada mandato presidencial.

Tabela 4.3 – *Score* de eficiência média para cada ciclo político (período de 4 anos).

Ciclo e Presidente(s)	Ano	Eficiência	Média
1995-1998 – Fernando Henrique Cardoso	1995	1	1
	1996	1	
	1997	1	
	1998	1	
1999-2002 – Fernando Henrique Cardoso	1999	0,917	0,8588
	2000	0,690	
	2001	1	
	2002	0,828	
2003-2006 – Luiz Inácio Lula da Silva	2003	1	1
	2004	1	
	2005	1	
	2006	1	

(continua)

Tabela 4.3 – *Score* de eficiência média para cada ciclo político (período de 4 anos).

<b>Ciclo e Presidente(s)</b>	<b>Ano</b>	<b>Eficiência</b>	<b>Média</b>
2007-2010 – Luiz Inácio Lula da Silva	2007	1	1
	2008	1	
	2009	1	
	2010	1	
2011-2014 – Dilma Vana Rousseff	2011	1	0,9272
	2012	0,878	
	2013	0,831	
	2014	1	
2015-2018 – Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia	2015	0,991	0,9950
	2016	1	
	2017	0,989	
	2018	1	
2019-2020 – Jair Messias Bolsonaro	2019	0,997	0,9532
	2020	0,909	

(conclusão)

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, o primeiro mandato (1995-1998) apresentou eficiência para todos os quatro anos, com *score* igual a 1. A gestão executada por Fernando Henrique Cardoso estava concentrada no pilar da política fiscal, com um rigoroso controle nas despesas, com severos apertos salariais. Naquele período tem-se uma redução de 14,4% na quantidade de servidores técnicos administrativos da UnB – o que refletiu em um período com gastos praticamente estáveis; porém, identificou-se algum aumento na quantidade de alunos formados e no número de ingressantes, acarretando um período altamente eficiente (fazer mais com menos).

A condução de Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato (1999-2002), no que se refere à política fiscal, foi bastante semelhante ao ciclo anterior. Nesse viés, a despesa total em educação na UnB sofreu um incremento de 15,6% em oito anos, com foco nas despesas de custeio. E o gasto com pessoal e encargos, no ano de 2002, foi praticamente o mesmo do ano de 1995: em torno de R\$ 710.000.000,00 (setecentos e dez milhões de reais). Os investimentos também não sofreram grandes mudanças, apontando, no ano de 2002, o montante de R\$ 17.700.000,00 (dezessete milhões e setecentos mil reais), contra um montante de R\$ 16.500.000,00 (dezesseis milhões e quinhentos mil reais), em 1995.

Diante do cenário de restrição orçamentária, não foram identificadas mudanças no patamar de ingressantes na UnB, em comparação ao último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A exceção se mostrou no ano de 2001, onde se tem um ingresso pontualmente elevado de novos alunos – a média para os demais anos do ciclo em questão foi de 4.300 ingressantes, enquanto no ano de 2001, o número foi de 6.427 ingressantes. Conforme apresentado na Tabela 4.3, a eficiência média foi 0,86, sendo que em 2001, identificou-se eficiência máxima (*score* 1) em função do elevado número de vagas preenchidas.

Os dados da gestão de Fernando Henrique Cardoso apontaram que a eficiência foi atingida via restrição nos gastos, acarretando na necessidade de uma gestão ainda mais eficiente dos recursos – fato observado no *score* do primeiro ciclo. Entretanto, tal resultado sugere que no segundo mandato daquele político do PSDB, as ações empreendidas não tiveram sustentação nos anos seguintes, tendo em vista que o reduzido nível de eficiência.

Faz-se importante destacar que para a elevação na quantidade de ingressantes e, conseqüentemente, na quantidade de formados – ponto considerado de grande importância –, é necessária a ampliação nos investimentos e na contratação de profissionais de educação (docentes e técnicos). Como pode ser observado, as restrições foram mais severas justamente em tais alocações.

Em 2003, tomou posse Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, pelo PT – primeiro partido considerado de esquerda a governar o país após a redemocratização, com vertente mais intervencionista e apelo para as questões sociais. Durante seus oito anos de gestão, a postura perante os gastos em educação foi bastante distinta àquela empreendida pelo seu antecessor.

A partir de 2004, teve início um processo de expansão de gastos, com crescimento ano após ano, sendo intensificado a partir de 2007, em virtude do REUNI, que empreendeu uma grande expansão na oferta de Ensino Superior nas universidades públicas. Nesse viés, os gastos na UnB no ano de 2010 foram 113% superiores àqueles empreendidos no ano de 1995. Tal mudança no perfil de gastos provocou a inclusão de novos cursos, de novos *campi* e a ampliação na oferta de vagas e na quantidade de formados.

Em 2010, identificou-se o ingresso de 9.231 novos alunos, em comparação ao ingresso de 3.461 alunos que se deu no ano de 1995 (aumento de 166%), ao passo o número de docentes foi ampliado em 80% e o investimento chegou a quase R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) no ano de 2009. Diante dessa expansão orçamentária e da conseqüente disponibilização de produtos à sociedade em proporções superiores, o ciclo de dois mandatos de Lula foi marcado pelo grau máximo de eficiência do período em 100%.

Em 2011, assumiu como presidente Dilma Vana Rousseff, também do PT, sucessora apoiada por Lula e vencedora no processo eleitoral democrático, com expectativa de dar continuidade ao modelo de gestão pública adotada pelo seu antecessor. A eficiência média no primeiro governo de Dilma foi de 0,93, sendo eficiência máxima de 1 nos anos 2011 e 2014, e para os anos de 2012 e 2013, um *score* de 0,88 e 0,83, respectivamente.

Em 2011, tem-se ainda um alto dispêndio em investimento, oriundo do REUNI. Ali, a UnB recebeu um total de 10.003 ingressantes, formando 4.319 alunos – número superior a 5,7% apresentado no último ano do segundo mandato de Lula.

Em 2012, tem-se a primeira estabilização nos valores de pessoal e encargos, depois de um longo período de evolução nesta despesa, além da redução nos investimentos, que voltaram a patamares anteriores ao início do REUNI (no ano de 2007). Nesse ínterim, a UnB não logrou manter o crescimento de novas vagas – fato observado em anos anteriores; ou seja, o número de ingressante apresentou uma redução de aproximadamente 11,4% em relação ao ano de 2011, acarretando em *score* 0,88.

Em 2013, a eficiência sofreu uma nova redução, chegando ao *score* 0,83. Apesar da estabilidade no número de ingressantes e formandos em relação ao ano de 2012 (variação menor que 2%), o impacto na eficiência se deu em função do montante da despesa ter sido o maior da série aqui pesquisada, totalizando R\$ 2.519.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos e dezenove milhões de reais). Vale destacar que no período em questão, a UnB apresentou uma receita própria bastante elevada em função da execução do ENEM 2013.

No último ano do primeiro mandato de Dilma, teve início um declínio na curva de despesas da UnB, com redução de 8,9% em comparação ao ano de 2013. Apesar de menor disponibilidade orçamentária, aquele ambiente universitário retomou o patamar de ingressantes do ano de 2011, ao passo que o número de formandos voltou a superar a barreira de 4.000 estudantes, acarretando, para o ano de 2014, *score* igual a 1.

Dilma Vana Rousseff se reelegeu presidente em 2014, governando o país até agosto de 2016, em função do impedimento, quando assumiu seu vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia. Nesse cenário, no período 2015-2018, as despesas em educação na UnB foram, em média, 13,6% menor que o volume apresentado no ano de 2014, ou seja, a redução se deu dentro do próprio ciclo político de Dilma, ao passo que no governo Michel Temer, os números se mostraram estáveis (redução de 1,55%).

No período supramencionado tem-se alguma estabilidade no quantitativo de servidores da UnB (tanto docentes como técnicos administrativos). Por outro lado, apesar da limitação

orçamentária, tal ambiente universitário logrou manter a quantidade de ingresso no decorrer do quadriênio, sendo que o número de formandos no mandato cresceu 15% – cenário que proporcionou eficiência próximo do *score* 1.

Em 2019, assumiu como presidente Jair Messias Bolsonaro, que detinha um programa de governo considerado liberal e de austeridade fiscal. No campo da educação, tem-se aí uma continuação do processo de redução de despesas nas universidades. Assim, na UnB, por exemplo, identificou-se uma redução de 2,54% em relação ao ano de 2018, além de nova redução de 0,73% em relação ao ano 2019 – a curva dos últimos anos apresenta clara tendência de redução, sobretudo, nas despesas de custeio, que, no ano de 2020, encerrou próximo ao patamar do início da série estudada.

Apesar da redução orçamentária em 2019, a UnB manteve uma eficiência próxima à máxima, com *score* 0,99, tendo em vista que não houve redução significativa no número de formados e ingressantes.

A eficiência de 0,91 para o ano de 2020 não pode ser avaliada, tendo em vista que os efeitos da pandemia culminaram na conclusão de apenas um semestre letivo na UnB, acarretando impactos relevantes no total de formandos.

#### **4.2.3 Ciclos com maior eficiência**

A partir da análise da DEA, constatou-se que no período estudado têm-se dois momentos com eficiência máxima: o primeiro, no ciclo 1995-1998; e, o segundo, no período 2003-2010. E ainda, tem-se um terceiro período (2015-2018) com *score* médio acima de 0,99.

Considerando que na série pesquisada há rupturas na visão ideológica-partidária nos ciclos políticos, foi possível observar a questão da eficiência tanto em governo de esquerda como de direita, mas, com características e modelos distintos de alocação de recursos.

Sobre a questão, Gouveia (2009) e Francisco (2019) afirmaram que o modo de gerir a educação é bastante distinto nas orientações de esquerda e direita. Tais divergências são ampliadas quando se analisa a forma de financiamento. Assim, a direita aponta para uma direção mais voltada ao campo produtivo, articulado com o mercado, e a esquerda, para o campo democrático, sendo direcionada para a ampliação da cidadania (GOUVEIA, 2009).

Para Gouveia (2009), a perspectiva da esquerda é mais democrática, com ênfase no investimento e na ampliação de recursos, promovendo um acesso mais universal. Por outro

lado, para a direita, é necessário haver economia de recursos e melhora constante do processo de gestão, ao passo que os recursos estão vinculados ao crescimento da economia e a critérios de eficiência.

O período 1995-1998 outrora analisado apontou uma eficiência com base na busca por melhor alocação dos recursos públicos. Ali, o Brasil adotou diversas políticas de ajuste fiscal, que se deu a partir da implantação do Plano Real, em 1994, acarretando em forte movimento de arrocho salarial, com significativas reduções de verbas destinadas à educação.

O governo Fernando Henrique Cardoso provocou diversas mudanças no modelo de financiamento das IFES, inclusive, fundamentadas em orientações de organismos internacionais, tais como: Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (SANTOS, 2015).

Schartzman (1994) asseverou que as mudanças ocorridas na mentalidade dos gestores era de que a gestão deveria ser orientada para a elevação da eficiência com aproveitamento de oportunidades emergentes com a “nova” política governamental. Ainda segundo aquele autor, havia diversos desperdícios na gestão do Ensino Superior, evidenciada, por exemplo, pela baixa relação aluno-professor. Tal percepção do governo foi constatada nos recursos destinados à despesa de pessoal da UnB que, no período de oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, foi praticamente estável.

Amaral (2008, p. 649) assim descreveu o momento vivido a partir de ideias iniciadas a na década de 1990:

No Ensino Superior, o que se viu foi, no contexto do “quase-mercado” educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público.

De fato, a incapacidade do Estado em promover mais recursos para a educação pública superior foi um fator determinante para a forte expansão da oferta de vagas no setor privado ocorrida no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, inclusive, com aumento sistemático governamental na oferta de linhas de crédito para o financiamento estudantil. Sobre a questão, em seu governo, Luiz Inácio Lula da Silva fez diversas críticas à expansão do Ensino Superior privado, denominando tal ação de privatização do sistema educacional (CARVALHO, 2015).

Já o ciclo político 2003-2010 (mandatos presidenciais consecutivos de Lula) apresenta condução distinta em relação ao seu antecessor. Ali, o governo buscou criar condições para a

ampliação dos recursos destinados à educação superior. Os gastos na UnB, por exemplo, cresceram de forma robusta, alicerçados pelo REUNI, mas, os produtos gerados para aquele ambiente universitário tiveram incrementos proporcionalmente superiores aos gastos, acarretando em alto nível de eficiência.

A diferença entre a eficiência do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva pode ser observada do ponto de vista social, uma vez que enquanto a primeira eficiência não acarretou algum aumento na base social construída a partir de uma universidade, a eficiência de um governo mais à esquerda foi conciliada com a expansão do acesso ao Ensino Superior de qualidade e gratuito.

Para Santos (2013), a expansão das universidades não se deu somente na distribuição geográfica de novos *campi* ou até mesmo pela quantidade de novos alunos, mas, sobretudo, no sentido social, que proporcionou ganhos bastante significativos, em especial, das camadas de mais baixa renda. E embora se esteja em um momento de questionamentos sobre as políticas sociais e na perspectiva de alguns em torná-las em mercadoria, é possível perceber que os partidos de esquerda sempre estão em busca de propostas que possam ampliar a democratização da educação.

Na análise do ciclo político-econômico, Hibbs Junior (1977) incorpora a variável ideológica-partidária – o que atribui nas decisões políticas o viés partidário, implicando ao governante impor políticas que possam beneficiar sua base eleitoral. Tal raciocínio corrobora com a atuação do governo de esquerda, que atuou intensamente nas questões sociais, em especial, na educação.

Por fim, Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) relataram que os partidos de direita conduzem a política econômica com maior austeridade fiscal, ou seja, buscando, em última instância, o controle de preços, que é obtido pela melhor gestão das contas públicas, sobretudo, com a perspectiva de redução de gastos. Por outro lado, os partidos de esquerda priorizam as necessidades das classes mais baixas, focando, inclusive, em políticas sociais para a geração de benefícios para a sociedade.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo avaliar a eficiência dos gastos públicos em educação na Universidade de Brasília (UnB) no período 1995-2000. Para tanto, fez-se uso da técnica Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*), onde se buscou avaliar a eficiência de uma unidade a partir da combinação considerada ótimo de variáveis de *inputs* e *outputs*.

O período foi definido em função dos diversos ciclos políticos brasileiros que se deram nos últimos 26 anos, com ideologias partidárias divergentes e, em função do aumento dos gastos nas universidades públicas por conta do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a partir de 2007, atingindo o ápice no início da década de 2010.

Os recursos aportados proporcionaram um crescimento importante na UnB. A mudança de patamar possui duas dimensões importantes, quais sejam: 1) O crescimento econômico e social que a universidade proporciona à comunidade; e, 2) A preocupação advinda com as despesas de custeio que foram elevadas e que criaram dificuldades para a manutenção da estrutura da instituição, sobretudo, considerando os cenários de restrições orçamentárias.

Faz-se importante não somente avaliar os montantes gastos, mas também observar a eficiência em um cenário onde as perspectivas de restrições orçamentárias são cada vez mais reais. Portanto, a busca para atingir melhores resultados mostra-se como um fator primordial nos próximos anos para evoluir na oferta de serviços à sociedade.

O presente estudo demonstrou que a eficiência plena foi alcançada em dois momentos: no período 1995-1998, com Fernando Henrique Cardoso como mandatário, onde a maximização se deu em função de restrições orçamentárias e pela busca por fazer o máximo com montantes praticamente estáveis (eficiência que fazia parte de uma frente mais à direita, que tinha como premissa um liberalismo intenso, aliado ao rígido controle das contas públicas); e, no período 2003-2010, de eficiência plena, em dois mandatos consecutivos de Luiz Inácio Lula da Silva, onde os gastos cresceram intensamente, ao passo que a produção (formandos, ingressantes, matrículas) alcançou na UnB números de proporções bastante superiores aos gastos empreendidos.

É importante notar que as maiores eficiências ocorreram justamente em governos que possuem divergências importantes com o trato dos gastos na área de educação. Os índices são alcançados atendendo as premissas ideológicas, ou seja, a direita com foco no processo de

melhoria na gestão e, conseqüentemente, na eficiência, e a esquerda, aumentando os gastos e buscando o acesso mais universal à educação superior.

Independente da visão política/ideológica, os gastos com educação devem ser considerados como investimento, sendo de grande importância para o crescimento de uma nação. Entretanto, as diferentes visões se dão no modo de como fomentar a educação, sobretudo, na destinação de recursos para o Ensino Superior.

De fato, a nova gestão pública exigirá, de forma cada vez mais intensa, a eficiência, uma vez em que se está em um momento de transição, onde o cidadão não se contentará apenas com a legalidade do gasto, mas também na melhor alocação e no melhor uso dos recursos.

Para esta pesquisa foram utilizadas apenas variáveis de graduação como *outputs*, não observando variáveis voltadas para pesquisas (incluindo pós-graduação) e produtos gerados pela extensão, que tem grande impacto na comunidade onde a UnB está inserida. Esta se apresenta inédita ao avaliar a eficiência por ciclos políticos, visando identificar a orientação ideológica mais eficiente no gasto com a educação superior.

Esta pesquisa se restringiu a avaliar a UnB. Logo, recomenda-se a realização de pesquisas futuras sobre a eficiência dos gastos nos ciclos políticos em outras regiões do país ou com a população de universidades federais, além de contemplar outras variáveis relacionadas às ações de ensino, pesquisa e extensão.

Pode-se também avaliar a eficiência de uma universidade em outras dimensões, como por exemplo, na mensuração de impactos que são gerados no desenvolvimento de uma determinada região. É possível ainda, por meio de uma regressão linear múltipla avaliar as variáveis (*inputs e outputs*) que mais provocam impactos nos *scores* apurados.

Futuros estudos sobre eficiência podem contribuir para a melhoria constante na gestão dos recursos, considerando uma análise que contemple diversas IFES será possível identificar quais universidades são consideradas de referência no uso dos recursos e a partir disso, haver uma disseminação de melhores práticas.

O presente estudo também permitiu constatar que avaliar eficiência não é um processo trivial, é necessário realizar diversas ponderações, porém, ter indicadores é de suma importância para melhoria constante do processo de gestão e que se faz necessário uma evolução contínua na elaboração e na análise das ferramentas de avaliação.

Ressalta-se que o presente estudo buscou avaliar a eficiência do gasto público. Entretanto, as linhas que se seguiram se limitaram a não considerar a influência da gestão interna da UnB, tendo em vista que, em última instância, é detentora, em parte, do poder discricionário de atuar nos montantes previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

## REFERÊNCIAS

AGASISTI, T. The efficiency of public spending on education: an empirical comparison of EU countries. **European Journal of Education: Research, Development and Policy**, v. 49, n. 4, p. 543-557, dez. 2014.

ALESINA, A. Macroeconomic policy in a Two-Party System as a repeated game. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 102, n. 3, p. 651-678, ago. 1987.

\_\_\_\_\_; SACHS, J. Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. **Journal of Money, Credit and Banking**, v. 20, n. 1, p. 63-82, fev. 1988.

\_\_\_\_\_; TABELLINI, G. A positive theory of budget deficits and government debt. **Review of Economic Studies**, v. 57, n. 3, p. 403-414, jul. 1990.

ALMEIDA, M. R. **Programação linear**: uma aplicação ao problema de compras de um supermercado da cidade de Macaúbas-BA. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Matemática) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, BA, 2018. Disponível em: <http://www2.uesb.br/cursos/matematica/matematicavca/wp-content/uploads/TCC-Mailton-Final.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

ALVES, S. O.; RODRIGUES SOBRINHO, W. B. Análise de Custos em uma instituição de Ensino Superior: um estudo aplicado no Instituto Federal do Tocantins. **ABCustos – Associação Brasileira de Custos**, São Leopoldo, RS, v. 15, n. 2, p. 28-53, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://revista.abcustos.org.br/abcustos/article/view/535/732>. Acesso em: 31 maio 2022.

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas; SP; Sorocaba, SP; v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, set. 1984. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~ryoung/phdseminar/BCC1984.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

BARBOSA, F. C.; FUCHIGAMI, H. Y. **Análise Envoltória de Dados**: teoria e aplicações. Itumbiara, GO: ULBRA, 2018.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, 1997a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 25 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plataforma Universidade 360**: observatório da educação superior. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360>. Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Universidade de Brasília. Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. Diretoria de Avaliação e Informações Gerenciais. **Anuário Estatístico 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://anuario-estatistico-unb-2020.netlify.app/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Universidade de Brasília. Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: UnB, 2021.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira**. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Tesouro Gerencial**. Brasília, 2022d. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1654525781599>. Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 851, de 2001. Plenário. Relator: Min. Humberto Souto. Sessão de 17 out. 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2001.

CARVALHO, C. H. A. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, p. 51-76, jan./mar. 2015.

BUGIATO, C.; FREITAS, S.. Burguesia e extrema direita no Brasil. *Revista de Ciências Sociais: RCS*, v. 53, n. 1, p. 15-22, 2022.

CARVALHO, F. A. A.; OLIVEIRA, K. V. Teoria dos Ciclos Políticos: uma análise empírica fiscal e contábil sobre os municípios do Estado do Rio de Janeiro. **REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, art. 3, v. 3, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.repec.org.br/repec/article/view/40/43>. Acesso em: 31 maio 2022.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of Decision Making Units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, nov. 1978. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~ryoung/phdseminar/CCR1978.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

COCO, G.; LAGRAVINESE, R. Cronyism and education performance. **Economic Modelling**, London, v. 38, n. 1, p. 443-450, fev. 2014.

COSTA, E. M.; SOUZA, H. R.; RAMOS, F. S.; SILVA, J. L. M. Eficiência e desempenho no Ensino Superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 415-440, set./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/VMp6StXRyHq9f7MYgS53BPb/?lang=pt>. Acesso em: 31 maio 2022.

CUNHA, L. A. Zigue-zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1473/1322>. Acesso em: 31 maio 2022.

DOWNS, A. Economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, vol. 65, n. 2, p. 135-150, abr. 1957.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, Series A (General), p. III, v. 120, n. 3, p. 253-281, 1957.

FERNANDES, I. C. D. **Super-eficiência na metodologia da DEA**: aplicação ao sector dos seguros. 2018. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Gestão das Instituições Financeiras) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Instituto Politécnico de Lisboa, Lisboa, 2018.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, p. 381-400, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://old.scielo.br/pdf/rep/v19n2/1809-4538-rep-19-02-381.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Testando a evidência de ciclos políticos no Brasil. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 379-389, jul./set. 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/699/8061>. Acesso em: 31 maio 2022.

FLACH, L.; MATTOS, L. K.; WILL, A. R.; ROSCHEL, L. C. Efficiency of expenditure on education and learning by Brazilian states: a study with Data Envelopment Analysis. **Contabilidad y Negocios**, v. 12, n. 23, p. 111-128, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2816/281653513009/html/>. Acesso em: 31 maio 2022.

FRANCISCO, J. A. Agenda sobre expansão da educação básica nos manifestos eleitorais: “direita-esquerda” em Moçambique e no Brasil (2014-2018). **Crítica Educativa**, Sorocaba, SP, v. 5, n. 1, p. 63-76, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/406/451>. Acesso em: 31 maio 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOUVEIA, A. B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 32-58, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/918/665>. Acesso em: 31 maio 2022.

GUERRA, D.; PAIXÃO, A. N.; LEITE FILHO, P. A. M. Os ciclos político-econômicos e os gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 695-734, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/qDkVx8BMsVhJHZ6fWsQZsGg/?lang=pt>. Acesso em: 31 maio 2022.

HAMMES JUNIOR, D. D.; FLACH, L.; MATTOS, L. K. The efficiency of public expenditure on Higher Education: a study with Brazilian Federal Universities. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 109, p. 1076-1097, out./dez. 2020.

HIBBS JUNIOR, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dez. 1977. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/236869368\\_Political\\_Parties\\_and\\_Macro\\_Economic\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/236869368_Political_Parties_and_Macro_Economic_Policy). Acesso em: 31 maio 2022.

JOHNES, J. Data Envelopment Analysis and its application to the measurement of efficiency in Higher Education. **Economics of Education Review**, v. 25, n. 3, p. 273-288, fev. 2006.

LINDBECK, A. Stabilization policies in open economies with endogenous politicians. **The American Economic Review**, Papers and Proceedings of the Eighty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association, v. 66, n. 2, p. 1-19, maio 1976.

LOPES, T. C. A política do Plano Real estudada a partir da combinação da proposta Laredo com o ajuste fiscal. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 187-197, jul./dez. 2010.

MACIEL, A. P. B.; ALARCON, A. O.; GIMENES, E. R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017. Disponível em: [https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb2TaMwNQ\\_MDA\\_36c05\\_/partidos%20pol%C3%A9ticos%20e%20espectro%20ideol%C3%B3gico%20parlamentares%20especialistas,%20esquerda%20e%20direita%20no%20Brasil.pdf](https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb2TaMwNQ_MDA_36c05_/partidos%20pol%C3%A9ticos%20e%20espectro%20ideol%C3%B3gico%20parlamentares%20especialistas,%20esquerda%20e%20direita%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 31 maio 2022.

MANKIW, G. N. **Macroeconomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **The Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, abr. 1975.

OLIVEIRA, H. C. **Gastos públicos federais x Ensino Superior x expansão da Universidade de Brasília – UnB**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia de Finanças Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OPEN SOURCE DEA – OSDEA. 2022. Disponível em: <https://opensourcedea.org/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ROSAÑO-PEÑA, C.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; MARCIO, C. J. A eficiência dos gastos públicos em educação: evidências georreferenciadas nos municípios goianos. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 3, p. 421-443, 2012.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Macroeconomic policy, credibility, and politics**. Chur, London, Paris, New York: Harwood Academic Publishers, 1990.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na Administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 6, n. 11, p. 107-130, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1727/1804>. Acesso em: 31 maio 2022.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, p.21-36, 1990.

\_\_\_\_\_; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, v. LV, n. 1, p. 1-16, jan. 1988. Disponível em:

[https://scholar.harvard.edu/files/rogooff/files/elections\\_and\\_macro-economic\\_policy\\_cycles.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/rogooff/files/elections_and_macro-economic_policy_cycles.pdf). Acesso em: 31 maio 2022.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/FtXqpLTnrfKCPrs87TRnVSx/?lang=pt>. Acesso em: 31 maio 2022.

\_\_\_\_\_; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). **Econ. Aplic.**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eoa/a/qLz3PxSV7Hjs9zHYz7n85YB/?lang=pt>. Acesso em: 31 maio 2022.

SALAZAR CUÉLLAR, A. F. The efficiency of education expenditure in Latin America and lessons for Colombia. **Revista Desarrollo y Sociedad**, n. 74, p. 19-67, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/dys/n74/n74a02.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

SANDER, B. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro, 2005.

SANTOS, F. S. **Financiamento público das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES: um estudo da Universidade de Brasília – UnB**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia: Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Programa Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: [https://dpo.unb.br/images/phocadownload/prodacademicadpo/Fernando\\_Soares.pdf](https://dpo.unb.br/images/phocadownload/prodacademicadpo/Fernando_Soares.pdf). Acesso em: 31 maio 2022.

SANTOS, R. R.; FREITAS, M. M.; FLACH, L. Análise Envolvória de Dados como ferramenta de avaliação da eficiência dos gastos públicos com educação dos municípios de Santa Catarina. In: XXII Congresso Brasileiro de Custos, Foz do Iguaçu, PR, 11-13 nov. 2015. **Anais...** Foz do Iguaçu, PR, 2015. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3946/3947>. Acesso em: 31 maio 2022.

SANTOS, T. M. **Qualidade do gasto no setor público: um estudo na Fundação Universidade de Brasília**. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SCHWARTZ, G. A. D.; RIBEIRO, D. H.; RIBEIRO, D. C. Direita(o) volver? Os sistemas do direito, da política e da educação no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos**

**Constitucionais, Hermeneutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 12, n. 3, p. 461-480, set./dez. 2020. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2020.123.09/60748304>. Acesso em: 31 maio 2022.

SCHWARTZMAN, J. **Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina**. S. d. Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/simon/america\\_latina.htm](http://www.schwartzman.org.br/simon/america_latina.htm). Acesso em: 31 maio 2022.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005.

SOUZA, A. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, p. 75-89, 2016. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450/5906>. Acesso em: 31 maio 2022.

SULLIVAN, T. A.; MACKIE, C.; MASSY, W. F.; SINHA, E. (Eds.). **Improving measurement of productivity in Higher Education**. Washington: National Academy Press, 2012.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 93-114, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/38573/26637>. Acesso em: 31 maio 2022.

VASCONCELLOS, R. D.; FERREIRA JUNIOR, S.; NOGUEIRA JUNIOR, R. P. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. **Economia Aplicada**, v. 17, n. 3, p. 325-354, set. 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.