

# Indicadores de desempenho na estratégia administrativa e financeira do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG

Giego Alves de Souza

## RESUMO

O Instituto Federal de Minas Gerais é uma das organizações da Rede Federal de Educação Superior que traça sua estratégia de médio prazo por meio de Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI). O presente trabalho teve o objetivo de verificar a utilização de indicadores de desempenho na estratégia de gestão administrativa e financeira da instituição do ano de 2009 a 2016. Chegou-se, por meio de pesquisas bibliográfica e documental, ao reconhecimento de que os indicadores institucionais foram incluídos no PDI pela instituição somente após o ano de 2014, mas, essa medida de correção proporcionou um prognóstico favorável para a consecução de resultados futuros. As medições de indicadores presente nos relatórios de gestão não refletiram na elaboração do primeiro PDI. Porém, a solidez institucional da organização permitiu uma perenidade da execução físico-financeira, conforme o previsto nos orçamentos anuais. O quadro observado no IFMG, por fim, serve como exemplo para outras organizações que compõem a Rede Federal, dos momentos adequados de se adotarem indicadores de desempenho, tanto na formulação quanto na revisão de suas estratégias de médio prazo considerando as áreas administrativa e financeira.

**Palavras-chave:** Indicadores; Plano de desenvolvimento; Administração; Finanças; Instituto Federal de Minas Gerais.

## ABSTRACT

The Federal Institute of Minas Gerais is one of the organizations of the Brazilian Federal Network of Higher Education that outlines its medium-term strategy through Institutional Development Plans (PDI's). The present work has the objective of verifying the use of performance indicators in the administrative and financial management strategy of the institution from the year 2009 to 2016. It was found, through bibliographical and documentary research, the recognition that institutional indicators were included in the PDI by the institution only after 2014, but this corrective measure provided a favorable prognosis for the achievement of future results. Measurements of indicators in the management reports did not reflect the development of the first PDI. However, the institutional solidity of the organization has allowed for a lasting physical-financial execution, as foreseen in the annual budgets. The IFMG framework finally serves as an example for other organizations of the appropriate moments to adopt performance indicators, both in the formulation and in the review of its medium-term strategies considering the administrative and financial areas.

**Keywords:** Indicators; Development plan; Administration; Finance; Federal Institute of Minas Gerais.

## 1 Introdução

A administração estratégica é uma área tão importante para o sucesso das organizações modernas que a maioria das instituições com elevado reconhecimento a utilizam para auxiliar a atingir os seus objetivos principais, e não poderia ser diferente no setor público, pois, uma gestão pública com padrão de qualidade elevado requer uma grande medida de estratégia.

Assim sendo, o presente trabalho busca verificar a utilização dos indicadores de desempenho organizacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG, para a construção de sua estratégia de gestão administrativa e financeira no documento quinquenal denominado Plano de Desenvolvimento Institucional.

Entretanto, durante toda a observação crítica presente neste estudo, deve-se ressaltar que o IFMG se trata de uma autarquia, uma instituição pública regida pelas regras do direito administrativo brasileiro, ou seja, uma instituição com objetivos básicos relacionados ao bem social comum, diferentemente de instituições privadas que possuem objetivos voltados para a maximização dos lucros.

Portanto, neste trabalho buscou-se determinar se houve a utilização de indicadores de desempenho na formulação da estratégia administrativa e financeira do IFMG no Plano de Desenvolvimento Institucional e se essa estratégia foi revisada a partir dos indicadores. Para tanto, foram analisados os Planos de Desenvolvimento Institucional do IFMG, o PDI 2009-2013 e o PDI 2014-2018.

Muitos modelos que utilizam índices e indicadores foram formulados para auxiliar na revisão de estratégias no setor privado, mas, alguns modelos já foram adaptados ao setor público, possibilitando a efetivação de práticas gerenciais modernas em instituições públicas de ensino superior de forma inovadora.

Como organização pública recém-criada, o IFMG nasceu quando o desejo político já estava sob o novo paradigma da Administração Pública Gerencial, porém, foi criado sob a lógica do paradigma anterior da Administração Pública Burocrática, devido grande parte ao sistema legal do direito administrativo no Brasil.

Por último, utilizando-se basicamente de fontes bibliográficas e documentação oficial, o presente estudo consegue apresentar, como mostrado nos desenvolvimentos a seguir, observações relevantes a respeito do uso de indicadores, do orçamento público e da busca por resultados no IFMG.

## **2 O Instituto Federal de Minas Gerais**

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) é uma instituição federal de ensino superior criada pela Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, mediante integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto (CEFET Ouro Preto) e de Bambuí (CEFET Bambuí), e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista (EAFSJE-MG), com a Reitoria situada em Belo Horizonte (BRASIL, 2008).

O IFMG oferece vagas gratuitas em cursos superiores, técnicos e profissionais, e conta com um quadro efetivo projetado para o final de 2018, composto por mais de 900 docentes e mais de 1000 técnicos administrativos em educação (projeção das tabelas 11,13, 16 e 17 do PDI 2014-2018 do IFMG).

O Instituto, enquanto organização pública, pode ser classificado como uma autarquia federal, possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. O IFMG é uma instituição de educação superior, básica e profissional, com múltiplos currículos e campi em diversas cidades mineiras, especializado na oferta de educação tecnológica nas diferentes modalidades de ensino (BRASIL, 2008). O IFMG faz parte da administração pública brasileira.

A administração pública pode ser direta ou indireta. As autarquias, dentre elas o IFMG, assim como as fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, segundo Knoplock (2010), fazem parte da administração pública indireta. A administração indireta atua de forma descentralizada, estando apenas vinculada a órgãos da administração direta, que fazem o controle finalístico das organizações, não permitindo que estas se afastem de seus objetivos e finalidades institucionais. Ainda segundo Knoplock (2010, p. 24):

A autarquia é a espécie de entidade que mais se identifica com a Administração Direta, sendo conhecida pela doutrina como um prolongamento, uma longa manus do Estado, se prestando a desempenhar unicamente atividades típicas do estado e nunca atividades econômicas, gozando praticamente das mesmas prerrogativas e devendo acatar todas as restrições impostas às entidades estatais. A diferença é que a autarquia é concebida para prestar aquele determinado serviço de forma especializada, técnica, e não sujeita a decisões políticas sobre seus assuntos.

Atualmente a administração pública em parte vive uma abordagem ou modelo denominado Administração Pública Gerencial, que foi definida segundo Bresser (2006, p. 28) da seguinte forma:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

O IFMG, contudo, assim como os demais institutos federais e as universidades, devido à sua natureza e ao serviço que presta à sociedade, faz parte de uma merecida política de Estado – ainda que não consolidada, a Educação. Instituições públicas dessa natureza precisam permanecer sob preceitos da Administração Pública Burocrática, que “concentra-se no processo, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos” (BRESSER, 2006, p. 28).

Apesar do privilégio da autonomia frente aos órgãos da administração direta, as autarquias como os Institutos Federais se submetem às mesmas regras de licitações, contratos, pessoal, juízo privativo, imunidade tributária, entre outras legislações, e também às regras do orçamento federal, que serão abordadas mais à frente no que se relacionam com indicadores institucionais de desempenho (KNOPLOCK, 2010).

A lei nº 11.892 determinou em seu artigo 7º os objetivos dos institutos federais (BRASIL, 2008). O Estatuto do IFMG, bem como o Regimento Interno e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2018 reproduzem não somente esses objetivos, mas, procuram também estabelecer base para uma gestão moderna, adotando os conceitos de missão, visão e princípios, conforme se vê a seguir:

**Missão:** “Promover educação básica, profissional e superior, nos diferentes níveis e modalidades, em benefício da sociedade.” **Visão:** “Ser reconhecida nacionalmente como instituição promotora de educação de excelência, integrando ensino, pesquisa e extensão.” **Princípios:** I - Gestão democrática e transparente; II - Compromisso com a justiça social e ética; III - Compromisso com a preservação do meio ambiente e patrimônio cultural; IV - Compromisso com a educação inclusiva e respeito à diversidade; V - Verticalização do ensino; [...] XIII - Compromisso no atendimento aos princípios da administração pública. (IFMG, 2014, p. 24).

Dessa forma, a forte organização institucional preparou o IFMG desde a sua criação para receber os investimentos iniciais de estruturação. Com forte aporte de capital do orçamento federal da União, o instituto expandiu sua atuação criando diversos campi, somando 18 unidades administrativas e de ensino no final do ano de 2016, que usufruem considerável descentralização das atividades. O número de vagas em cursos regulares do IFMG chegou a aproximadamente 20.000 vagas em 2016, enquanto o orçamento total foi de aproximadamente 310 milhões de reais (IFMG, 2014). Isso mostra grande oferta de vagas e valores expressivos no orçamento, que podem ser comparados ao desempenho e montante orçamentário de algumas universidades federais.

## 2.1 O orçamento do IFMG

O orçamento do IFMG está integrado no Poder Executivo Federal, na parte referente ao Ministério da Educação. O mesmo pode ser visualizado, por grupo de despesa na tabela 1 abaixo, extraída do vol. V do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2016, que originou a LOA 2016 (MPOG, 2015, p. 581).

Exercício	2014 (LOA)		2015 (LOA)		2016 (PLOA)	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Pessoal	168.473.821	59,5	159.636.967	58,8	203.562.391	71,1
Custeio	54.610.600	19,3	68.413.091	25,2	69.361.178	24,2
Capital	60.138.556	21,2	43.448.647	16,0	13.414.746	4,7
<b>Total</b>	<b>283.222.977</b>	<b>100</b>	<b>271.498.705</b>	<b>100</b>	<b>286.338.315</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (adaptado).

Pode ser observado na tabela 1 que, segundo Nascimento (2007, p. 102), ao se transpor a situação de gasto com pessoal do IFMG para o ente federativo que o engloba, no caso a União, o limite de 50% de gasto com pessoal não seria cumprido. Porém, como a União é composta por milhares de entidades públicas, e apesar de o IFMG não ter a obrigatoriedade de respeitar esse limite individualmente, o mesmo contribuiu nos três anos negativamente para o limite de gasto com pessoal da União, provavelmente ao custo de alguma restrição em outras instituições públicas. Contudo, é notório que existem também muitas organizações públicas de natureza diversa da educacional onde a demanda de gastos com pessoal é muito reduzida.

É interessante observar também, que o orçamento do IFMG na LOA no ano de 2015 sofreu uma redução de aproximadamente 4% em relação ao ano anterior, mas, para entender isso é preciso comparar outro dado relevante, o valor empenhado em 2014, que foi de R\$ 273.305.091,00, ou seja, na prática houve um ajuste no PLOA 2015 de acordo com a capacidade de execução do orçamento demonstrada no ano

de 2014. Essa medida não precisa necessariamente ser encarada como uma medida punitiva, pelo contrário, a execução aquém do previsto pode ser vista como um sinal de responsabilidade, onde os gestores optaram por realizar somente o necessário no orçamento, independentemente da existência de limite disponível, evitando o que descreveram Plagiarussi, Nossa e Lopes (2005).

É importante destacar a possibilidade de o agente executar despesas por programas baseado apenas no critério da existência de saldo orçamentário, sem a devida vinculação da atividade ao programa. Essa possibilidade não só indica a necessidade de uma melhor mensuração dos resultados que se pretende, como evidencia, de certa forma, a inexperiência do administrador público na utilização de ferramentas gerenciais de planejamento de médio ou longo prazo. (PAGLIARUSSI, NOSSA e LOPES, 2005, p. 43)

Os mesmos autores acrescentam importante recomendação:

O gestor público deve não somente ater-se com disciplina aos limites dos recursos orçados, mas também otimizar a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente às necessidades das organizações de direito público. [...] O controle da execução visa à consecução de seus objetivos mediante a utilização ótima dos recursos colocados a sua disposição. (PAGLIARUSSI, NOSSA e LOPES, 2005, p. 35)

### **3 Indicadores de desempenho**

Os modelos de gestão estratégica mais reconhecidos na administração muitas vezes valorizam o uso de indicadores de desempenho que podem auxiliar as organizações a atingir seus objetivos. “Indicadores de desempenho são úteis para avaliar o cumprimento dos objetivos estratégicos, o andamento dos fatores críticos de sucesso e o desempenho, com a conseqüente influência no comportamento das pessoas”. (FERREIRA e OTLEY, 2009 apud FRARE et al, 2009, p. 1233).

Os indicadores de desempenho, apesar de sua grande utilidade, não são bem recepcionados em setores da administração pública, como, por exemplo, a saúde e a educação. Pode-se observar nos trabalhos de Frare et al (2009), Leitão (1987) e Pacheco (2009) que o tema é fonte de permanentes debates com vieses ideológicos e consubstanciados de preconceitos.

Quando Pacheco (2009) mostra os diversos aspectos controvertidos que permeiam o assunto, a pesquisadora busca trazer lucidez ao evidenciar a necessidade gerencial de agir de forma pragmática o suficiente para compreender que a administração de qualquer organização passa pela análise dos números financeiros da instituição e do governo mantenedor.

Apesar das dificuldades, o sentido das experiências em curso é o de aprofundar as reformas na direção da gestão voltada para resultados. Isso implica enfrentar as dificuldades de mensuração, ultrapassando as justificativas simplistas para não medi-lo ou as críticas superficiais que veem nessas iniciativas a “privatização do Estado”, simplesmente porque emprestam técnicas antes aplicadas pelas empresas privadas. Adaptações são requeridas, assim como esforços continuados de aperfeiçoamento das medidas e dos medidores, já que há evidências suficientes que comprovam que a contribuição da mensuração de desempenho para a efetiva melhoria de resultados alcançados pelas organizações públicas – principalmente aquelas que prestam serviços, onde é mais fácil mensurar atividades e

produtos do que nas secretarias formuladoras de políticas públicas. (PACHECO, 2009, p. 159).

A preocupação com a necessidade de avaliação da eficiência e eficácia das universidades e a gênese de modelos que utilizam indicadores de desempenho são pretensões maduras (LEITÃO, 1987, p. 60), de uma época que não existia a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, mas, somente as universidades, e as escolas agrotécnicas e os CEFET's que seriam os precursores dos institutos federais 22 anos depois, que usufruem de considerável autonomia.

Grande parte da autonomia dos institutos federais está em decidir de forma discricionária onde exatamente aplicar os recursos garantidos em orçamento público, pois, devido ao tamanho e complexidade do orçamento, é inviável que o mesmo seja minimamente detalhado. Isso em parte permite prevenir um engessamento dos recursos que impediria mudanças nos gastos públicos diante de alterações verificadas nas necessidades que surgem à medida da execução.

Os orçamentos de cada instituto federal, universidade ou qualquer outra organização do setor público, conforme o artigo nº 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), são previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), que é elaborada segundo as regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que por sua vez, tem suas metas, diretrizes ou prioridades retiradas do Plano Plurianual (PPA) vigente, que abrange quatro anos.

O orçamento público possui um ciclo orçamentário diferente e é mais rígido do que os exercícios fiscais das entidades privadas, pois, é todo fixado por normas e legislação, além disso, enquanto o propósito das empresas é a maximização dos lucros, no setor público a lógica é do maior bem coletivo e do interesse público com ganhos sociais.

Conforme elencou Camloffski (2014), as empresas realizam suas análises financeiras com índices tais como: índice de liquidez, índice de atividade, índice de endividamento / estrutura de capital, índice de rentabilidade, e índices de valor de mercado. Essas empresas costumam fazer também as análises vertical e horizontal dos seus demonstrativos de resultados dos exercícios (DRE) para detectar se a estrutura de capital tem um bom ajuste, se os recursos estão bem alocados e para verificar a evolução dos números no decorrer dos exercícios financeiros.

Essa lógica de utilização de índices é distante da realidade nas diversas instituições do setor público. Mesmo que possam ser feitas analogias entre os índices financeiros ou entre os indicadores de desempenho e as medidas usadas em instituições públicas, estas por não estarem sujeitas à falência, de certo modo permitem que seus gestores públicos conduzam as organizações públicas com pouca análise e controle.

Porém, algumas iniciativas mostram que as práticas gerenciais em orçamento público podem evoluir, sendo o modelo de orçamento por desempenho uma delas. O objetivo do modelo de orçamento por desempenho, segundo Cavalcante (2009, p. 15-16), "é permitir a alocação de recursos baseada em metas e nos objetivos dos programas, subsidiados por indicadores ou medidas de eficiência e efetividade, no âmbito de um sistema de *accountability* dos gestores que premie os bons resultados e puna os resultados ruins".

O modelo de maximização da estratégia – Max E é outro modelo simples de ser testado e aplicado a todo tipo de organização, pois, busca promover resultados

por meio de apenas três fases, o alinhamento, a execução e a medição. Os indicadores de desempenhos encaixam-se na fase de medição, e segundo esse modelo, a elaboração das métricas deve seguir algumas recomendações:

a) Claramente definidas e fáceis de entender; b) Ter um objetivo; c) Ser práticas e estarem em uma escala apropriada; d) Fazer parte de um ciclo de controle; e) Ser a prova de falhas; f) Efetivas em termos de custo e benefício; g) Desdobradas da estratégia; h) Facilitar o benchmarking; i) Métricas avaliadas como índices são preferíveis a números absolutos; j) Devem estar sob controle da unidade organizacional; k) Os métodos de coleta de dados e cálculo do desempenho devem ser claros; l) Todos devem ser envolvidos na seleção das métricas (CARVALHO, PRIETO e BOUER, 2013, p. 151).

O modelo Max E, apesar de aparentemente ser simplista demais para o setor público, encaixa-se nas pequenas margens concedidas pela discricionariedade presente no direito administrativo. Nesse sentido os gestores devem tentar acomodar ferramentas que os auxiliem na melhoria estratégica, proporcionando vantagem competitiva pública, e maximizando o bem comum, o interesse público.

Reformular e testar o modelo Max E de forma adaptada às instituições públicas seria uma ação muito benéfica para a prática de gestão pública, pois, nota-se na fala de Cavalcanti (2006) um quadro restrito da realidade contemporânea:

No seu cotidiano, o gestor público depara-se com uma realidade que se lhe apresenta como possibilidades, oportunidades, restrições e limitações. Isso tanto pode ser gerado como expressão dos padrões estruturais que são reproduzidos na sociedade (por exemplo, clientelismo, nepotismo, corporativismo, autoritarismo); ou como uma consequência da predominância das organizações burocráticas em diversas esferas sociais, sobretudo na governamental, onde a hierarquia e a base normativa substituem a prevalência da mera competição (CAVALCANTI, 2006, p. 305).

Entretanto, em paralelo à situação descrita, os gestores públicos em educação, por sua proatividade, devem usar essa realidade em favor da sociedade e das instituições públicas. Os padrões estruturais reproduzidos na sociedade e a predominância das organizações burocráticas citados acima são difíceis de serem evitados. Cabe, então, a responsabilidade de sobressair na condução de uma estratégia mais inovadora, e trazer para o setor público educacional as práticas de vanguarda gerencial que sejam comprovadamente benéficas para atingir-se a efetividade de resultados sem transgredir as regras legais a todos impostas.

#### **4 Indicadores de desempenho nos PDI's 2009-2013 / 2014-2018 do IFMG**

Pode-se depreender da análise detida dos Planos de Desenvolvimento Institucional<sup>1</sup> do IFMG que o primeiro PDI abrangeu a fase mais intensa de implantação da instituição, o período de 2009 a 2013, e que o segundo PDI, vigente no período de 2014 a 2018 compreende fase de maior consolidação institucional.

A legislação educacional, especificamente o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que tratou da avaliação de instituições de educação superior, estabeleceu que

---

<sup>1</sup> Os documentos normativos do IFMG em suas versões finalizadas, tais como Estatuto, Regimento e Planos de Desenvolvimento Institucional podem ser encontrados na área institucional do *website* oficial: <http://www2.ifmg.edu.br/portal/aceso-a-informacao/institucional>.

o credenciamento e credenciamento de instituição de ensino superior depende da existência de planos de desenvolvimento institucional, que deverá conter, elementos mínimos obrigatórios, dentre eles, o “demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras” que aparece ao final do PDI somente em cifras (BRASIL, 2006).

O PDI 2009-2013 não possui fórmulas de indicador de desempenho administrativo ou financeiro. Em contrapartida foram definidas muitas prioridades e metas a serem atingidas, principalmente na área educacional (IFMG, 2009).

O PDI 2014-2018 por sua vez, possui indicadores em cada área estratégica do Instituto Federal, mostrando uma evolução e uma considerável diferença entre os dois Planos de Desenvolvimento lançados até 2017. Dessa vez, fica evidente uma preocupação maior com todas as áreas institucionais, tendo sido realizados diagnósticos e sido definida uma política de autoavaliação institucional.

O planejamento estratégico ficou dividido nas seguintes áreas: gestão de pessoas, gestão administrativa e financeira, bibliotecas, comunicação e marketing institucional, ensino, extensão, pesquisa e inovação tecnológica, e tecnologia da informação (IFMG, 2015). Veja na tabela 2 abaixo os indicadores criados para as áreas administrativa e financeira, sendo que 4 deles já estavam determinados pelo Acórdão do Plenário do TCU nº 2.267/2005:

<b>Tabela 2: Indicadores de Desempenho no PDI 2014-2018 do IFMG</b>		
<b>Indicador</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Legenda</b>
Percentual de gastos em logística sustentável	$PGLS = \left( \frac{OGL}{OT} \right) \times 100$	PGLS: Percentual de gastos em logística sustentável OGL: Orçamento gasto com logística sustentável OT: Orçamento total
Percentual de outras despesas correntes gasto com terceirização de mão de obra	$PDT = \left( \frac{GTP}{ODC} \right) \times 100$	PDT: Percentual de gastos com terceirização de pessoal GTP: Gastos com terceirização de pessoal ODC: Outras despesas correntes
Gastos correntes por aluno	$GCA = \left( \frac{TG}{AM} \right)$	GCA: Gastos correntes por aluno TG: Total de gastos – investimentos – precatórios – inativos – pensionistas AM: Alunos matriculados
Percentual de gastos com pessoal	$PGP = \left( \frac{GP}{GT} \right) \times 100$	PGP: Percentual de gastos com pessoal GP: Gastos com pessoal GT: Gastos totais
Percentual de gastos com investimento	$PGI = \left( \frac{GI}{GT} \right)$	PGI: Percentual de gastos com investimentos GI: Gastos com investimentos GT: Gastos totais
Índice de participação no planejamento anual	$IPA = \frac{NAT}{TUC}$	IPA: Índice de participação no planejamento anual NAT: Número de acessos temporizados ao sistema de planejamento TUC: Total de usuários cadastrados
Percentual de eficiência nas contratações e aquisições	$PECA = \frac{TIE}{TIP}$	PECA - percentual de eficiência nas contratações e aquisições TIE - total de itens empenhados TIP - total de itens planejados

**Fonte:** Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018 do IFMG.

Foi observado também no PDI 2014-2018 o estabelecimento de metas, porém, de forma mais abrangente que no primeiro PDI, destacando áreas que antes estavam ausentes, por exemplo, a própria estratégia administrativa e financeira.

Essa deficiência no primeiro PDI reflete em muito a lógica de avaliação da educação superior brasileira sob a ótica apresentada por Real (2007), quando expõe que o modelo de avaliação no Brasil privilegia indicadores centrados em números da avaliação de cursos de nível superior para determinar a qualidade da educação de uma instituição de ensino, possibilitando o credenciamento e credenciamento. Nessa lógica, além da organização didático-pedagógica, algumas despesas com educação superior são medidas para serem feitas comparações entre o ensino público e o privado.

Por esses indicadores é possível verificar a concepção de qualidade que permeia essa política de avaliação, uma vez que os indicadores relacionados, em essência, monitoram os insumos educacionais, preocupando-se com os resultados do processo e com a relação custo-benefício. [...] a qualidade a ser buscada é aquela passível de quantificação, visualizada a partir de indicadores que consideram as condições iniciais de oferta dos cursos. (REAL, 2007, p.57).

Portanto, ao analisar os indicadores de desempenho nos PDI's do IFMG deve ser considerado igualmente, que as próprias condições e imposições normativas são fatores limitantes no momento de definição de quais índices devem ser utilizados. Dessa forma, a estratégia, as decisões dinâmicas, e os próprios resultados tornam-se deficitários em relação ao nível de excelência que poderia ser atingido. Ficam os gestores, então, em situação de conflito decisório entre medir ou não medir determinados fatores que poderiam esclarecer a adequação dos rumos institucionais, por exemplo, a relação entre investimento e evasão de alunos.

## **5 Análise dos indicadores nos PDI's do IFMG**

A análise dos indicadores foi feita a partir das recomendações de elaboração das métricas conforme o modelo de maximização da estratégia. Previamente, foi observado que não foram elaborados indicadores de desempenho para a área administrativa e financeira no primeiro PDI do IFMG. Na presente pesquisa, devido ao escopo reduzido, admitiu-se que não é objetivo central ou secundário julgar se os indicadores criados posteriormente são os mais adequados, ou se foram medidos.

Ao analisar o que foi proposto no segundo PDI do IFMG, percebe-se que segundo o modelo Max E (CARVALHO, PRIETO e BOUER, 2013), a definição dos indicadores de desempenho da área administrativa e financeira seguiu, pelo menos parcialmente, as seguintes recomendações paramétricas: claramente definidas e fáceis de entender; ter um objetivo; ser práticas e estarem em uma escala apropriada; efetivas em termos de custo e benefício; métricas avaliadas como índices são preferíveis a números absolutos; devem estar sob controle da unidade organizacional; os métodos de coleta de dados e cálculo do desempenho devem ser claros; e, todos devem ser envolvidos na seleção das métricas.

Algumas recomendações de métricas não foram seguidas, por não serem aplicáveis, ou por outros motivos. São elas: fazer parte de um ciclo de controle; ser a prova de falhas; desdobradas da estratégia; e facilitar o benchmarking. Além disso, foram poucos os indicadores de desempenho definidos para a área administrativa e financeira. As observações foram feitas com base na tabela 2 e no conteúdo do PDI.

Durante a formulação do primeiro PDI, a estratégia para a área administrativa e financeira foi pouco definida e não foi observada a necessidade imediata de se fixar

indicadores para o ciclo que se iniciava. Os indicadores são importantes para elaboração do demonstrativo de capacidade e de sustentabilidade financeiras, e para a avaliação para credenciamento da instituição pelo órgão supervisor, conforme os artigos 21 a 23 do decreto nº 5.773/2006 (substituído pelo decreto nº 9.235/2017).

Os elementos formais de medição do desempenho ausentes no primeiro PDI já foram incorporados no segundo PDI, passando a instituição a ter instrumentos para auferir fatores relevantes, que podem ser reavaliados periodicamente a fim de adequar a estratégia com os melhores indicadores possíveis. A correção no PDI possibilitou assim o início de um ciclo contínuo de avaliação e aperfeiçoamento.

## **6 Considerações finais**

O estudo dos indicadores de desempenho na formulação e revisão da estratégia administrativa e financeira do IFMG mostrou-se interessante para a reflexão institucional e para indicar meios de aprimoramento. As recomendações devem ser no sentido de aumentar a responsabilidade na construção dos documentos oficiais, particularmente os Planos de Desenvolvimento Institucional, com o intuito de diminuir a indefinição da estratégia, do controle e do monitoramento.

O objetivo básico dessa pesquisa, determinar se houve a utilização de indicadores de desempenho na formulação da estratégia administrativa e financeira do IFMG e se essa estratégia foi revisada a partir dos indicadores, foi satisfatoriamente atingido, pois, foi possível chegar à conclusão de que o primeiro PDI 2009-2013 do IFMG não utilizou indicadores na área foco, deficiência essa que foi corrigida no PDI 2014-2018 conforme a análise anterior.

Algumas considerações não puderam ser esclarecidas, pois, a documentação do processo de autoavaliação institucional, bem como metodologia de coleta de dados, os cálculos, e a estatística, entre outras, ainda não é publicada completamente para toda a comunidade acadêmica, e começou a ser realizada formalmente apenas a partir de 2015. Os relatórios de gestão, que contém medições, poderão ser analisados em pesquisas futuras para determinar-se a adequação dos indicadores.

Os processos de credenciamento e credenciamento – pouco estudados academicamente, conjugados com a medição de desempenho podem tornar-se terreno fértil na pesquisa sobre eficiência da educação oferecida pelo serviço público federal brasileiro nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

A principal recomendação que pode ser tecida a partir das informações presentes na pesquisa é que o IFMG continue engajando esforços para construir Planos que atendam às exigências legais de avaliação do ensino.

A atividade meio também precisa de atenção especial da alta gestão, especificamente a área administrativa e financeira, no sentido de construir indicadores desdobrados da estratégia para cada área específica, indicadores elaborados com objetivos, alinhados com as metas e que ajudem a instituição não somente a demonstrar sua capacidade e sustentabilidade financeiras, e sim atingir resultados que se destaquem no setor público. Esse avanço somente pode ser alcançado com a ampla participação dos servidores públicos dos setores administrativos e financeiros da instituição, em especial, servidores da administração, do planejamento e da contabilidade, tanto da Reitoria quanto dos diversos *Campi*.

Mesmo diante de um estudo que se propõe a analisar uma instituição jovem, é possível vislumbrar estudos futuros, especialmente, se o IFMG e instituições em situações similares conseguirão incorporar uma estratégia forte em seus Planos, com indicadores de desempenho práticos e úteis, que propiciem correções de rumos quando necessárias e aumento na qualidade do serviço prestado à sociedade, para atingir a excelência holística da educação superior pública brasileira.

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 30 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm). Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2007. Dispõe sobre regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm). Acesso em: 18 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm). Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Orçamentos da União exercício financeiro 2016: v. 5 Detalhamento das ações: órgãos do Poder Executivo, Ministério da Educação. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2016/volume\\_v.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2016/volume_v.pdf). Acesso em: 22 jan. 2017.

BRESSER, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: \_\_\_\_\_; SPINK, Peter Kevin (Orgs). Reforma do estado e administração pública gerencial; tradução Carolina Andrade. – 7.ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 21-38.

CAMLOFFSKI, Rodrigo. Análise de investimentos e viabilidade financeira das empresas. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Marly Monteiro de; PRIETO, Vanderli Correia; BOUER; Ruy. Maximização da estratégia: promovendo resultados por meio do alinhamento, execução e medição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e

nos Estados Unidos. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 17, n. 1, p.13-25, jan/mar 2010.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. – 2.ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 277-312.

FERREIRA, Aldonio; OTLEY, David. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. Management Accounting Research. v. 20, n. 4, p. 263-282, dez. 2009.

FRARE, Eduardo et al. Indicadores de desempenho em instituições de ciência, tecnologia e inovação: estudo de caso do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron. Revista de Administração Pública – R.A.P. Rio de Janeiro, UFRJ, set/out 2014.

IFMG. Plano de Desenvolvimento Institucional: IFMG 2009-2013 / Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. Disponível em: [https://www2.ifmg.edu.br/portal/downloads/pdi\\_ifmg\\_2009\\_2013versaofinal.pdf](https://www2.ifmg.edu.br/portal/downloads/pdi_ifmg_2009_2013versaofinal.pdf). Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Plano de Desenvolvimento Institucional: IFMG 2014-2018 / Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. Belo Horizonte: IFMG, 2015.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência: questões de concurso comentadas. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LEITÃO, Sérgio Proença. Indicadores de Desempenho na Universidade: Uma Avaliação. Revista de Administração Pública – R.A.P. Rio de Janeiro, UFRJ, abr/jun 1987.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Lei de Responsabilidade fiscal: comentada. – 4.ed. – Brasília: Editora Vestcon, 2007.

PACHECO, Regina Sílvia. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. FGV. Mensuração de Desempenho no Setor Público: Os Termos do Debate, v. 14, n. 55 – jul/dez 2009.

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches; NOSSA, Valcemiro; LOPES, Venina de Almeida. A influência do Plano Plurianual nos indicadores de execução: um estudo exploratório na prefeitura de Vitória. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 29-45, jul/set 2005.

REAL, Giselle Cristina Martins. A qualidade revelada na educação superior : impactos da política de avaliação no Brasil; orientação Sandra Maria Zákia Lian Sousa. 2006. 206 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - FEUSP.