

Ciclos político-econômicos: a eficiência dos gastos públicos na Universidade de Brasília no período 1995-2020

Political-economic cycles: the efficiency of public spending at the University of Brasilia in the period 1995-2020

Ciclos político-econômicos: la eficiencia del gasto público en la Universidad de Brasilia en el período 1995-2020

Alan Macedo 
Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil
alanmacedo@unb.br

Eduardo Tadeu Vieira 
Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil
eduardot@unb.br

Tiago Mota dos Santos 
Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil
tiagomds@unb.br

Recebido em 17 de julho de 2023
Aprovado em 26 de agosto de 2023
Publicado em 05 de maio de 2024

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. Este trabalho restringiu-se a avaliar, sob a ótica da gestão, 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.

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. This work was restricted to evaluating, from the perspective of management, which political cycles showed the greatest efficiency in spending at the University of Brasília 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 input 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. 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).

RESUMEN

Las cuestiones educativas pueden analizarse desde tres perspectivas principales: 1) el acceso; 2) la gestión adecuada; y 3) la calidad de los servicios ofrecidos. Este trabajo se limitó a evaluar, desde la perspectiva de la gestión, qué ciclos políticos presentaron la mayor eficiencia de gasto en la Universidad de Brasilia entre 1995 y 2020. Durante este período, Brasil fue gobernado con ideologías partidarias muy diferentes, especialmente en lo que se refiere a la forma de financiación de la enseñanza superior. El método utilizado para evaluar la eficiencia fue el Análisis Envoltorio de Datos (DEA), una técnica de programación lineal que estima una frontera de producción con datos reales generando una frontera no paramétrica. El

modelo DEA estaba orientado a la producción con rendimientos variables a escala (VRS) para evaluar cuánto se podía producir a partir de los insumos. Para las variables de entrada se utilizaron los gastos liquidados (gastos), el número de profesores y el número de técnicos administrativos, mientras que para las de salida se consideraron el número de vacantes cubiertas y el número de licenciados. El estudio mostró que se alcanzó la plena eficiencia en dos periodos: 1995-1998 y 2003-2010. Es importante destacar que las mayores eficiencias se logran precisamente en gobiernos que tienen importantes divergencias con el tratamiento del gasto en el área de educación, sin embargo, es posible afirmar que los índices se logran teniendo en cuenta las premisas ideológico-partidarias.

Palabras clave: Eficiencia; Ciclo político; Educación; Análisis Envoltante de Datos (DEA).

Introdução

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 oportunista¹ (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 partidos² (SAKURAI; GREMAUD, 2007).

Souza (2016) 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.

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.

Nesse sentido, o presente estudo buscou avaliar a eficiência deste aumento de recursos, no período estudado, 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 mais à direita, com um governo considerado mais liberal e de austeridade fiscal.

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 do presente século.

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.

Referencial teórico

Modelo 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. 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.

Modelos tradicionais (oportunista e partidário)

O modelo tradicional 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).

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. 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).

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

Para Nordahus (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 eleitorado³.

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.

Modelos racionais (oportunista e partidário)

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.

Com a inclusão da variável racionalidade, a partir da década de 1980, os agentes são limitados na formulação de políticas econômicas, 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 oportunistas são reduzidos.

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.

Já o 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.

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).

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).

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.

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, a seguir, têm-se as diferenças no âmbito do financiamento da educação.

Quadro 2 – 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 de 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.

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.

Métodos e Procedimentos

O presente estudo foi restrito à avaliação da eficiência dos gastos públicos empreendidos na Universidade de Brasília (UnB) no período de 1995 a 2020. O braço quantitativo da pesquisa foi uma avaliação via ferramenta Análise Envoltória de Dados Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*), que possibilita medir a eficiência relativa

entre unidades de decisão semelhantes, os cálculos concernentes à eficiência se deram via software Open Source DEA (OSDEA) (2022).

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. Na presente pesquisa, para a avaliação de eficiência dos gastos na UnB, foram utilizadas as variáveis apresentadas no quadro 3:

Quadro 3 – 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.

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 Hammes Junior, Flach e Mattos (2020).

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.

Foram usadas as informações financeiras e orçamentárias originadas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) (BRASIL, 2022b), além de dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2022a). Os dados monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ao longo do tempo para a manutenção dos valores reais no tempo presente.

Análise de Resultados

Análise Descritiva

A seguir, tem-se uma análise descritiva das despesas da Universidade de Brasília, considerando os mandatos eleitorais (ciclos).

Análise orçamentária – Ciclo Eleitoral

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).

Ciclo das Despesas	Pessoal e Encargos (R\$)	Investimentos (R\$)	Outras Despesas Correntes (R\$)	Gasto Total Liquidado (R\$)
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 (2022b).

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, há uma redução de aproximadamente 10% nas outras despesas correntes, se comparamos o primeiro com o último ciclo, enquanto se observa a redução gradual em investimentos. Portanto, 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.

Resultado de eficiência – Análise envoltória de dados

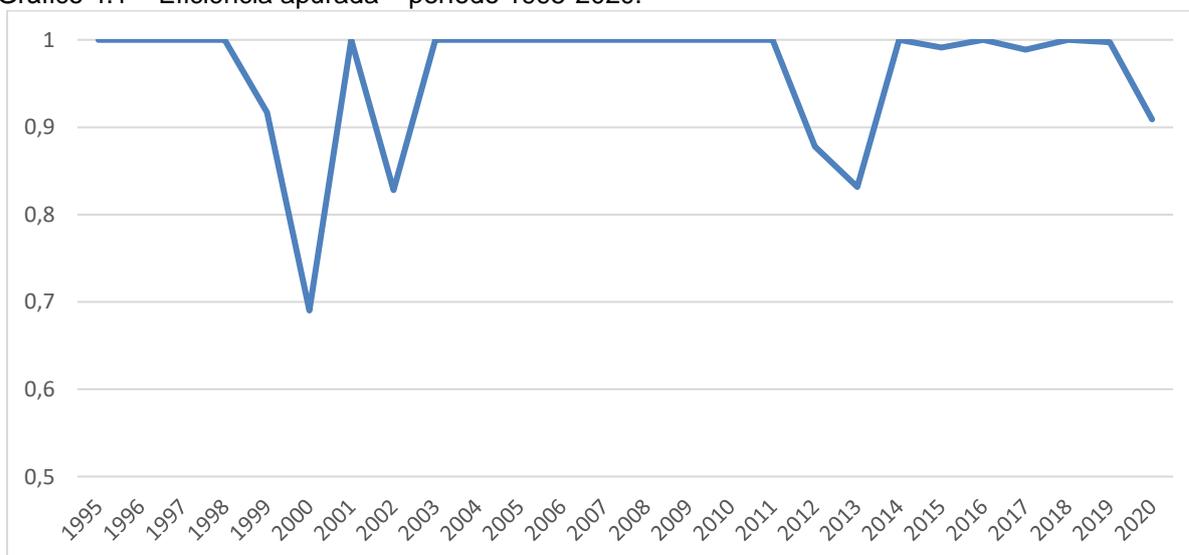
Eficiência apurada no período 1995-2020

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.

No período aqui em análise foram analisadas 26 unidades tomadoras de decisão (*Decision Making Units – DMUS*), ao passo que o Gráfico 4.1, a seguir, evidencia a eficiência observada (período de análise).

Gráfico 4.1 – 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).

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.

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 4.2, a seguir, evidencia o *score* de eficiência média apurada via modelo DEA em cada mandato presidencial.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

Tabela 4.2 – 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	
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	

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

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

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 (dezesete milhões e setecentos mil reais), contra um montante de R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões e quinhentos mil reais), em 1995.

Diante do cenário de restrição orçamentária, no segundo mandato, não foram identificadas mudanças no patamar de ingressantes na UnB, em comparação ao último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, gerando uma eficiência média de 0,86, conforme apresentado na Tabela 4.2.

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 Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), as ações empreendidas não tiveram sustentação nos anos seguintes, tendo em vista a redução no nível de eficiência.

Em 2003, tomou posse Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores (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 Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (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

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

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 formados 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.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

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.

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.

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; esses achados corroboram com os ditames da *New Public Management* (NPM) (ABRUCIO, 1997; HOOD, 1991 E 1995; POLLITT e BOUCKAERT, 2004; GUALMINI, 2008).

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.

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.

Já o ciclo político 2003-2010 (mandatos presidenciais consecutivos de Lula) apresenta condução distinta em relação ao seu antecessor. Naquele período, 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; esses achados corroboram com o modelo econômico keynesiano, que prima pela ativa intervenção estatal em setores considerados estratégicos e por políticas com viés assistencialista e progressista (ABRUCIO, 1997; MELONIO e LUCAS, 2019; DA SILVA CARDOSO e DARWICH, 2023).

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.

Conclusão

Este trabalho restringiu-se a avaliar, sob a ótica da gestão, quais os ciclos políticos apresentaram a maior eficiência dos gastos na Universidade de Brasília entre os anos de 1995 a 2020. 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 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.

Essa análise sobre uma das categorias econômico utilitárias, a eficiência (rendimento), observado sob a perspectiva dos ciclos políticos, nos possibilita mostrar a Universidade como sendo um microcosmo econômico, onde, paradoxalmente, os melhores resultados foram encontrados em dois ciclos políticos de orientação oposta em relação aos gastos públicos. Esse resultado permite inferir que se pode alcançar os melhores rendimentos com ações que implicam em escolhas racionais públicas, derivada da coerência entre meios e fins nas dadas situações e não da orientação política propriamente dita. E também podemos considerar que o princípio utilitário de eficiência é um instrumento válido para avaliação da gestão pública no ordenamento da Universidade. E que, na impossibilidade de um arranjo alocativo de recursos públicos para a Universidade, capaz de reunir simultaneamente virtudes utilitárias e de justiça, é fundamental que se escolha um sistema local que sinalize eficiência, de maneira independente do matiz ideológico do ciclo político.

Independente de ideologia partidária, do orçamento envolvido e dos contratos jurídicos firmados, a Universidade Pública será sempre um local onde deve-se primar pela eficiência em educação, pelo diálogo e pela convivência salutar de grupos sociais distintos independente de quem esteja no poder.

Por ser um olhar inédito, 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.

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 melhoras 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.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Repositório ENAP**. 1997.

ALESINA, Alberto. 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.

ALESINA, Alberto; SACHS, Jeffrey. 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.

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

BRASIL. **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. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL - 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.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

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

COSTA, Edward Martins; SOUZA, Herminio Ramos; RAMOS, Frederico Sousa; SILVA, Jorge Luiz Mariano. 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: 01 jul. 2023.

DA SILVA CARDOSO, Jefferson Luis; DARWICH, Rosângela Araújo. ENTRE A DIREITA E A ESQUERDA NO BRASIL: TENSÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL E DILEMAS ATUAIS. **Colóquios-Geplage-PPGED-CNPq**, n. 4, p. 159-170, 2023.

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

FIALHO, Tania Maria Maia. 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: 01 jul. 2023.

FRANCISCO, Jonas Antonio. 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: 01 jul. 2023.

GOUVEIA, Andréia Barbosa. 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: 01 jul. 2023.

GUALMINI, Elisabetta. Restructuring Weberian bureaucracy: Comparing managerial reforms in Europe and the United States. **Public administration**, v. 86, n. 1, p. 75-94, 2008.

HAMMES JUNIOR, David Daniel; FLACH, Leonardo; MATTOS, Luísa Karam. The efficiency of public expenditure on Higher Education: a study with Brazilian Federal

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

Universities. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 28, n. 109, p. 1076-1097, out./dez. 2020.

HIBBS JUNIOR, Douglas. 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. Acesso em: 01 jul. 2023.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HOOD, Christopher. Emerging issues in public administration. **Public administration**, v. 73, n. 1, p. 165-183, 1995.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson Oliveira; GIMENES, Eder. Rodrigues. 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%ADticos%20e%20espectro%20ideol%C3%B3gico%20parlamentares%20especialistas,%20esquerda%20e%20direita%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 01 jul. 2023.

MELONIO, Antonio Marcos Correia; LUCAS, Vander Mendes. Análise de eficiência das ifes no uso de recursos financeiros: Uma aplicação dea em dois estágios. **Ciencias da Administração**, v. 21, n. 55, p. 86-100, 2019.

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

OPEN SOUCE DEA – OSDEA. 2022. Disponível em: <https://opensourcedea.org/>. Acesso em: 01 jul. 2023.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity. **Oxford university press**, 2017.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. 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_macroecomic_policy_cycles.pdf. Acesso em: 01 jul. 2023.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644484464>

SAKURAI, Sergio Naruhiko; GREMAUD, Amaury Patrick. 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/ecoa/a/qLz3PxSV7Hjs9zHYz7n85YB/?lang=pt>. Acesso em: 01 jul. 2023.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina**. S. d. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/america_latina.htm. Acesso em: 01 jul. 2023.

SOUZA, Angelo Ricardo. 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: 01 jul. 2023.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

Notas

¹ 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).

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

³ No original: “Immediately after an election the victor will raise un-employment 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).