



**Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas**

Relatório de Recomendações Rede Federal de Universidades

Ciclo 2021

Política	RFU
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/2022
Coordenador da Avaliação	CGU
Executores da Avaliação	CGU – IPEA – STN - SOF
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

Sumário Executivo

1. A Avaliação foi configurada para abordar políticas, iniciativas e desafios do cenário atual da Rede Federal de Universidades:
 - a. Na questão 1, a CGU se propôs a avaliar se os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFU geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Para isso, utilizou de achados de relatórios de auditoria, oficinas temáticas e bases de dados, tais como SIAFI, SIAPE, controles administrativos do MEC e Portal Universidade 360º do MEC.
 - b. Na questão 2, o IPEA investigou que mudanças institucionais seriam necessárias para incrementar a autonomia financeira das IFES, com vistas a: (i) complementar os seus recursos orçamentários com outras fontes; (ii) remanejar seus recursos financeiros entre elementos de despesa de custeio e de capital; (iii) aplicar em anos posteriores recursos financeiros porventura economizados em determinados anos fiscais. As evidências foram extraídas de bases de dados como SIAFI, Censo da Educação Superior, RAIS, dentre outras.
 - c. Na questão 3, a STN buscou avaliar qual é a composição dos ingressantes no ensino superior público federal do ponto de vista distributivo e como tal composição é afetada pelas cotas instituídas pela Lei Nº 12.711/2012. Dentre outras fontes, utilizaram-se dados do SISU, RAIS e Censo da Educação Superior.
 - d. Por fim, na questão 4, a SOF respondeu se a assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais atinge os objetivos para o qual foi desenhada, se o modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos, e, em particular, quais foram as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil. Foram pesquisadas as bases de dados do SIOP e Censo da Educação Superior.
2. As avaliações conduziram aos seguintes achados e conclusões:
 - a. A CGU avalia que a governança da distribuição de recursos na RFU é fortalecida com o BPEQ, QRTAE e MOCC, pois riscos significativos de falta de equidade e direcionamento na distribuição de recursos foram mitigados. Há aprimoramento operacional após 10 anos de início da vigência dos instrumentos e desenho para busca de eficiência na distribuição de recursos discricionários. Entretanto, há necessidade de ajustes em regras que estabelecem a autonomia de pessoal da escolha do regime de trabalho docente, associada a estratégia para melhorar a captura do valor gerado nas instituições de ensino, considerando principalmente a tendência de redução da taxa de expansão de oferta de graduação para o crescimento real de docentes à disposição da rede. Outro destaque foi o baixo desempenho da MOCC, haja vista o uso de arranjos não previstos em modelo legal para viabilizar a alocação de recursos discricionários nas propostas de lei orçamentária. Concluiu-se que as fragilidades detectadas em termos de implementação e governança podem ser corrigidas com aprimoramento dos mecanismos, mas que há um conjunto de forças nas políticas de autonomia de pessoal e financeira que devem ser levadas em consideração para ampliar a capacidade de atendimento da meta 12 do PNE.
 - b. O IPEA inicialmente concluiu que o Brasil ainda forma relativamente poucas pessoas em nível superior, como mostram relatórios de organismos internacionais. Nesse quesito, estamos distantes não só de países desenvolvidos, mas também de muitos de seus vizinhos da América do Sul. Análises de eficiência apontam potencial para algum crescimento sem aportes adicionais de recursos, mas é restrito. A expansão necessária para aproximar os indicadores de educação superior do Brasil à média da OCDE demanda recursos adicionais, mas o desafio consiste em viabilizar tais fontes adicionais sem comprometer o equilíbrio fiscal. Quanto à RFU, a observação da evolução das despesas primárias demonstra, inclusive, que há ainda uma pressão fiscal em decorrência dos últimos espasmos de expansão. Embora seja observada consistente perda, em termos reais, das despesas primárias discricionárias, há de se considerar a espiral ainda crescente das despesas primárias obrigatórias, reflexo de políticas pretéritas de expansão da educação superior lastreadas tão somente no orçamento público. A recuperação da receita destinada a despesas discricionárias depende, pois, de fontes

extraorçamentárias, que correspondem a, aproximadamente, 2% do orçamento total das instituições da rede. A experiência internacional sinaliza que parte significativa do financiamento de universidades públicas pode advir de pagamentos de seus beneficiários diretos – algo justificável, inclusive, pelos altos retornos privados que, na média, a educação superior proporciona. Deve-se, contudo, garantir que o acesso, a permanência e a conclusão do ensino superior independam das condições financeiras de quem estuda. Recomenda-se, pois, avaliar a possibilidade de introdução de uma contribuição vinculada à renda futura de quem estuda nas universidades federais. Estudos recentes apontam um potencial de arrecadação, por coorte de ex-estudantes que concluem seus cursos, entre R\$ 3,4 e R\$ 7,1 bilhões de reais (o que viabilizaria um aporte adicional equivalente a algo entre 70% e 120% do orçamento destinado a despesas discricionárias nas últimas leis orçamentárias anuais), e antecipar a receita esperada (nas projeções mais conservadoras) com contribuição de ex-estudantes que concluem seus cursos, deixando como recurso do Tesouro Nacional tudo o que viesse a ser efetivamente recolhido, inclusive de ex-estudantes que não concluísem seus cursos.

- c. Ao responder às questões propostas para avaliação Lei de Cotas quanto aos ingressantes em cursos de graduação na RFU, a STN destaca os seguintes achados: (i) a literatura nacional e as análises realizadas neste trabalho não validaram as principais críticas à política de cotas; (ii) observam-se mudanças relevantes no perfil de raça e renda dos estudantes das universidades federais desde a criação da lei de cotas; (iii) há disparidade competitiva relevante entre alunos elegíveis às cotas por causa dos alunos das escolas federais (RFEPCT), que apresentam perfil socioeconômico melhor que o da rede pública em geral; (iv) há parcela significativa de candidatos concorrentes às cotas que são reprovados (8,7 mil em 2021) mesmo que tenham nota suficiente para aprovação no grupo da ampla concorrência, o que subverte os objetivos de inclusão da política de reserva de vagas; (v) alunos cotistas ingressam com desempenho médio no Sisu de 2 a 8% inferior ao da ampla concorrência, mas eliminam esse *gap* inicial durante o curso, apresentando rendimento médio próximo ou superior ao dos demais alunos no Enade e possuem taxa de conclusão do curso semelhante à da ampla concorrência; e (vi) a análise empírica não apontou efeitos negativos das cotas no salário inicial futuro no mercado de trabalho formal, sendo as diferenças salariais explicadas por variáveis como sexo, raça e background familiar, não confirmou a hipótese de *mismatch* e, por fim, foi condizente com a hipótese de sinalização/discriminação estatística, que fundamenta a política de cotas. Conclui-se que as cotas contribuíram de modo relevante para a melhora do perfil distributivo dos alunos da RFU com a modificação da composição de seus ingressantes, sendo que os alunos cotistas apresentam engajamento e desempenho similar aos não cotistas e a inequidade observada no ingresso no mercado de trabalho decorre de características socioeconômicas, racial e de gênero dos alunos cotistas, e não do fato de terem sido beneficiários da política de cotas.
- d. Para a SOF, há elementos na experiência dos gestores que sugerem que PNAES e PBP, juntos, ampliam as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Mas o modelo de financiamento precisa se ajustar aos objetivos da política, pois confirmou-se a hipótese de que a assistência estudantil está mais vinculada a fatores incrementais do que ao número de estudantes vulneráveis, o que enseja mudanças na forma de consignação de recursos orçamentários. A Lei de Cotas provocou mudanças nas instituições, não restritas à assistência estudantil, devendo haver mais esforços para acolhimento das necessidades específicas desses estudantes: os cotistas são maioria entre os estudantes beneficiados, muito embora haja dificuldades para a provisão de apoio no primeiro ano no ensino superior. Constatou-se que há fragmentação de esforços de intervenção na mesma área de política pública (especialmente considerando PNAES e PBP), não havendo compartilhamento de experiências entre si. Verificou-se ainda que os programas respondem a pressões de natureza *bottom-up* para lidar com as mudanças no perfil dos estudantes universitários, confirmando em parte a segunda hipótese levantada no início da pesquisa. Demonstrou-se que a distribuição da renda familiar dos alunos matriculados no ensino superior federal sugere a existência de demanda reprimida por assistência estudantil. Por fim, na ausência de um sistema de informações consolidado, não se pode afirmar de modo generalizado que PNAES e PBP contribuam para a redução das taxas de evasão no ensino superior federal nem medir seu impacto nas taxas de conclusão (e eficiência da RFU), persistindo apenas as evidências de universidades específicas sobre as quais a literatura empírica mostra redução significativa da taxa de evasão.

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Q1 - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFU geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)?	<p>As regras de utilização dos ativos/pontuação incentivam a escolha do regime dedicação exclusiva (DE), cuja participação chegou a 90% entre os docentes efetivos.</p> <p>A transferência de valor decorrente da política de autonomia de pessoal tem se reduzido ao longo do tempo no que se refere à oferta de graduação (meta 12 do PNE): a razão entre número de vagas adicionais e número de docentes adicionais tem diminuído desde a expansão realizada entre 2012 e 2014.</p> <p>Há subutilização da reserva ou limite orçamentário para autonomia de pessoal nos anos recentes, pois o MEC tem melhorado sua administração nos últimos anos.</p> <p>Ampliação de gastos com terceirização e queda real do orçamento discricionário nos últimos anos estimularam comportamento conservador das universidades em relação à necessidade de expansão de oferta de graduação, considerando que a oferta atual é dominada por cursos presenciais, que demandam maior estrutura e custeio.</p> <p>Iniciativa <i>ad hoc</i> do MEC em 2021, de caráter residual, proporcionou ganhos alocativos com remanejamento de pontos para universidades novas, o que representou, nos primeiros anos, aproximadamente R\$ 600 milhões.</p> <p>QRTAE não dispõe do mesmo princípio de autonomia do desenho do BPEQ, considerando que os pontos disponibilizados são vinculados a cada classe de cargos do PCCTAE, no caso, C, D e E.</p> <p>Governança da utilização dos ativos/pontuação de BPEQ e QRTAE define a taxa de retorno do investimento entre os negócios ofertados das universidades. As IES's de maior porte adotam estratégia de cotização de vagas e pontos do BPEQ e QRTAE entre departamentos, gerando "comportamento de posse" pelas unidades administrativas.</p>	<p>Riscos à sustentabilidade orçamentária no médio prazo e à necessária expansão da oferta de graduação (missão da rede vinculada à meta 12 do PNE), considerando o crescimento real de gastos com pessoal dos orçamentos das universidades federais e as restrições significativas dos recursos discricionários.</p> <p>Estudos evidenciam que melhoria de eficiência alocativa de recursos não é suficiente para atendimento das metas de PNE, especificamente quanto ao aumento de matrículas no setor público. No entanto, ampliar o patamar de resultados com a capacidade atual de oferta de recursos à rede é condição mandatória.</p> <p>Há riscos à sustentabilidade operacional das instituições por carência de incentivos à eficiência no médio e longo prazo, e por limitações à autonomia na tomada de decisão do regime docente e da escolha da classe do TAE no QRTAE (sem equivalência). Mudanças entre os limites de admissão autorizados no QRTAE para cada classe necessitam autorização do MEC, gerando burocracia.</p> <p>Melhoria nas condições de governança interna proporciona eficiência e alinhamento de utilização de recursos na rede.</p>	<p>Recomenda-se ao MEC: criar ações de incentivo à eficiência da RFU que envolvam o BPEQ e o QRTAE, visando ao aumento de matrículas na educação superior (meta 12 do PNE), sem desconsiderar o perfil de atuação de cada universidade.</p> <p><u>Siglas:</u> RFU: Rede Federal de Universidades BPEQ: Banco de Professor Equivalente QRTAE: Quadro de Referência dos servidores Técnico-Administrativo em Educação PNE: Plano Nacional de Educação</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
2	Q1 - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFU geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)?	<p>Desatualização dos critérios de distribuição de recursos discricionários na MOCC, com critérios de rateio advindos da época do Reuni.</p> <p>Lacunas de registro institucional e falta de transparência da MOCC.</p> <p>Mecanismos de equalização incentivam estratégia de orçamento incremental para instituições de baixo desempenho.</p> <p>Ampliação de gastos com terceirização nos últimos anos e queda real de recursos discricionários estimulam comportamento conservador das instituições em relação à necessidade de expansão de oferta de graduação na RFU.</p>	<p>Riscos ao bom desempenho da governança da alocação de recursos orçamentários discricionários na rede, com lacuna de fomento a objetivos contemporâneos.</p> <p>Falta de registro de ganhos de eficiência das instituições engajadas nos parâmetros definidos na matriz, gerando impacto negativo na credibilidade do instrumento.</p> <p>Riscos de impacto nos recursos discricionários com aumento de terceirização, pressionando ainda mais a capacidade de custeio operacional de infraestrutura e serviços prestados.</p>	<p>Recomenda-se ao MEC: implementar ações para que a MOCC e demais matrizes de alocação orçamentária da RFU passem a:</p> <ol style="list-style-type: none"> ser anualmente executadas, de forma transparente; incorporar ações complementares de tratamento de riscos em relação à queda de desempenho de instituições, para que os efeitos desta não prejudiquem a política de incentivos do instrumento; e ter seus fatores de fomento e indução atualizados. <p><small>Sigla: MOCC: Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital</small></p>
3	Q2 - Que mudanças institucionais seriam necessárias para incrementar a autonomia financeira das ifes, com vistas a: (i) complementar os seus recursos orçamentários com outras fontes? (ii) remanejar seus recursos financeiros entre elementos de despesa de custeio e de capital? (iii) aplicar em anos posteriores recursos financeiros porventura economizados em determinados anos fiscais?	<p>PNE coloca meta ambiciosa (meta 12): 1 milhão de novas matrículas seriam necessárias na RUF em 2024 em comparação com 2012. Apenas 15% desse total foi verificado até 2020.</p> <p>Metas ambiciosas são necessárias, pois Brasil forma menos gente em cursos superiores do que muitos de seus vizinhos; distância aumenta quando comparação é com OCDE.</p> <p>Estudos de eficiência mostram que há campo para expandir via medidas que aumentem a eficiência das universidades, mas a expansão seria muito aquém da necessária para aproximar Brasil da OCDE e mesmo de países da América do Sul.</p> <p>Considerando a meta 12 do PNE, mais recursos seriam necessários, mas o regime fiscal vigente dificulta aumentos expressivos e há “compressão” das despesas primárias discricionárias pelo crescimento vegetativo das despesas primárias obrigatórias.</p>	<p>Expansão com qualidade não ocorrerá na proporção necessária apenas pelas necessárias medidas de ganhos de eficiência – mais recursos também são necessários.</p> <p>Não há espaço fiscal para aumentar dotação orçamentária da RUF – e mesmo se houvesse, há demandas mais urgentes (melhoria da educação básica, por exemplo).</p> <p>Diferentemente de outras áreas de política pública, o ensino superior público tem capacidade de gerar alguma receita própria.</p> <p>Contribuição de ex-estudantes é uma das fontes próprias que ainda podem ser exploradas – estudos indicam que há potencial de serem levantados entre R\$ 3,4 e R\$ 7,1 bilhões por coorte de ex-estudantes concluintes, fora o potencial de receita de ex-estudantes que só completam parte do curso.</p>	<p>Recomenda-se ao MEC, com apoio do ME: avaliar a elaboração de norma, de forma tecnicamente fundamentada, para autorizar a instituição de contribuição a ser paga por ex-estudantes ou de outros tipos de receitas decorrentes da cobrança pelo uso da estrutura universitária, como fonte de recursos adicional para utilização de forma complementar às dotações sujeitas ao teto de gastos pelas universidades federais, considerando as possibilidades de aplicação desses recursos, à luz do arcabouço institucional orçamentário vigente, a fim de dotá-las das condições para perseguir as metas do setor no PNE.</p>
4	Q3 - Qual é a composição dos ingressantes no ensino superior público federal, do ponto de vista distributivo? Como tal composição é afetada pelas cotas instituídas pela Lei Nº 12.711/2012?	<p>O perfil dos alunos das IES públicas se alterou significativamente após a edição da Lei de Cotas. A participação dos estudantes de baixa renda nas IES públicas passou de 16%, em 2012, para 24% em 2019, e dos estudantes pretos, pardos e</p>	<p>Embora possa ser aperfeiçoada, a Lei de Cotas vem alcançando seus objetivos e tornando mais distributivo o gasto federal em educação superior, aparentemente sem gerar efeitos ou</p>	<p>Recomenda-se ao MEC: adaptar o SISU e as normas pertinentes para que:</p> <ol style="list-style-type: none"> candidatos elegíveis às cotas também concorram às vagas de ampla concorrência e de

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		<p>indígenas (PPI) nas IFES foi de 42% em 2011 para 51% em 2019, variação superior à verificada pelo IBGE para a população. Também nas IES federais verificou-se um acréscimo do percentual de egressos das escolas públicas, de 50,4% em 2011 para 64,8% em 2019.</p> <p>Embora cotistas ingressem no ensino superior público com notas no ENEM 2 a 8% inferiores aos não cotistas, esse <i>gap</i> inicial não afeta o seu desempenho. A nota média de cotistas no Enade é próxima ou até superior à dos demais alunos, e as taxas de conclusão de curso são semelhantes (exceto para cotistas de baixa renda, que evadem mais). Por consequência, a excelência acadêmica das IES envolvidas parece ter sido preservada.</p> <p>Não há evidências de efeitos negativos de ter se graduado como cotista no salário inicial no mercado de trabalho formal, sendo as diferenças salariais explicadas por variáveis como sexo e raça. Ademais, a hipótese de <i>mismatch</i> não foi confirmada e os resultados são condizentes com a hipótese de sinalização/discriminação estatística, que fundamenta a política de cotas.</p> <p>Há relativa disparidade competitiva entre cotistas egressos de escolas federais de educação básica e os de escolas estaduais ou municipais, já que aqueles têm perfil socioeconômico melhor.</p> <p>As regras infralegais sobre Cotas e o SISU têm gerado reprovação de candidatos cotistas com notas suficientes para aprovação via ampla concorrência. Em 2021, 8,7 mil alunos reprovados para cotas poderiam ter sido aprovados nas vagas da ampla concorrência. Além disso, dentre as vagas destinadas às cotas, alguns candidatos elegíveis a mais de uma sub-modalidade de cota também vêm sendo prejudicados ao escolher concorrer nas modalidades mais restritas, pois as notas de corte não são conhecidas <i>a priori</i>.</p>	<p>externalidades negativas a cotistas, demais alunos, instituições de ensino e mercado de trabalho, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) contribuíram de modo relevante para a melhora do perfil distributivo dos alunos da Rede Federal de Universidades; ii) alunos cotistas apresentam engajamento e desempenho similar aos não cotistas; e iii) a inequidade observada no ingresso no mercado de trabalho não decorre de terem sido beneficiários da política de cotas. <p>A regulamentação infralegal das cotas e o Sisu podem ser aperfeiçoados para ampliar a efetividade dessa política e evitar distorções e injustiças ao público-alvo, especialmente as que excluem os que têm notas suficientes para aprovação na ampla concorrência ou em outra modalidade de cotas à qual sejam elegíveis.</p>	<p>modalidades de cotas menos restritivas às quais tenham direito, antes de concorrer na modalidade mais restrita;</p> <p>ii) aumente-se o percentual da submodalidade de cotas que é destinada aos cotistas de menor renda, respeitada a regra atual de destinação de vagas a pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (i.e., proporcionalidade quanto ao perfil da população de cada Estado).</p> <p><small>Sigla: SISU: Sistema de Seleção Unificada.</small></p>
5	Q4 - A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais e na RFEPT atinge os objetivos para o qual foi desenhada? O modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos? Em	Não há sistema de informações consolidado e, por isso, não foi possível afirmar que PNAES e PBP contribuam de modo generalizado para a redução das taxas de evasão ou aumento das taxas de conclusão (e eficiência da RFU). No	A unificação da concessão das bolsas federais em sistema único pode gerar ganhos para a política pública, a saber: 1) transparência sobre os beneficiários das bolsas; 2) geração de informações úteis e tempestivas sobre os	Recomenda-se ao MEC: unificar a concessão de bolsas dos programas da assistência estudantil - PNAES e PBP - em um sistema único de gestão e registro que indique características socioeconômicas dos potenciais beneficiários e

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	<p>particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?</p>	<p>entanto, há muitas evidências empíricas na literatura, específicas sobre algumas IES's federais, que indicam tais impactos positivos.</p> <p>A distribuição e aplicação dos recursos de assistência estudantil está mais vinculada à lógica incremental que ao número de estudantes vulneráveis.</p> <p>Há demanda reprimida por assistência estudantil.</p> <p>Os programas respondem a pressões de natureza <i>bottom-up</i> para lidar com as mudanças no perfil dos estudantes universitários.</p> <p>Há fragmentação de esforços na mesma área de política pública (PNAES e PBP), sem compartilhamento de experiências entre si. O PNAES concentra gastos em bolsas de permanência no ensino superior em cerca de 80%, para o qual existe outra política (o Programa Bolsa Permanência).</p>	<p>potenciais beneficiários; 3) maior focalização; 4) melhor alocação de recursos orçamentários; 5) otimização dos recursos humanos da RFU.</p> <p>Caberia ao MEC reduzir a assimetria de informações sobre as características que tornam os alunos potenciais beneficiários da assistência estudantil, podendo usar dados do ENEM e CadÚnico, dentre outros. Isso trará maior confiabilidade e celeridade e tornará possível destinar mais recursos para o acompanhamento dos assistidos e identificação de casos de vulnerabilidade não detectáveis pelos cadastros oficiais. Ademais, viabilizará ajustar a consignação/distribuição de recursos orçamentários por parte do MEC às necessidades de cada instituição.</p> <p>Essa solução não implica padronizar nacionalmente os diferentes valores de bolsas pagos pelas instituições, já que se notou nas oficinas a importância de soluções específicas para as demandas locais.</p>	<p>gere outras informações relevantes para monitoramento dos que são atendidos.</p> <p><u>Siglas:</u> PNAES: Programa Nacional de Assistência Estudantil PBP: Programa Bolsa Permanência</p>