



Rede Federal de Universidades (RUF)

Número 28 / Novembro, 2022

Este boletim é uma síntese da avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP.



A Rede de Universidades Federais (RUF) é composta por 69 universidades, conta com 1,1 milhão de alunos e responde pela maior parte das vagas públicas de graduação e pós-graduação do país e da pesquisa científica e tecnológica nacional. Juntas, as universidades federais constituem hoje a principal política da União na área educacional. A despesa primária 2021 foi de R\$ 46,3 bilhões (valor liquidado, desconsiderando hospitais universitários), sendo 88,5% composta por despesas obrigatórias (salários, vencimentos e aposentadorias, principalmente).

A avaliação realizada buscou investigar resultados, desenho e implementação de alguns dos aspectos mais relevantes da RUF, tais como os instrumentos de governança da rede, suas fontes de financiamento, a Lei de Cotas e a assistência estudantil.

Atores da Avaliação

Coordenação: CGU

Execução: CGU, IPEA, STN e SOF

Gestor da Política: SESU/MEC

Supervisão: DEAP/SETO/ME

Aspectos Avaliados



Avaliação de Implementação e

Governança: Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RUF geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)?

Avaliação de Diagnóstico e de Desenho: 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?

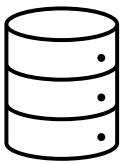
Avaliação de Resultados: Qual é a composição dos ingressantes no ensino superior público federal, do ponto de vista distributivo? Como tal composição é afetada pelas cotas instituídas pela Lei Nº 12.711/2012?

Avaliação de Desenhos e de Resultados: A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais e na RUFECT



atinge os objetivos para o qual foi desenhada? O modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos? Em particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?

Sistema e Bases de Dados



• Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Ministério da Economia.

- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Censo da Educação Superior e do Enem do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
- Sistema de Seleção Unificada (SISU) do Ministério da Educação.
- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Previdência.
- Relatórios de Auditoria da CGU e TCU.

O que foi encontrado

• Os instrumentos de governança da RUF, o “Banco de Professor Equivalente” (BPEq) e o “Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação” (QRTAE) não

vêm estimulando maior eficiência, o que permite comportamento conservador das universidades quanto à expansão de vagas de graduação. Houve diminuição da razão entre número de vagas adicionais de graduação e número de docentes adicionais.

- A Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas de Custeio e de Capital (MOCC) apresenta quatro problemas principais: i) contém lacunas de registro institucional e carece de transparência; ii) está desatualizada, contando ainda com critérios de rateio da época do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); iii) os seus mecanismos de equalização estão permitindo estratégia de orçamento incremental para instituições de baixo desempenho; e iv) gera estímulo a comportamento conservador quanto à expansão da oferta de graduação.

- Há compressão das despesas discricionárias da RUF pelo crescimento vegetativo das despesas de pessoal. Embora maior eficiência seja condição necessária para alcançar metas do PNE para a educação superior pública, também é preciso buscar novas fontes de financiamento. Uma das opções, que merece mais estudo, é a contribuição de ex-alunos, em modelo semelhante ao dos “empréstimos contingentes à renda” (Income-Contingent Loan – ICL, em inglês). A RUF teria potencial para gerar anualmente entre R\$ 3,4 bilhões e R\$ 7,1 bilhões por corte de egressos, sem considerar os que só concluíram parte dos créditos.

- Quanto ao perfil de alunos da RUF, houve diminuição da desigualdade de acesso. A Lei de Cotas aumentou a participação de estudantes de baixa renda (16% para 24%), PPI (42% para 51%) e egressos de escolas

públicas (50% para 65%), entre 2012 e 2019. Por outro lado, cotistas egressos de escolas federais de educação básica têm perfil de renda maior que o das escolas estaduais e municipais.

- A Lei de Cotas não teve impacto no rendimento acadêmico médio dos alunos das universidades federais: as notas médias de cotistas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) são iguais ou superiores a dos demais, com taxas de conclusão semelhantes. Além disso, ter sido cotista não parece causar menor salário inicial ao ingressarem no mercado de trabalho.

- A política de cotas pode ser aperfeiçoada sem alteração da lei. As regras infralegais relativas às Cotas e ao SISU excluem alunos com nota suficiente para aprovação em ampla concorrência ou em outras modalidades de cotas a que têm direito.

- Quanto à assistência estudantil, constatou-se baixa transparência da política. A falta de sistema único de informações leva à impossibilidade de verificar causalidade entre assistência estudantil e menor evasão de forma generalizada na RUF, embora haja fartas evidências empíricas na bibliografia do impacto positivo a partir de estudos de caso (universidades específicas).

- O desenho das políticas federais de assistência estudantil, que envolve o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Bolsa Permanência, não promove focalização na distribuição de recursos entre MEC e universidades. Ademais, há demanda reprimida (fila de não assistidos), já que houve expansão de matrículas de alunos mais vulneráveis, a partir do REUNI e da Lei de Cotas. Por fim, viu-

se que a fragmentação de esforços, com duas políticas de atuação semelhante sem compartilhamento de experiências entre si, prejudica a eficácia da assistência estudantil.

Recomendações Aprovadas pelo CMAP



Recomenda-se ao MEC: criar ações de incentivo à eficiência da RUF 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.



Recomenda-se ao MEC: implementar ações para que a MOCC e demais matrizes de alocação orçamentária da RUF passem a:

- 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.



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.



Recomenda-se ao MEC: adaptar o SISU e as normas pertinentes para que:

- i. candidatos elegíveis às cotas também concorram às vagas de ampla concorrência e de modalidades de cotas menos restritivas às quais tenham direito, antes de concorrer na modalidade mais restrita; e
- 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).



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 gere outras informações relevantes para monitoramento dos que são atendidos.

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo

Marcelo Pacheco dos Guarany's

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento

Esteves Pedro Colnago Júnior

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento Adjunto

Julio Alexandre Menezes Da Silva

Diretor de Avaliação de Políticas Públicas

Sérgio Calderini

Assessor da Diretoria

Luiz Alberto D'Avila de Araujo

Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas

Nelson Leitão Paes

Igor Geracy

Giovani Machado

Ana Cristina Secchi Correia

Coordenação-Geral de Articulação de Gasto Direto - COART

Wilsimara Maciel Rocha

Roberta da Silva Vieira

Henrique Chaves Faria Carvalho

Ana Paula Piedade Pedrosa

Coordenação-Geral de Avaliação de Gasto Direto – COAG

Artur Henrique da Silva Santos

Carlos Henrique Rosa

Jossifram Almeida Soares

Fernando Lima Madeira

Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro e Crédito – CFIC

Carlos Renato de Melo Castro

Leonardo Carvalho de Mello

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Elton Menezes do Vale

Coordenação-Geral de Avaliação de Benefícios Tributários – CGAT

Rodrigo Leandro de Moura

Rafael Luis Giacomini

Ronan Luiz da Silva

Cíntia Beatriz Fonseca



Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos e notas técnicas disponíveis no site ou aponte o celular para o qr code:

WEB: bit.ly/DEAP-SETO

(61) 3412-2264

E-mail: seto@economia.gov.br