



Relatório de Avaliação

Rede Federal de Universidades

Ciclo 2021

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

**Ciclo CMAP
2021**

**Política avaliada
Rede Federal de Universidades**

**Coordenador da avaliação
CGU - Controladoria-Geral da União**

Executores da avaliação
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SOF/ME – Secretaria de Orçamento Federal
STN/ME – Secretaria do Tesouro Nacional
CGU – Controladoria-Geral da União

**Supervisor da avaliação
DEAP/SETO/ME**

**Assessoria técnica
Enap – Escola Nacional de Administração Pública**

Informações:
Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DEAP)
Tel: (61) 3412-2264
Home Page:
<https://bit.ly/DEAP-SETO>

**É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo
deste relatório desde que mencionada a fonte.**

Lista de Quadros

Quadro 1 Números da Rede 2021.....	13
Quadro 2 CONSOLIDAÇÃO dos RESULTADOS DOS INDICADORES DO PNE RELACIONADOS À REDE FEDERAL ...	16
Quadro 3 NORMATIVOS DE CRIAÇÃO DAS FERRAMENTAS. COMPLEMENTAÇÃO A POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL.....	17
Quadro 4 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA DA POLÍTICA DA AUTONOMIA DE PESSOAL.	40
Quadro 5 DISPONIBILIDADE DE LIMITE ORÇAMENTÁRIO NA LOA.....	43
Quadro 6 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA DA POLÍTICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA.....	47
Quadro 7 ANÁLISE DE CLUSTERS E RESPECTIVAS MÉDIAS DOS GRUPOS.....	59
Quadro 8 ANÁLISE SWOT DAS POLÍTICAS DE AUTONOMIA EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS PÚBLICOS ENVOLVIDOS	61
Quadro 9 Perguntas de pesquisa	121
Quadro 10 Hipóteses de pesquisa relativas à política federal de assistência estudantil	122
Quadro 11 Desenho preliminar do PNAES (2007), conforme Andifes.....	126
Quadro 12 Perfil socioeconômico de estudantes em cursos de graduação (2010) conforme FONAPRACE – informações selecionadas	127
Quadro 13 PNAES (2007)	132
Quadro 14 PNAES (2010) ²⁴ , com mudanças em relação à 2007 ¹⁸ destacadas em itálico.....	134
Quadro 15 Distribuição da reserva de vagas para ingresso no ensino superior, conforme a Lei de Cotas, incluindo alterações posteriores	135
Quadro 16 Programa Bolsa Permanência (PBP), 2013.....	136
Quadro 17 Estratégia de expansão da assistência estudantil no ensino médio e superior, conforme PNE 2014	138
Quadro 18 Assistência estudantil no ensino superior federal – Programas e principais benefícios e serviços.....	140
Quadro 19 Interpretação Sociológica da Escala do Indicador de Nível Socioeconômico Familiar do Enem (Barros, et. al, 2019).....	158
Quadro 20 Participantes das Oficinas	164
Quadro 21 Processo de concessão de auxílios do PNAES	176
Quadro 22 Classificação socioeconômica dos estudantes da UFMG inscritos em editais de assistência estudantil	178
Quadro 23 Síntese dos Programas de assistência estudantil ofertados pela UFMG	178
Quadro 24 Síntese das ações afirmativas para estudantes indígenas e quilombolas no âmbito da assistência estudantil ofertadas pela Unipampa	179
Quadro 25 Afirmação estilizada da Teoria do Programa da Assistência Estudantil	183

Lista de Gráficos

Gráfico 1 EVOLUÇÃO DE INGRESSOS, APOSENTADORIAS E DESLIGAMENTOS NA RFU NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO BPEQ E QRRAE – SOMENTE EFETIVOS DAS CARREIRAS.....	33
Gráfico 2 DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE INGRESSOS	34
Gráfico 3 COMPOSIÇÃO DA PLOA DA RFU EM 2019	35
Gráfico 4 COMPARAÇÃO ENTRE EQUIVALÊNCIA DOS PONTOS E RELAÇÃO SALARIAL EFETIVA ATUAL	37
Gráfico 5 EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE DOCENTES EFETIVOS E DA PARTICIPAÇÃO POR REGIME DE TRABALHO.	39
Gráfico 6 CRUZAMENTO ENTRE A POSIÇÃO RELATIVA NA AUTORIZAÇÃO DO BPEQ (Y) EM 2021 E O CRESCIMENTO ACUMULADO DE BPEQ ATÉ 2021 (X).....	41
Gráfico 7 INICIATIVAS DE CRESCIMENTO DO TOTAL DE PONTOS BPEQ NA RFU – 2012-2021.....	42
Gráfico 8 CONFIGURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL DA RFU EM RELAÇÃO AOS DEMAIS GRUPOS DE INSTITUIÇÕES DO MEC	43
Gráfico 9 CONFIGURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO DE DESPESAS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DA RFU EM RELAÇÃO AOS GRUPOS DE INSTITUIÇÕES DO MEC	48
Gráfico 10 OFERTA DE VAGAS DE GRADUAÇÃO NA CATEGORIA ACADÊMICA UNIVERSIDADE - EAD (ESQUERDA) E PRESENCIAL (DIREITA).	49
Gráfico 11 EXPANSÃO DE INGRESSOS TOTAIS DE GRADUAÇÃO NA CATEGORIA ACADÊMICA UNIVERSIDADE.....	50
Gráfico 12 CRESCIMENTO DA QUANTIDADE DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM UNIVERSIDADES NO BRASIL (CONSIDERANDO APENAS OS VIGENTES EM 2019).....	51
GRÁFICO 13 EXPANSÃO DE MATRÍCULAS TOTAIS DE MESTRADO E DOUTORADO NO BRASIL (ESQUERDA). MATRÍCULAS TOTAIS EM 2020 (DIREITA).....	52
Gráfico 14 GANHO MARGINAL DE NOVAS VAGAS E INGRESSOS COM A TRANSFERÊNCIA DE VALOR DO BPEQ E QRRAE.....	54
Gráfico 15 ALOCATIVA DE FOMENTO NA MOCC.	56
Gráfico 16 PARTICIPAÇÃO DAS 93% MAIORES DESPESAS CORRENTES NOS ANOS DE 2017 E 2019.	58
Gráfico 17 Despesas primárias das instituições da RUF, 2006 a 2020, em valores de dezembro de 2021 (deflator: IPCA)	69
Gráfico 18 Despesas primárias obrigatórias e discricionárias, 2006 a 2020, em número-índice (2006=100).	70
Gráfico 19 Despesas primárias discricionárias, 2006 a 2020, em valores de dezembro de 2021 (deflator: IPCA).....	71
Gráfico 20 Bilhões de reais de despesas primárias obrigatórias para cada bilhão de reais em despesas primárias discricionárias, 2006 a 2020, em valores de dezembro de 2021 (deflator: IPCA)	72
Gráfico 21 Adoção de ações afirmativas nas universidades (2002-2010).	89
Gráfico 22 Número de universidades que previam os mecanismos de inclusão de cotas e de bônus, anteriormente à Lei de Cotas.....	90
Gráfico 23 Tipos de beneficiários das ações afirmativas, anteriormente à Lei de Cotas.	91
Gráfico 24 Evolução do perfil étnico e de renda dos ingressantes no ensino superior público e da população (2011 e 2019).....	95
Gráfico 25 Perfil de renda dos ingressantes no ensino superior público através da modalidade de ingresso.	96
Gráfico 26 Desvio das notas de corte no ENEM por grupo de cotas em relação à ampla concorrência.....	97
Gráfico 27 Participação em atividades de extensão, monitoria e pesquisa.	98
Gráfico 28 Desvio das notas no ENADE por grupo de cotas em relação à ampla concorrência. 98	98
Gráfico 29 Variação da taxa de conclusão dos cotistas ingressantes em 2014 em relação aos alunos não cotistas, nas IES federais.....	99

Gráfico 30 Distribuição regional da população de pretos, pardos e indígenas (2019).....	106
Gráfico 31 Distribuição regional da população com renda domiciliar per capita até 1,5 salário-mínimo (2019).....	107
Gráfico 32 Quintil da nota do estudante no ENEM, por tipo de ensino médio.....	108
Gráfico 33 Faixa de renda domiciliar per capita, por tipo de ensino médio (em termos de salário mínimo).....	108
Gráfico 34 Evolução do percentual de aprovados para o público-alvo da Lei de Cotas.....	109
Gráfico 35 Orçamento da assistência estudantil nas universidades federais: 2010-2021.....	151
Gráfico 36 Orçamento da Bolsa Permanência para o ensino superior federal (universidades e RFEPECT): 2010-2021.....	152
Gráfico 37 Percentual de alunos ingressantes por alguma regra de reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior.....	154
Gráfico 38 Distribuição dos alunos pelos tipos de reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior Públicas.....	155
Gráfico 39 Distribuição do apoio social em relação a reserva de vagas nas instituições de ensino superior federais públicas por ano.....	156
Gráfico 40 Distribuição do percentual de alunos matriculados nas IFES por grupo socioeconômico (INSE Enem) em 2019.....	159
Gráfico 41 Distribuição do percentual de alunos segundo grupos socioeconômicos (INSE Enem) por IES (pontos) e região em 2019.....	160
Gráfico 42 Probabilidade prevista de receber apoio social de acordo com a característica socioeconômica familiar do aluno.....	161
Gráfico 43 Probabilidade prevista de receber apoio social por reserva de vagas segundo o momento do ingresso (calouro e veterano)	161
Gráfico 44 Recebimento de apoio social por tempo de curso	162
Gráfico 45 Dotação por aluno da ação 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior ..	163
Gráfico 46 Correlação entre Dotação da ação de assistência estudantil por aluno e Percentual de alunos nos grupos socioeconômicos de 1 a 4 (Inse Enem)	164
Gráfico 47 Participação na dotação da ação orçamentária 4002 da assistência estudantil no ensino superior federal por indicador de resultado primário (RP) (Universidades Federais) ..	166
Gráfico 48 Participação na dotação da ação orçamentária 0A12 da assistência estudantil no ensino superior federal por indicador de resultado primário (RP)	167
Gráfico 49 Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil nas universidades federais	168
Gráfico 50 Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – RFEPECT	168
Gráfico 51 Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – PBP	168
Considerando os indicadores apresentados na seção anterior, o Modelo Lógico antes apresentado (conforme Gráfico 52 – Modelo lógico da política federal de assistência estudantil (PNAES, PBP)), bem como o Produto I da consultoria Evidência Express, detalharemos na presente seção a Teoria do Programa da Política de Assistência Estudantil.....	172

Lista de Figuras

Figura 1 ÁRVORE DE PROBLEMAS DO BPEQ	20
Figura 2 ÁRVORE DE PROBLEMAS DO QRTAE	22
Figura 3 ÁRVORE DE PROBLEMAS DA MOCC	23
Figura 4 MODELO LÓGICO PARA OPERAÇÃO DO BPEQ E QRTAE	25
Figura 5 MODELO LÓGICO PARA OPERAÇÃO DA MOCC.....	26
Figura 6 RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÕES E ANÁLISE DE RISCOS	28
Figura 7 ITENS E ABORDAGENS PARA AVALIAÇÃO DE RISCOS RESIDUAIS	29
Figura 8 MODELO OPERACIONAL BPEQ/QRTAE.....	31
Figura 9 MODELO OPERACIONAL MOCC.....	32
Figura 10 DINÂMICA DA POLÍTICA DA AUTONOMIA DE PESSOAL NA RFU	37
Figura 11 REGRAS GERAIS DA POLÍTICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA/OrçAMENTÁRIA	45
Figura 12 FORTE INTERIORIZAÇÃO DA REDE FEDERAL (CONSIDERANDO CURSOS SUPERIORES DA RFPCT).....	46
Figura 13 CADEIA DE VALOR DA POLÍTICA DE AUTONOMIA DE PESSOAL	53
Figura 14 CADEIA DE VALOR DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA.	57
Figura 15 Distribuição das vagas ofertadas e reservadas nas Universidades Federais.....	93
Figura 16 Participação de alunos cotistas nas IES federais, por UF.	94
Figura 17 Árvore de problemas da política federal de assistência estudantil.	150
Figura 18 Síntese das diferenças entre PNAES e Bolsa Permanência	175
Figura 19 Principais diferenças quanto à implementação do Programa Bolsa Permanência nas instituições de ensino superior federal.....	177

Lista de Tabelas

Tabela 1 Características do universo de ingressantes nas Universidades em 2011	102
Tabela 2 Desempenho salarial de ingressantes no ensino superior – ingresso 2011, salário 2018 (Universidades Públicas).	104
Tabela 3 Distribuição dos estudantes que estiveram presentes em todas as provas do ENEM 2018 (por tipo de esfera administrativa da escola do ensino médio).	107
Tabela 4 Exemplo de classificação através do critério atual do Sisu e alteração sugerida.....	111
Tabela 5 Exemplo das notas de corte através do critério atual do Sisu e alteração sugerida..	112
Tabela 6 Quantidade de cotistas aptos à aprovação nas IFES pela ampla concorrência.....	112
Tabela 7 Gasto com assistência estudantil nas universidades em 2020, por natureza de despesa	152
Tabela 8. Quantidade de alunos com apoio social nas universidades públicas de ensino superior	155
Tabela 9 PNAES – principais características	172
Tabela 10. Bolsa Permanência – principais características	173
Tabela 11 Programa Incluir – principais características.....	173
Tabela 12 Características comparadas do PNAES e Bolsa Permanência.....	174
Tabela 13 Mudanças institucionais provocadas pela Lei de Cotas no ensino superior federal vinculadas à assistência estudantil, conforme relato de 13 instituições	180
Tabela 14. Riscos associados à política de assistência estudantil do Governo Federal.....	181

Sumário

Lista de Quadros.....	3
Lista de Gráficos	4
Lista de Figuras.....	6
Lista de Tabelas	7
1 Introdução	11
2 Questão 1 - CGU - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFU (Banco de Professor Equivalente - BPeq, Quadro de Referência de Técnicos Administrativos em Educação - QRTAE e Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital - MOCC) geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)?.....	12
2.1 A Rede Federal de Universidades – RFU.	12
2.1.1 Características das instituições que formam a RFU.	13
2.1.2 As referências estratégicas para a Rede Federal de Ensino.	14
2.1.3 O propósito dos objetos avaliados – BPEQ, do QRTAE, e da MOCC.	16
2.2 A governança da distribuição de recursos na RFU é fortalecida com o BPEQ, QRTAE e MOCC – Avaliações de Desenho e de Modelo Lógico.	19
2.2.1 As árvores de problemas construídas evidenciam a mitigação de riscos significativos com a instituição do BPEQ, QRTAE e MOCC.....	20
2.2.2 Os modelos lógicos do BPEQ, QRTAE e MOCC demonstram que a institucionalização dos instrumentos produziu coerência na organização de insumos, atividades e produtos para os resultados esperados.....	24
2.2.3 O desenho dos instrumentos trata os riscos inerentes significativos à manutenção da rede, autonomia e coordenação para as metas do PNE. BPEQ, QRTAE e MOCC como superação dos riscos inerentes.....	27
2.3 Há aprimoramento operacional efetivo, todavia, há necessidade de ajustes em regras do jogo e oportunidade para melhor captura de valor para a política educacional. Avaliações de Implementação e Governança.	29
2.3.1 Avanços de capacidade de planejamento e estrutura de execução operacional do BPEQ, QRTAE e MOCC. Outputs da MOCC evidenciam problemas para efetividade do instrumento.....	30
2.3.2 As regras do jogo e práticas das Política da Autonomia de Pessoal e da Autonomia Financeira e Orçamentária podem ser aprimoradas para induzir alinhamento aos objetivos do PNE e à sustentabilidade orçamentária.....	36
2.3.3 Apetite ao risco relacionado ao retorno da oferta para graduação pode ser reduzido. Coordenação, monitoramento, prestação de contas e avaliação na cadeia de valor de BPEQ/QRTAE e MOCC	49
2.3.4 Necessidade de planejamento integrado entre as políticas de autonomia de pessoal e financeira.....	59
2.4 CONCLUSÃO	60
2.5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

2.6 APÊNDICE – Questão 1: Propostas de aprimoramento das ferramentas, gerada a partir das oficinas realizadas.....	64
3 Questão 2 – IPEA - 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?	66
3.1 A problemática da questão avaliativa e as metodologias aplicadas	66
3.2 Como têm se comportado as despesas primárias obrigatórias e discricionárias?... 	68
3.3 Considerações.....	73
3.4 Contribuição de ex-estudantes	76
3.5 Referências bibliográficas	80
4 Questão 3 – STN - 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?	81
4.1 Ações Afirmativas	81
4.1.1 Definição	81
4.1.2 Fundamentação econômica	81
4.1.3 Principais críticas	84
4.1.4 Evidências empíricas.....	85
4.2 O caso brasileiro	89
4.2.1 Período anterior à Lei de Cotas	89
4.2.2 Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012)	91
4.3 Composição dos ingressantes no Ensino Superior Federal	94
4.3.1 Os resultados da Lei de Cotas.....	94
4.3.2 Evidências do engajamento e desempenho acadêmico dos cotistas	96
4.4 Análise dos egressos no mercado de trabalho formal	100
4.4.1 Avaliações de impacto das cotas na literatura nacional	100
4.4.2 Metodologia e bases de dados.....	102
4.4.3 Resultados.....	103
4.5 Aspectos passíveis de aperfeiçoamento da política.....	106
4.5.1 Distribuição mais equitativa das vagas entre as modalidades de cota	106
4.5.2 Melhoria na distribuição alocativa entre as vagas destinadas à ampla concorrência e às cotas	109
4.6 Considerações Finais	113
4.7 Referências bibliográficas	117
5 Questão 4 – SOF - A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais 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?	121

5.1	Metodologia	123
5.1.1	Desenho da assistência estudantil	124
5.1.2	Revisão da Literatura.....	141
5.1.3	Revisão da literatura nacional sobre programas de assistência estudantil ...	141
5.1.4	Revisão da literatura internacional sobre programas de assistência estudantil	146
5.1.5	Conclusões sobre a Revisão da Literatura	148
5.2	Árvore de Problemas	149
5.3	Indicadores	150
5.3.1	Orçamento	150
5.3.2	Bases de dados	153
5.3.3	Características socioeconômicas dos estudantes.....	157
5.4	Escuta de Especialistas	164
5.4.1	Oficina 1: Experiência institucional.....	165
5.4.2	Oficina 2: desafios da assistência estudantil	170
5.5	Teoria do Programa	171
5.6	Considerações finais	184
5.7	Referências	186

1 Introdução

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP - objetiva, por meio de seus comitês, a avaliação de políticas selecionadas anualmente, conforme critérios pré-selecionados de materialidade e relevância e respeitando Programas Finalísticos do Plano Plurianual respectivo.

Dentre as políticas a serem avaliadas no Ciclo de 2021 e conduzidas pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG – está a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Para a coordenação e execução dos trabalhos objeto deste relatório, questões norteadoras foram elaboradas pelas entidades executoras da avaliação: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, SOF/ME – Secretaria de Orçamento Federal, CGU – Controladoria-Geral da União, e STN – Secretaria do Tesouro Nacional, com trabalhos assessorados, como apoio externo, pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública.

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.

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.

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.

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.

Neste estudo, com foco na Rede Federal, deve-se ter em mente que a Educação Superior é modalidade prevista pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação. As avaliações de cada questão que direcionam seguem descritas a seguir, com seus respectivos desdobramentos e conclusões neste processo de avaliação.

- 2 Questão 1 - CGU - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFU (Banco de Professor Equivalente - BPeq, Quadro de Referência de Técnicos Administrativos em Educação - QRRAE e Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital - MOCC) geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)?**

Este Relatório se refere à avaliação aprovada no ciclo 2021 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP.

No conjunto de questões, essa particular avaliação, que tem como executor a Controladoria-Geral da União, busca responder se os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do Ministério da Educação para as Redes Federais de Ensino (Banco de Professores Equivalente - BPEQ, o Quadro de Referência de Técnicos Administrativos de Educação - QRRAE, e a Matriz Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital - MOCC) geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance dos objetivos legais envolvidos. Dentre outros objetivos, os instrumentos foram instituídos visando a mitigação de negociações bilaterais entre MEC e as Instituições de Ensino.

2.1 A Rede Federal de Universidades – RFU.

Para a avaliação, convencionamos chamar nossa unidade de análise como **Rede Federal de Universidades – RFU**. Não obstante, toda instituição de ensino mantida pela União pertence à **Rede Pública de Ensino Federal**, *lato sensu*, nos termos do § 1º do art. 211 da Constituição Federal de 1988 – CF, e conforme art. 16 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, compõe o Sistema Federal de Ensino. Pelo disposto no art. 55 da LDB, ancorado no art. 211 da CF, cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

A alocação de recursos pelo Ministério da Educação – MEC deve observar os parâmetros estabelecidos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (art. 70 da LDB e Regime Fiscal do Ensino). Esse processo alocativo gerenciado pelo MEC envolve em 2022 o quantitativo de 69 Universidades Federais no Orçamento-Geral da União - OGU, o que inherentemente impõe governança para lidar com cenário de tensões visando promover alocação por critérios de equidade e qualidade.

Cabe explicitar também a existência do conceito de **Rede Federal de Ensino Superior - RFES**, recorte adotado no Censo da Educação Superior para estatísticas de graduação, e pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação - SNPQ administrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no que se refere a mestrado e a doutorado. Ela é formada por Universidades Federais e pelas demais Instituições Federais de Ensino que ofertam graduação, mestrado e doutorado.

Já no **Sistema Federal de Ensino**, composição introduzida no art. 16 da LDB, são abrigados os órgãos federais de educação, as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada, as instituições de ensino mantidas pela União, sendo a maior parte delas integrantes do escopo da avaliação.

Demais instituições federais de ensino mantidas por outros ministérios supervisores compõem o sistema, mas não foram considerados como parte da RFU (ex: ITA, IME).

O recorte avaliativo convencionado, RFU foi determinado em função de sua relevância finalística, materialidade orçamentária envolvida, a dependência do OGU, pela criticidade envolvida pelo sistema que as dirige e pelas características das instituições que as formam.

A Rede Federal de Universidades, logicamente formada exclusivamente pelas Universidades Federais, tem como referência administrativa dentro do Poder Executivo Federal a Secretaria de Educação Superior – SESU do MEC. O modelo de Rede é compatível com o modelo Universitário, considerando que a autonomia estimula relações entre instituições e entre elas e o MEC.

Por fim, cabe destacar que fatores históricos e políticos configuraram uma Rede exclusivamente formada por universidades¹, instituições de maior complexidade, relevância, abrangência, impacto e estrutura necessária para manutenção.

Quadro 1 Números da Rede 2021

Instituições	Vagas	Ingressantes/Matrículas/Concluintes			Pessoal		Cargos e Funções		Orçamento
		Graduação	Pós-Graduação	EPT (básico, médio e superior)	Docentes em exercício	TAE em exercício	CD*	Funções	
69	279.053	283.962 1.114.494 130.204	63.580 211.019 50.172	-	94.541	101.832	4.630	12.771	50.9 bilhões

Fonte: CGU, a partir do portal Universidade 360º do MEC (<https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>)

Para além da didática, o recorte convencionado para avaliação é estritamente necessário para os objetivos definidos no trabalho, pois as políticas estudadas estabelecem essa distinção dentro de seus marcos normativos.

2.1.1 Características das instituições que formam a RFU.

A Universidade é instituição constitucional e, nos termos do art. 207 da Carta de 88, é dotada de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei n.º 9.394/1996), diversas são as atribuições da Universidade no exercício da autonomia constitucional, a exemplo de criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, fixar o número de vagas dos cursos, executar investimentos, definir e gerir o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo.

¹ Todavia, em termos de identidade de instituições de ensino, o marco normativo do Sistema Federal de Ensino, Decreto n.º 9.235/2017, prevê três formas de organização para as instituições de ensino superior: as faculdades, os centros universitários e as universidades. O Poder Executivo Federal dispõe de faculdades e centros universitários vinculados a outros Ministérios Supervisores.

No arranjo federal, as Universidades são autarquias e fundações públicas vinculadas ao MEC como Ministério Supervisor, instituídas em Lei específica. Em geral e por critérios históricos e culturais, são organizadas administrativamente de forma horizontalizada com autonomia departamental, o que inherentemente demanda uma governança multinível de conselhos, colegiados e estruturas executivas, com competências definidas em estatutos aprovadas pela comunidade interna.

Pela complexidade de sua missão, se vinculam ao princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e por sua autonomia e dependência de trajetória histórica (escolhas políticas e contingenciais), no caso das federais, ofertam outros negócios públicos e privados e administram estruturas estatais e privadas, inclusive para atendimento às diretrizes constitucionais de inovação a partir da tríplice hélice².

Dentre outras características estabelecidas para a Universidade na LDB, está a produção intelectual institucionalizada de temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto do ponto de vista regional e nacional, bem como a manutenção de um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e de um terço do corpo docente em regime de tempo integral. É instituição pluridisciplinar de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano.

O MEC, no exercício das atribuições da União estabelecidas na CF e na LDB, define no Decreto n.º 9.235/2017 do Sistema Federal de Ensino, as Universidades Federais e os Institutos Federais também como Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

2.1.2 As referências estratégicas para a Rede Federal de Ensino.

A finalidade da Meta 12 do PNE (Lei nº 13.005/2014) é a expansão com qualidade da educação superior em nível de graduação, tendo três objetivos: i) a elevação da taxa bruta de matrícula na graduação para 50%; ii) a elevação da taxa líquida para 33%; e iii) a garantia de que pelo menos 40% das novas matrículas ocorram no segmento público.

Para o monitoramento desses três objetivos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (BRASIL, 2020) desenvolveu os seguintes indicadores: Indicador 12A: Taxa bruta de matrícula na graduação (TBM); Indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE)³; Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.

O setor público tem forte participação no indicador 12A, pois alcança aproximadamente o resultado de 9,9%, enquanto o setor privado alcança 27,5%, totalizando 37,4% em 2019. Logicamente, a Rede Federal de Ensino Superior não responde por todo o resultado do setor público, mas sua participação é significativa, se expandindo fortemente nas últimas duas décadas. Em 2019 representava aproximadamente 2/3 das matrículas de graduação no setor

² "Em contraste com teorias que enfatizam o papel do governo ou das empresas na inovação, a Hélice Tríplice foca a universidade como fonte de empreendedorismo, tecnologia e inovação, bem como de pesquisa crítica, educação e preservação e renovação do patrimônio cultural." ETZKOWITZ, H. Networks of Innovation: Science, Technology and Development in the Triple Helix Era, International Journal of Technology Management & Sustainable Development, 2002. ETZKOWITZ, H. & ZHOU, C.. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. In Estudos Avançados, 31(90), p. 23-48. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/137883>>. Acesso em: 17.03.2020.

³ Há uma escolha do INEP em representar a taxa líquida de matrículas em escolarização em função de aspectos metodológicos.

público, segundo o Censo da Educação Superior. Ao utilizar a proporção de participação da Rede Federal nas matrículas do setor público no parâmetro do Censo da Educação Superior de 2019, projetamos que aproximadamente 6,35% do resultado da TBM em 2019 tem como causa origem as Instituições Federais de Ensino.

Pelas estatísticas apresentadas pelo INEP diante dos resultados do Censo da Educação Superior de 2019, 83,4% das matrículas de graduação da RFES estão nas 63 Universidades Federais contempladas no Censo. Das matrículas restantes, 16,2% são ofertadas pelos 40 Institutos Federais de Educação e Cefets, com um resíduo de 0,2% em 5 faculdades (INES, ENCE, ITA, EsEFFEx e ISCP) e 0,2% em 2 centros universitários (IME e AMAN).

Em razão das preferências metodológicas do INEP, a representação da Taxa Líquida pela autarquia foi resumida na medição do índice de escolarização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua do IBGE, o que inviabiliza a comparação em termos de matrículas entre as redes pública e privada. Para o Inep, em termos de Taxa Líquida, 20,7% frequentam o ensino superior e 4,8% concluíram o Ensino Superior em 2019.

Já em relação ao indicador 12C, a conclusão do INEP é de que, na expansão de matrículas, verificou-se o crescimento nos cursos de graduação de 1.41 milhão entre 2012 e 2018, mas o crescimento no segmento público nesse período foi de apenas 180.1 mil matrículas, o que representou cerca de 12,7% do crescimento total, distante ainda da meta de 40%.

Constatou que 63,3% da expansão foi causada pela oferta de cursos de ensino a distância (EaD) nas Instituições de Ensino Superior - IES privadas, o que em 2018 representou 45,7% dos ingressos. Na RFES, a oferta de EaD, segundo o Censo da Educação Superior de 2018, era de 10,8% dos ingressantes e 7% das matrículas, já que a expansão entre 2009 e 2019 significou da rede foi focada no aumento das matrículas presenciais de aproximadamente 67%.

Já a Meta 13 do PNE tem como objetivo elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores em efetivo exercício na docência de nível superior no conjunto do sistema de Educação Superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores. Para isso, o INEP desenvolveu os indicadores 13A - Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior, que em 2018 atingiu o percentual de 81,3%, e 13B - Percentual de docentes com doutorado na educação superior, com o resultado de 44,1%.

Na RFES, que comporta a segunda maior parcela no universo de docentes dos Sistemas de Ensino Federal, Estadual e Municipal, perdendo por pouco em número para o setor privado inteiro (166.228 docentes da Rede Federal frente a 209.670 docentes do setor privado em 2019), o indicador 13A alcançou 91,8%, e o 13B, 68,4%.

Ainda no plano do ensino superior, temos a proposta da meta 14 do PNE, que consiste em elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Para isso, o INEP calcula os seguintes indicadores: 14A - Títulos de mestrado concedidos por ano no País, e 14B - Títulos de doutorado concedidos por ano no País. Em 2018, o número aferido para o 14A foi de 64.4 mil, e para o 14B, 22.9 mil.

Para a meta 14 o INEP não desagrega a RFES, mas podemos considerar que parcela importante dos resultados do setor público são de responsabilidade dela. Assim, em 2018 as Instituições Públicas responderam por 81,2% da titulação de mestrado e 87,4% da titulação de doutorado.

Quadro 2 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DOS INDICADORES DO PNE RELACIONADOS À REDE FEDERAL

Indicador – Da educação superior para a profissional	Nível de ensino	Último valor geral aferido	Participação da Rede Pública	Participação da Rede Federal
12A: Taxa bruta de matrícula na graduação (TBM)	Superior	37,4%	9,9%	6,35%
12B: Taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE)	Superior	20,7%	Não segregado	Não segregado
12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação	Superior	Não se aplica	12,7%	Não segregado
13A - Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior	Superior	81,3%	Não se aplica	91,8%
13B - Percentual de docentes com doutorado na educação superior	Superior	44,1%	Não se aplica	68,4%
14A - Títulos de mestrado concedidos por ano no País	Superior	64.4 mil	81,2% do total de 64.4 mil	Não segregado
14B - Títulos de doutorado concedidos por ano no País	Superior	22.9 mil	87,4% do total de 22.9 mil	Não segregado

Fonte: CGU, a partir do Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 do INEP

Quanto à qualidade, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, 71% das Instituições Federais de Ensino atingiram os conceitos 4 e 5 do Índice Geral de Cursos de Graduação Avaliados da Instituição (IGC) 2019. Ressalta-se que a Rede Federal formada por Universidades tem protagonismo no Sistema Nacional de Pós-Graduação e Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em termos de qualidade dos programas.

Numa perspectiva de continuidade, para a maioria dos indicadores, a avaliação do INEP aponta significativa desigualdade regional e ao mesmo tempo um cenário de alto risco para as metas 12, 11 e 10.

2.1.3 O propósito dos objetos avaliados – BPEQ, do QRTAE, e da MOCC.

Nossos objetos de avaliação são o Banco de Professores Equivalente - BPEQ, o Quadro de Referência de Técnicos Administrativos em Educação - QRTAE, e a Matriz Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital - MOCC.

Esses três objetos de avaliação são ferramentas de governança instituídas logo após a dinâmica de expansão introduzida no setor público do Sistema Federal de Ensino com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (Decreto nº 6.096/2006).

Assim, as diretrizes do REUNI à época foram impactadas pela introdução daquelas ferramentas, sendo a dinâmica operacional e orçamentária das Redes dirigidas pela continuidade delas até hoje. Para Paula e Almeida (2020) as regras previstas nas ferramentas foram elaboradas com vistas a acomodar as demandas surgidas no processo do Reuni.

Quadro 3 NORMATIVOS DE CRIAÇÃO DAS FERRAMENTAS. COMPLEMENTAÇÃO A POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA REDE FEDERAL

Norma	Objetivo	Portarias Vigentes
Decreto nº 7.233/2010	Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências.	Portaria MEC nº 748, de 22 de setembro de 2021
Decreto nº 7.232/2010	Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.	Portaria Interministerial ME/MEC nº 9.359, de 10 de agosto de 2021
Decreto nº 7.485/2010	Dispõe sobre a constituição de banco de professor-equivalente das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e regulamenta a admissão de professor substituto, de que trata o inciso IV do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.	Portaria Interministerial ME/MEC nº 9.359, de 10 de agosto de 2021

Fonte: CGU.

Elas cumprem o papel de modelar o processo de financiamento das Instituições Federais formando um conjunto com outras políticas de incentivos, representando, em síntese, estratégia de fomento à otimização do uso de meios.

Nesses termos, consideramos o BPEQ, MOCC e QRTAE como políticas públicas de modulação dado seu caráter infralegal, destinadas às instituições que compõem as Redes, sendo respostas para a competência chave do Ministério da Educação - MEC: distribuir recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE de forma a garantir padrões de qualidade e equidade da educação, nos termos da Constituição Federal e do Plano Nacional de Educação.

Para alguns autores, como Borges e Aquino (2012), as regras de financiamento estabelecidas com as ferramentas e com políticas como o REUNI estimularam a competição e a concorrência entre as instituições em contraponto a modelos de garantia de orçamento. Os instrumentos entregam o que Velloso (2000) discutia como avanço ou aperfeiçoamento dos modelos de financiamento. Ele apresentou uma síntese das ideias a respeito do financiamento das universidades públicas brasileiras⁴ e afirmou que o aperfeiçoamento dos modelos de financiamento deveria ser na direção de maior autonomia de gestão, principalmente a financeira, e que as universidades, no caso, deveriam ser avaliadas ao receberem os recursos do

⁴ O modelo foi incorporado pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Estado, pois esta é uma forma de *accountability*. Além disso, para o autor, “a introdução do modelo de financiamento por fórmulas frequentemente vem acompanhada de outras inovações quanto à autonomia e às práticas de gestão financeira.”

O uso de fórmulas (literalmente) para a repartição de recursos discricionários, bem como para a pactuação de limites para a contratação de professores e técnicos, pressupõe que as instituições de ensino respondam a incentivos específicos e que de fato sejam diferentes entre si.

Do ponto de vista de resultado, Paula e Almeida (2020) avaliaram que nas Universidades Federais o corpo docente e técnico-administrativo tendeu à estabilidade com a criação do BPEQ, em 2007 (ainda em Portaria do MEC), e do QRRAE, em 2010. Segundo os autores a reposição dos técnicos administrativos das categorias A e B, cujos cargos foram extintos, deu-se pela contratação de terceirizados, apesar de não ter acompanhado as aposentadorias, o que foi agravado pelo atraso na implantação do QRRAE. A intervenção realizada com a MOCC tem respaldo empírico de resultados. Autores como Kirch (2019), Souza e Callado (2019) analisaram fatores que influenciam no desempenho dos indicadores das Universidades Federais. Dentre os achados, destaca-se a relevância de variáveis como custo corrente/aluno equivalente, aluno em tempo integral/professor, aluno em tempo integral/funcionário, razão funcionário/professor, conceito Capes da pós-graduação, e o envolvimento dos discentes na Pós-Graduação.

Todavia, Santos Júnior (2019) avalia que a aplicação da MOCC limita a autonomia financeira das universidades, destacando a origem do modelo dirigida pelo “conceito de produtividade acadêmica”, proveniente da experiência inglesa. Para ele, a ferramenta reforça que as universidades federais foram colocadas numa situação de competição, mas que, com frequência, os recursos totais são insuficientes, o que cria uma situação de “balcão de negociações” com o MEC, considerando que a maioria das universidades tem apontado a necessidade de se diversificar as fontes de financiamento mediante parcerias com outros entes, principalmente para o desenvolvimento de pesquisas. Já Duarte (2015) observa que o poder decisório no âmbito da MOCC se manteve verticalizado: “as decisões e condicionalidades para o repasse financeiro muitas vezes se restringiram ao âmbito do MEC ...”. Para ela houve escassez de um debate amplo com a comunidade acadêmica.

Cabe destacar que a implementação da MOCC tem como argumento justamente a mitigação de negociações bilaterais entre MEC e as Instituições de Ensino, e que até 2015 conviveu com um cenário de expansão fiscal. Conclusão semelhante pode ser apresentada em relação ao BPEQ e QRRAE, já que o modelo dirige o vetor da negociação fundamentada numa expansão orçamentária frequente nos últimos 10 anos.

As críticas a respeito do impacto da implantação das ferramentas na autonomia se associam ao que se discute em alguns fóruns a respeito da efetiva autonomia financeira promovida pelo modelo Paulista de financiamento de suas Universidades Estaduais, focado na repartição ou vinculação de receitas, com autonomia total para organização das carreiras próprias de docentes e técnicos administrativos, e para orçamentação e pagamento de pessoal, custeio e investimento. Em contraponto ao modelo Paulista, como demonstrado, o modelo Federal parte do BPEQ, MOCC e QRRAE, e avança ao pagamento integral, pelo Tesouro Nacional, da folha de pessoal. Ou seja, o modelo Federal é focado na regulação de meios e na facilitação de pagamento da folha. Os dois modelos têm implicações que geram vantagens e desvantagens para as instituições de ensino.

Um aspecto crítico do modelo paulista é a sujeição do orçamento a oscilações da economia, tendo em vista que os impostos aos quais estão vinculadas são fortemente cíclicos. Já no caso federal, ao mesmo tempo em que o governo pode atenuar os efeitos das flutuações

arrecadatórias, pode interferir na distribuição de recursos, o que impacta na previsibilidade orçamentária.

Dada a centralização do pagamento das despesas de pessoal pela União, a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Superior, do Magistério EBTT e do PCCTAE é atualmente unificada para todas as instituições, embora o inciso VI do §1º do art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional diga que é assegurado às universidades, em vista de sua autonomia, dispor sobre planos de carreira docente, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, não obstante outras garantias estabelecidas no art. 54 da mesma lei.

Conhecida a autonomia das Instituições, o MEC, instância máxima da educação pública federal, não pode interferir na gestão didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial. Por outro lado, as Instituições, com suas missões, responsabilidades e oportunidades têm como uma das principais partes interessadas o MEC, pois, para além de sua competência como Ministério Supervisor dentro do arranjo administrativo do Poder Executivo Federal, cabe a ele exercer o papel destinado à União em estabelecer as diretrizes gerais da Educação Superior e da Educação Profissional, Científica e Tecnológica, em consonância com o Plano Nacional da Educação.

Nesse contexto, perguntamos se o BPEQ, o QRTAE e a MOCC geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance dos objetivos legais envolvidos.

Para responder, partimos de um pressuposto introduzido por Boaventura de Souza Santos (2005), segundo o qual “a construção da rede pública implica a partilha de recursos e de equipamentos, a mobilidade dos docentes e estudantes no interior da rede e uma padronização mínima de planos de cursos, de organização do ano escolar, dos sistemas de avaliação.” As ferramentas avaliadas se associam a essa ideia de compartilhamento de recursos.

Assim, nos capítulos seguintes, cumprindo as etapas avaliativas pactuadas junto ao CMAP, apresentamos a avaliação de desenho, que consolida a construção e as análises sobre a árvore de problemas e o modelo lógico, expondo logo a seguir as avaliações de governança e implementação.

2.2 A governança da distribuição de recursos na RFU é fortalecida com o BPEQ, QRTAE e MOCC – Avaliações de Desenho e de Modelo Lógico.

Discute-se nesse capítulo o problema vinculado ao desenho das políticas e o modelo lógico necessário para sua implementação e governança, considerando as diretrizes do Ministério da Educação – MEC para a Educação Superior e a Profissional.

Ao seguir a referência do Guia *Ex-Ante* (BRASIL, 2018), e verificando a proposta das ferramentas BPEQ, QRTAE e MOCC como políticas do MEC para a RFU, elaborou-se a avaliação de desenho que teve como pontos de partida os problemas centrais da continuidade operacional e autonomia no âmbito da RFU, suas causas (raízes) e consequências (ramos), que podem impactar severamente o desempenho da rede e a missão das instituições. Essa articulação estabelece uma teoria de causalidade que permite caminhar em direções desenvolver ações necessárias a objetivos esperados.

Ato contínuo, foram desenvolvidos os modelos lógicos para cada problema, ou seja, uma construção que visa integrar os elementos de um programa ou política social, desde os aspectos básicos para o seu funcionamento até os impactos esperados para o longo prazo. É, portanto, uma metodologia que explicita como os insumos, necessários para a realização das atividades

planejadas pela política, estão logicamente inter-relacionados com os produtos, os resultados e os impactos, alinhados com seus objetivos.

O objetivo do modelo lógico é expandir a hipótese expressa na teoria do programa de modo a demonstrar os principais mecanismos por meio dos quais ela se cumprirá.

A elaboração das árvores de problemas e dos modelos lógicos foi desenvolvida por intermédio de uma parceria entre a Controladoria Geral da União (CGU), Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME, atual DEAP/SETO/ME) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O apoio institucional da ENAP foi realizado por meio de assessoria para a avaliação com a realização de oficinas e com levantamentos realizados pela oferta do serviço de Evidência Express na produção de informações para dimensionar pontos relevantes sobre os instrumentos de governança. Esses serviços foram realizados com o apoio de professores da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), especialistas em avaliação de programas e políticas públicas.

Além da dinâmica das oficinas com representantes das partes envolvidas, utilizou-se também como fonte para a descrição do desenho os resultados de mapeamento de processos e avaliação realizados pela CGU sobre as ferramentas, com resultados publicados no Relatório 817350 de 2020⁵.

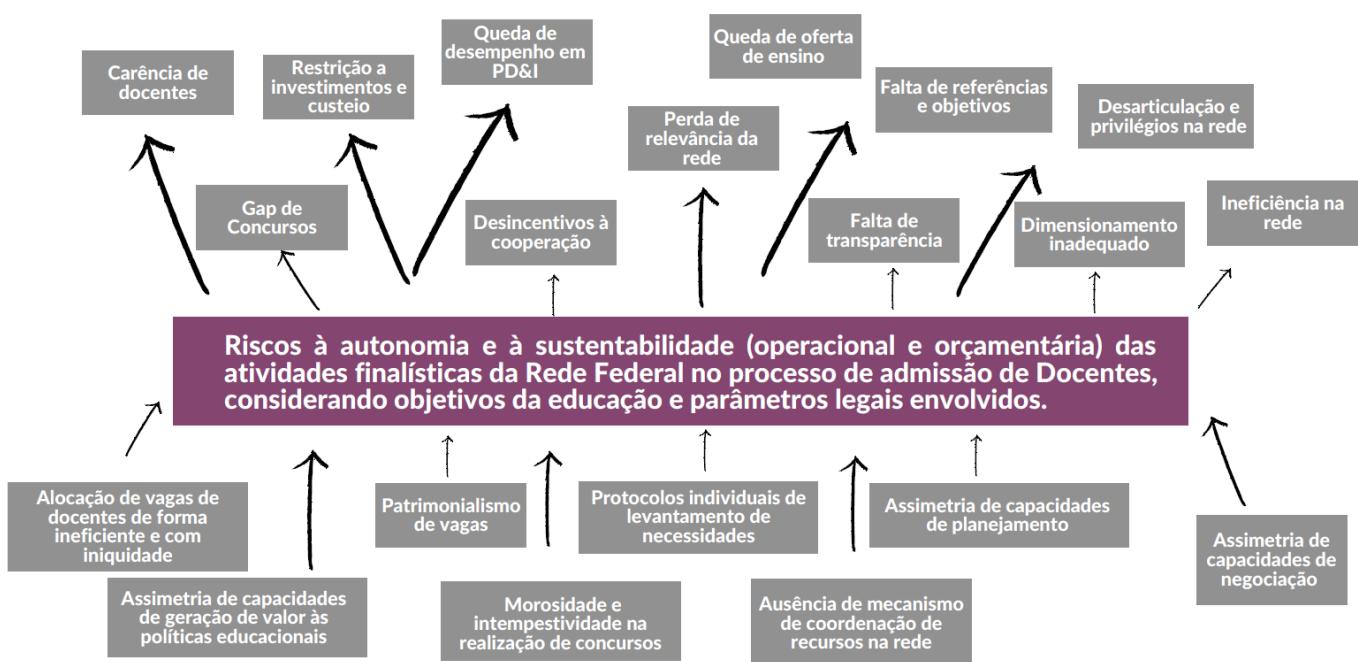
As oficinas, realizadas entre 20 de setembro e 29 de novembro de 2021, contaram com a contribuição fundamental de participantes da Secretaria de Educação Superior (SESU) e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES) e Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF).

2.2.1 As árvores de problemas construídas evidenciam a mitigação de riscos significativos com a instituição do BPEQ, QRTAE e MOCC.

A análise teve como foco a identificação de problemas públicos no cenário de políticas públicas de educação, levando em consideração a missão das instituições da RFU, a missão do MEC em manter as instituições federais de ensino, e a autonomia constitucional. Portanto, a técnica utiliza considera a existência de um problema sem uma política pública para tratamento, aproximando-se de uma avaliação *ex ante*. Nesse contexto, é possível analisar a coerência do BPEQ, QRTAE e MOCC num cenário de ausência desses instrumentos.

Figura 1 ÁRVORE DE PROBLEMAS DO BPEQ

⁵ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>.



Fonte: CGU, a partir dos subsídios das oficinas de desenho.

O QRATAE e o BPEQ regulam a adição de novos entrantes na folha de pagamento vinculada às instituições, portanto, é fator crítico na dinâmica de expansão de gastos com pessoal na medida em que, dentro de um limite fiscal estabelecido na Lei Orçamentária Anual, autorizam antecipadamente a realização de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos em educação, dentro da regra de governança de divisão entre as instituições.

Já a MOCC divide o montante orçamentário discricionário destinado para cada instituição na rede.

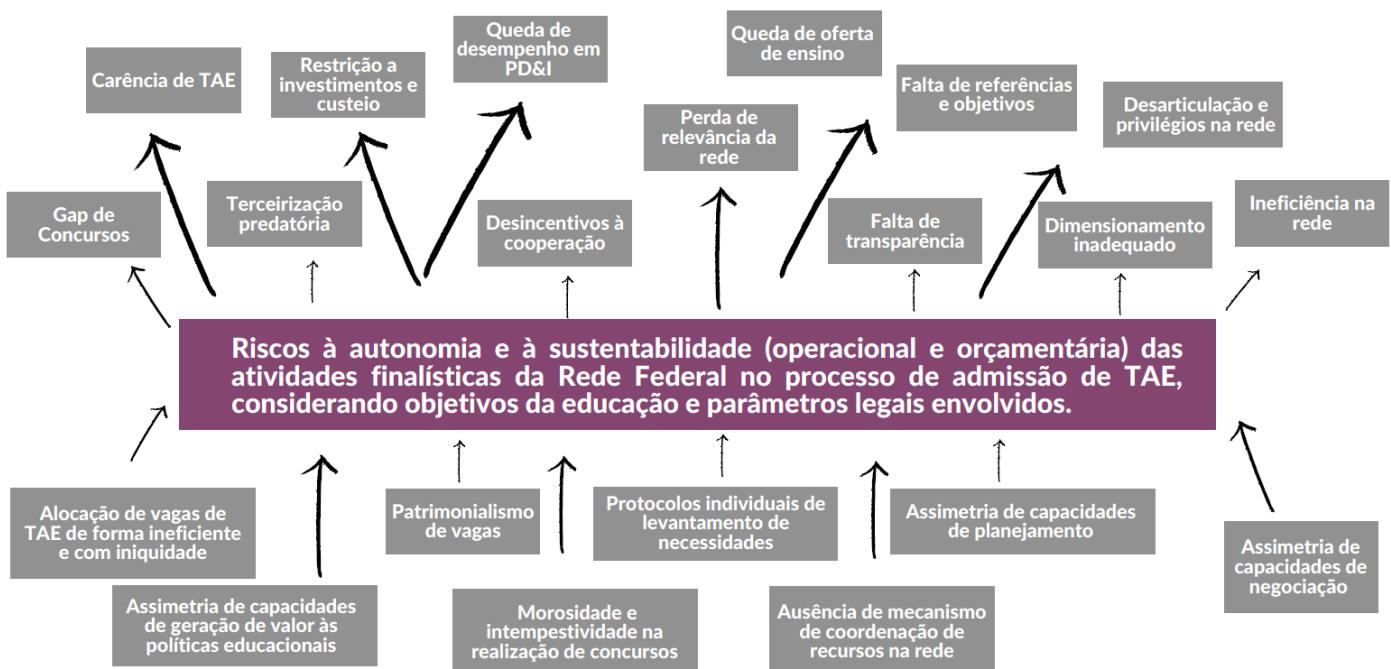
Assim, em associação com a folha de pagamento contratada e outros aportes residuais, os três instrumentos apresentam inter-relações que explicam a formatação da proposta orçamentária total e as individuais de despesas primárias obrigatórias e discricionárias na rede, definindo a dinâmica de ocupação no espaço discricionário de expansão em gastos com pessoal, o que impacta a posição futura de despesas obrigatórias.

Os problemas suscitados nas árvores do BPEQ, QRATAE e MOCC exaltam a preocupação com dois valores estratégicos para a rede. A **Sustentabilidade Operacional Finalística, que preserva a autonomia das Instituições Federais de Ensino que compõem a Redes**, e a **Sustentabilidade Orçamentária, que contribui para um ambiente propício ao planejamento de médio e longo prazo**, fator crítico para o Sistema Federal de Ensino (formado pelo MEC e instituições de ensino), haja vista as referências estratégicas decenais para a Educação, como é o caso do Plano Nacional de Educação - PNE.

A Sustentabilidade Operacional Finalística é um conceito que responde ao art. 55 da LDB, ancorado no art. 211 da CF de 88, pelo qual cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior a ela vinculadas. Representa a oferta de um fluxo de insumos visando continuidade operacional tais como manutenção, extinção e expansão de cursos de graduação e pós-graduação, melhoria de qualidade, manutenção e expansão das atividades de PD&I, e manutenção e expansão das atividades de extensão.

á a Sustentabilidade Orçamentária se relaciona às competências do MEC no sentido de promover a governança da alocação de recursos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (art. 70 da LDB) nas Redes, em consonância com o suprimento de recursos para as políticas dos demais níveis de ensino, traduzindo-se numa série de ações para incentivo à eficiência operacional, fomento a projetos sustentáveis, otimização de resultados e modernização das instituições, focando na equidade e qualidade conforme previsto na CF de 88.

Figura 2 ÁRVORE DE PROBLEMAS DO QRTEA



Fonte: CGU, a partir dos subsídios das oficinas de desenho.

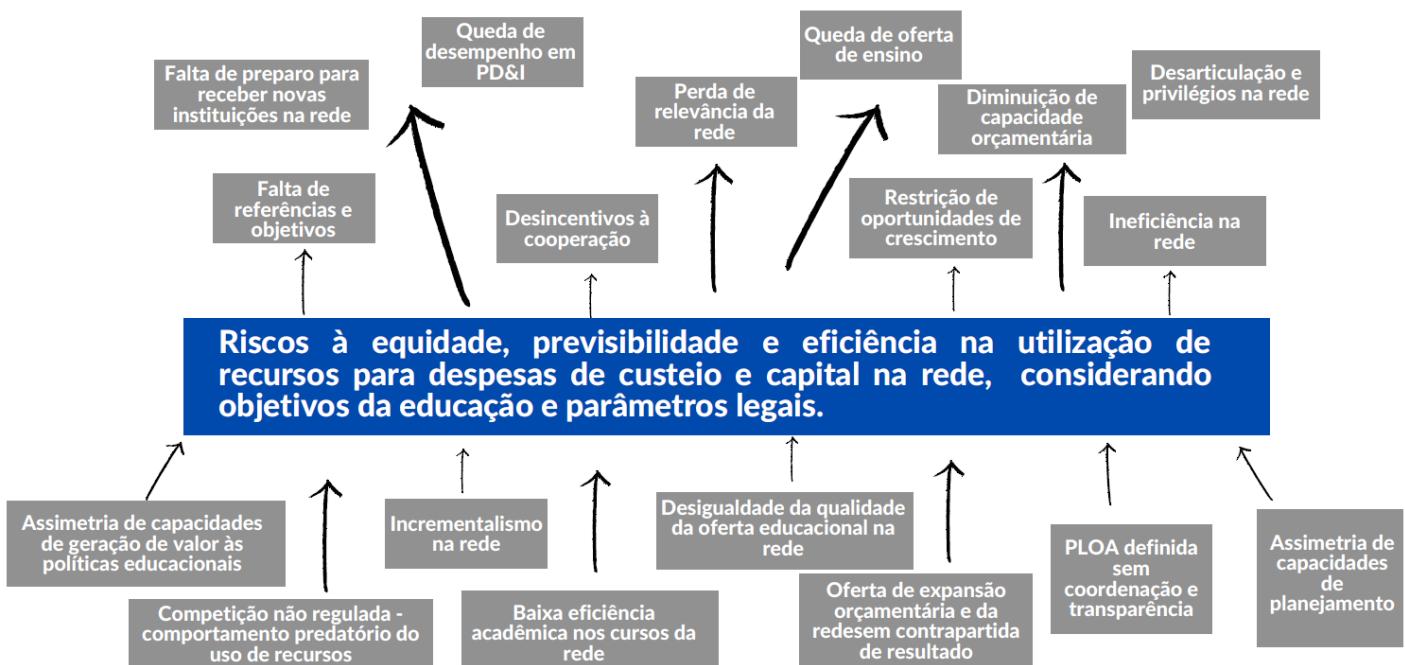
Algumas causas foram identificadas para o problema de ausência de suporte à autonomia e a não sustentabilidade finalística das instituições da Rede no que se refere ao BPEQ e QRTEA, dentre elas: a heterogeneidade de critérios para relacionamento entre MEC e as instituições da Redes, dada as diferenças em termos de porte, áreas de atuação, infraestrutura, região do país; o patrimonialismo histórico de vaga das carreiras necessárias para oferta dos serviços educacionais; incertezas sobre os contornos da autonomia de pessoal e financeira, com riscos ao valor da autonomia constitucional ou legal; deficiências de regulação das carreiras profissionais necessária às Redes, como o caso da desatualização da Lei de Carreira de Técnicos Administrativos em Educação; e a governança das Redes, em termos de capacidades de planejamento, em função das percepções de desalinhamento estratégico, e problemas no dimensionamento de força de trabalho.



operacionais e orçamentários que poderiam causar descrédito das instituições perante a sociedade e falta de transparência dos mecanismos de planejamento.

Quanto à árvore relacionada à MOCC, o problema toca diretamente na distribuição de recursos e foca na previsibilidade para um ambiente de melhor planejamento, a transparência visando alocação baseada nas regras previstas, e a celeridade.

Figura 3 ÁRVORE DE PROBLEMAS DA MOCC



Fonte: CGU, a partir dos subsídios das oficinas de desenho.

Causas relevantes foram suscitadas e que despertam grande expectativa para o desempenho da ferramenta, como a falta de referências para decisões de expansão das Instituições de Ensino Federais, a imprevisibilidade orçamentária decorrente de falta de critérios técnicos, uma competição orçamentária predatória por falta de governança da rede, e o impacto da criação das novas instituições.

Como um cenário de consequências, destaca-se a insustentabilidade orçamentária por comportamentos inefficientes e desarrazoados, descompasso entre objetivos, assimetria nas Redes com falta de recursos para as pequenas e novas instituições, frustração de projetos e iniciativas institucionais e descrédito das instituições.

Os problemas centrais apontados mostram a forte inter-relação entre os três instrumentos. Também é evidenciado a importância dos instrumentos em relação à sustentabilidade orçamentária das instituições de ensino superior.

2.2.2 Os modelos lógicos do BPEQ, QRTAE e MOCC demonstram que a institucionalização dos instrumentos produziu coerência na organização de insumos, atividades e produtos para os resultados esperados.

Apresenta-se de forma compacta os principais resultados da discussão sobre os Modelos Lógicos para o BPEQ, QRTAE e MOCC. Os três instrumentos foram vistos como instrumentos representativos na relação entre demandas individuais das instituições, a Rede e o Ministério da Educação. Outro ponto fixado é que a operação é bem assimilada pelas instituições de ensino e pelas áreas executivas finalísticas do Ministério.

De início cabe ressaltar o insumo informacional é essencial para os três instrumentos, o que implica em riscos significativos em caso de falta de acesso a aplicações de tecnologia da informação, e a processos robustos de coleta de informações. Por exemplo, antecipando resumidamente questões discutidas nos capítulos seguintes dessa avaliação, o resultado do cálculo de alunos equivalentes⁶ de graduação e pós-graduação, utilizado na MOCC das Universidades, leva em consideração fatores como número de diplomados, duração do curso, retenção, número de ingressantes, bônus por curso noturno ou fora da sede e o peso do curso.

A cesta de insumos do BPEQ e do QRTAE demanda oferta de burocracia técnica do Ministério da Economia – ME e do MEC que atuam sob a coordenação de um conjunto institutos infralegais, vagas autorizadas em carreiras de docentes e técnicos administrativos em educação e modelo de vinculação e regime de trabalho do docente definidos em lei. Para além disso, recursos orçamentários anuais que viabilizam a reserva para novas admissões de pessoas.

Em relação às atividades, o desempenho é explicado pelos processos de contratação para admissão realizados pelas instituições de ensino conduzidos pelas próprias instituições de ensino, que também administram internamente a gestão sobre das disponibilidades aportadas nas ferramentas e as vagas abertas em decorrência desligamentos e aposentadorias. Do ponto de vista do MEC, cabe operacionalizar a distribuição de pontos e vagas no início da implementação e a cada processo de expansão realizado, além de promover uma gestão global e coordenada dos pontos e das vagas do plano de carreira, a partir de liderança para negociação sobre expansão da autonomia, utilizando-se de visão integral, considerando as tipologias de Dedicação Exclusiva, 40 horas semanais ou 20 horas semanais (tipologias da Lei nº 12.772/2012), e as classes dos cargos da carreira de Técnicos Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005).

Quanto aos produtos desejados, destacam-se a otimização dos custos nas Redes, a concretização da autonomia e a oferta tempestiva de docentes aos departamentos e cursos demandantes, culminando numa transparência das decisões tomadas pelas instituições de

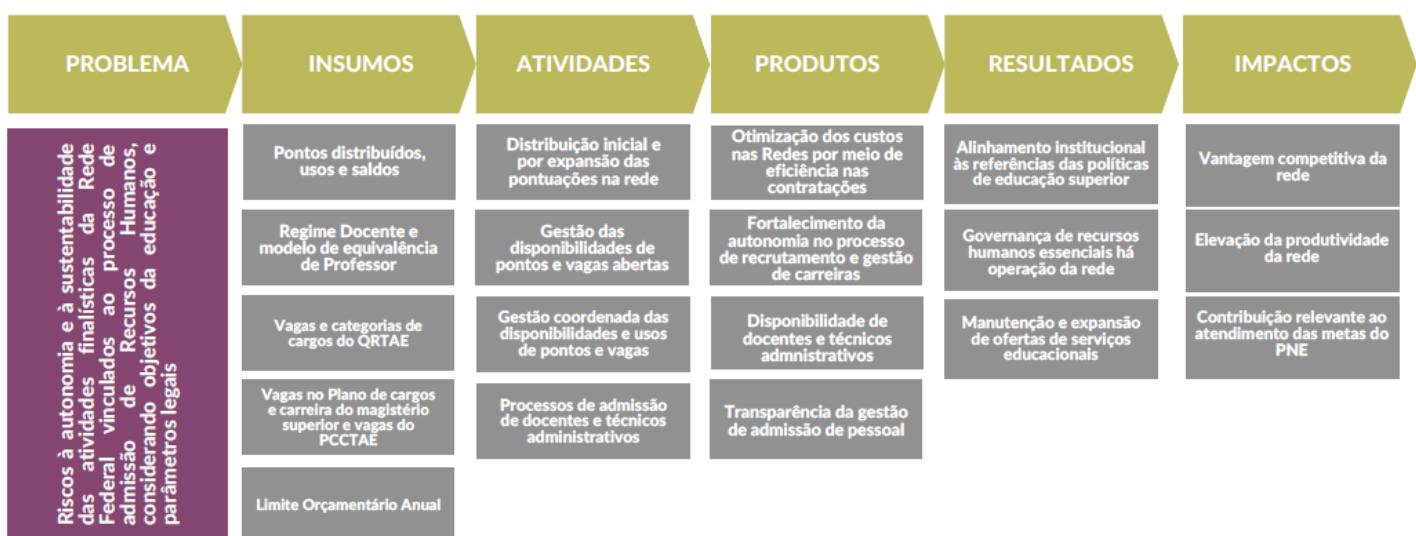
⁶ O conceito de aluno equivalente carrega dois objetivos. Servir como referência de custo por aluno, considerando as diferenças inerentes aos diferentes cursos, e ao mesmo tempo é uma baliza para proporção justa de docentes e técnicos administrativos em educação nas Redes. Segundo o MEC, o cálculo do aluno equivalente apresentado neste documento inspirou-se no modelo inglês de 1998, elaborado pelo *Higher Education Founding Council for England – HEFCE*; utilizado na Inglaterra até o ano de 2004, quando veio a sofrer alterações.

ensino federais vinculadas ao MEC. Ou seja, outputs vinculados à eficiência de uso de recursos, ampliação de capacidades de trabalho e redução de assimetria de informações.

Quanto aos resultados, espera-se que a partir da execução dos instrumentos haja um maior alinhamento das instituições de ensino da rede em relação às diretrizes e políticas educacionais, governança das demandas sobre necessidades de recursos humanos na rede, e a manutenção e expansão das ofertas de graduação, pós-graduação, inovações e extensão. Com esses resultados, os impactos esperados se relacionam com maior vantagem competitiva das maiores universidades na captação de alunos, projetos, parcerias, a elevação da produtividade geral da rede com efetividade e eficácia de seus planos de desenvolvimento institucional - PDI, incremento da efetividade e celeridade para a prestação de serviços educacionais e de PD&I, e

Figura 4 MODELO LÓGICO PARA OPERAÇÃO DO BPEQ E QRTAE

a relevante perseguição das metas do PNE.



Fonte: CGU, a partir dos subsídios das oficinas de desenho.

Além da identificação modelo lógico operacional para o BPEQ e QRTAE, foram relatados aspectos de aprimoramento potencial no modelo. Foi mencionado nas oficinas o desejável desenvolvimento de ações para alinhamento entre BPEQ e os PDI, e a levantamento de boas práticas para associar os objetivos dos instrumentos com a produção docente visando proporcionar, inclusive, análise de custo em relação a benefício dos processos de admissão de pessoas. De forma similar ao BPEQ, o QRTAE é o principal instrumento de facilitação de reposição de servidores técnicos das instituições de ensino federais. Tal instrumento define os parâmetros para provimento de cargos técnico administrativos tanto para a Rede Federal de Universidades.

As atividades catalogadas para o QRTAE são semelhantes às do modelo lógico do BPEQ. Para os produtos gerados pelas ferramentas, pode-se destacar, a exemplo do BPEQ, a base para autonomia e otimização de custos na Rede e maior eficiência na alocação da força de trabalho TAE, assim como maior transparência das decisões administrativas, o que significa que o pensamento sobre governança pode promover alocação eficaz dos recursos da Rede e produtividade. Por fim, espera-se como impactos a equidade, transparência e previsibilidade, além do maior engajamento para produzir resultados efetivos para as políticas educacionais.

Para além de outros insumos principais do instrumento compartilhados com o modelo lógico do BPEQ, destacam-se a definição da estrutura da matriz de cargos da lei da carreira

PCCTAE, criticada por ser muito específica e rígida, a exemplo da burocracia para transformação de vagas desnecessárias em alguns cargos para outros mais urgentes.

Do conjunto de insumos, atividades e produtos, as vagas e o limite orçamentário dependem de leis, no caso, as leis específicas das carreiras que, dentre outros assuntos, estabelecem o número total de vagas (delimitando o tamanho da rede em termos de quantidade de docentes e técnicos administrativos) e a remuneração dos cargos, e a Lei Orçamentária Anual, que dispõe de anexo específico para autorização do quantitativo de admissões e montante monetário disponível. Demais itens do modelo lógico são tratados por normativos infralegais, como decretos e portarias.

O outro instrumento discutido nas oficinas foi a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - MOCC. Trata-se do principal instrumento de alocação anual dos recursos destinados à manutenção e funcionamento das instituições no plano de recursos primários discricionários. Tem como principal objetivo institucionalizar a distribuição de recursos de custeio e capital por meio de um modelo que possa garantir mais precisão técnica, transparência e equidade na distribuição de recursos orçamentários.

Para a construção do modelo lógico relacionado da MOCC, destaca-se como principal problema as dificuldades na distribuição de recursos de forma previsível, transparente e célere para financiar as instituições das Redes em termos de investimento e outras despesas correntes, conciliando com os objetivos estratégicos da Educação. A figura a seguir apresenta os principais pontos discutidos no modelo lógico.

Figura 5 MODELO LÓGICO PARA OPERAÇÃO DA MOCC.



Fonte: CGU, a partir dos subsídios das oficinas de desenho.

Em relação aos insumos, os principais pontos catalogados foram o montante orçamentário discricionário disponível, originário do processo de orçamentário de preparação da proposta de lei orçamentária, os métodos e critérios para rateio interno e focalização da distribuição de recursos, assim como as estatísticas sobre indicadores de fluxo e outros dados sobre cursos.

As atividades compreendem, por exemplo, o cálculo da matriz pelo MEC, a definição anual realizada por comissão paritária composta entre MEC e rede, que leva em consideração o cenário da PLOA visando definir se há oportunidade em rodar a matriz e gerar a repercussão de seus cálculos na proposta orçamentária, e o exercício operacional de alocação do montante em ações orçamentárias. Quanto aos produtos observados, coloca-se a Rede suprida de recursos discricionários de forma estratégica.

Os resultados englobam a maior previsibilidade orçamentária e maior responsabilidade das instituições sobre as decisões alocativas e uma competição sadia entre as instituições. Por fim, destaca-se como impactos de longo prazo a necessidade de instituições mais engajadas em produzir os resultados pretendidos pela política educacional no país.

De forma geral, os participantes das oficinas sinalizaram que os instrumentos, BPEQ, QRATAE e MOCC possuem um papel relevante na gestão do ensino profissional e superior, contudo apresentam limitações que podem gerar ineficiências na alocação de recursos e riscos para a sustentabilidade orçamentária-financeira. Em especial, BPEQ e QRATAE não guardam relação estrita com o orçamento do ano, mas, em realidade, tendem a expandi-lo no futuro, comprimindo recursos discricionários. A MOCC, por seu turno, é instrumento limitado à disponibilidade de orçamento discricionário.

A análise do modelo lógico permite avaliar que há coerência operacional voltada para os resultados e impactos esperados, na medida das limitações inerentes à proposta dos instrumentos. Por exemplo, a proposta de entregar otimização de recursos e autonomia é coerente com a expectativa de se alcançar alinhamento institucional às diretrizes de educação nos casos do BPEQ e QRATAE, ou seja, não se verifica oposição, mas sim convergência legal entre as atribuições do MEC para com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e a autonomia institucional.

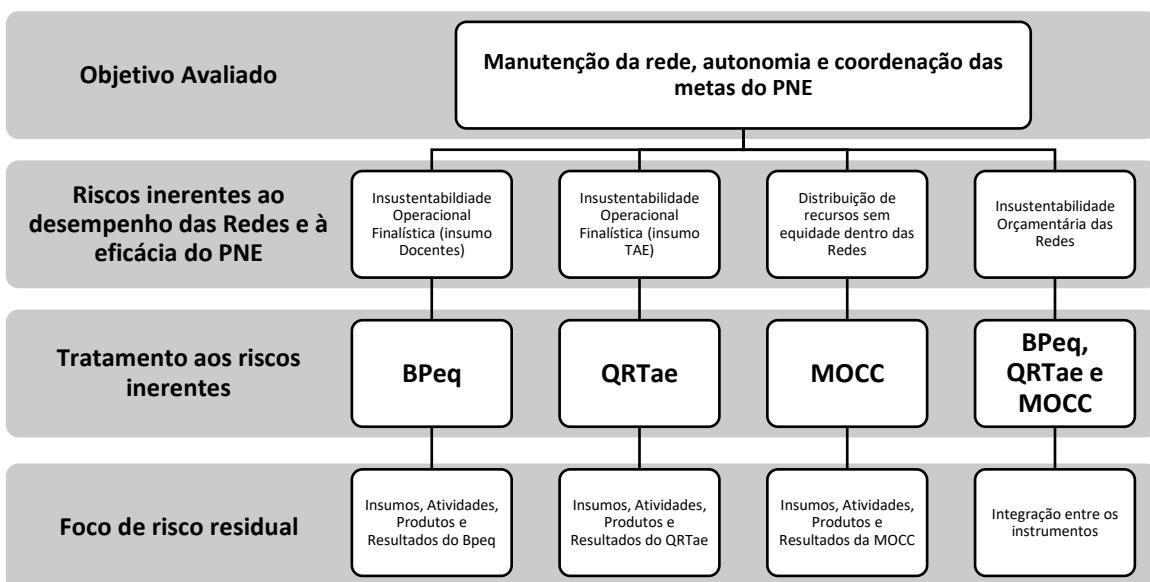
As atividades promovem encaixe razoável entre os insumos e produtos, haja vista que não se espera outros processamentos para transformação de insumos em produtos diferentes dos previstos. De forma geral, o modelo lógico revela linearidade, no sentido de não haver necessidade de fluxos paralelos de maior complexidade e que envolveriam muitos atores para implementação. É resumidamente um modelo que opera dentro da governança do Orçamento-Geral da União - OGU.

2.2.3 O desenho dos instrumentos trata os riscos inerentes significativos à manutenção da rede, autonomia e coordenação para as metas do PNE. BPEQ, QRATAE e MOCC como superação dos riscos inerentes.

Algumas questões foram bem recorrentes nas discussões das oficinas, a saber: *Quais incentivos esses instrumentos geram para uma melhor racionalização das despesas? Qual é o comportamento médio das instituições no uso das prerrogativas dos instrumentos? Existe algum tipo de integração entre os três instrumentos?*

Considerando as expectativas de respostas a essas questões, partiu-se da premissa de há tratamento aos problemas descritos com a instituição dos instrumentos pelas respostas dadas pela avaliação de desenho, em outras palavras, os riscos inerentes à ausência dos instrumentos são mitigados com eles.

Figura 6 RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÕES E ANÁLISE DE RISCOS



Fonte: CGU.

Assim, avançando com o suporte fornecido com as conclusões da avaliação de desenho, as perguntas suscitadas devem ser respondidas complementarmente com a avaliação de tratamento aos riscos residuais. Isso se faz com as avaliações de Implementação e Governança, objetos do próximo capítulo. Utilizando a literatura a respeito de gestão de riscos, assim como as referências normativas do Poder Executivo Federal como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016, assume-se aqui como risco inerente a probabilidade de eventos impactarem os objetivos pretendidos, decorrentes das relações de causalidade no modelo lógico desenhado.

Assim, assume-se que a institucionalização das ferramentas é política representa tratamento aos riscos inerentes, mitigando problemas históricos por políticas de não intervenção ou fomento, a exemplo da ineficiência do processo de elaboração da PLOA de forma bilateral, que eventualmente gerava balcão de negociações, orçamentos focados em articulações políticas, privilégios não contabilizados.

O conjunto de pesquisas e as discussões realizadas na oficina revelaram a diminuição do esforço realizado pelas instituições das Redes para captar recursos humanos e recursos orçamentários, trazendo eficiência para as transações entre ME, MEC e rede. Os debates também apontaram diversas possibilidades de aprimoramento da política pública atual, inclusive considerando o contexto de restrição fiscal e expansão operacional das Universidades.

Ao mesmo tempo, as ferramentas proporcionaram critérios objetivos e perenes para formulação de estratégias pelas próprias instituições, estabeleceram marco avaliativo até então inexistente na relação MEC e rede, e promoveram com boa governança, relativa garantia do espaço orçamentário dos recursos da educação para as Instituições Federais, além de resposta

efetiva à demanda pela concretização de autonomia no processo de seleção de recursos humanos.

Quanto aos riscos residuais, aqueles que permanecem após a mitigação dos inerentes por modelagem do problema e da estrutura lógica de funcionamento, focalizá-los nas avaliações de implementação e governança que, finalizadas, podem inclusive exigir, eventualmente, retorno a questões relacionadas ao desenho dos instrumentos interventores. Assim, o desempenho passado e as expectativas futuras sobre os instrumentos, em termos de eficiência, eficácia e efetividade fornecerão subsídios para avaliação dos processos e rotinas, do comportamento, do papel e das responsabilidades das instituições envolvidas no Sistema Federal de Ensino e do impacto nos ativos das Redes.

2.3 Há aprimoramento operacional efetivo, todavia, há necessidade de ajustes em regras do jogo e oportunidade para melhor captura de valor para a política educacional. Avaliações de Implementação e Governança.

O método aplicado nas avaliações de implementação e governança parte do subsídio gerado do modelo lógico das ferramentas BPEQ, QRTAE e MOCC. Para viabilizar as análises foi construída a teoria do programa em função do modelo lógico, e da árvore de objetivos derivada da árvore de problemas. A seguir apresentamos a lógica de organização das evidências.

Figura 7 ITENS E ABORDAGENS PARA AVALIAÇÃO DE RISCOS RESIDUAIS



Buscou-se dotar a avaliação de uma capacidade de análise sistêmica aos riscos residuais da política. Assim, foi crítico observar com prioridade os riscos de maior relevância por extrato do modelo operacional. Para levantamento de hipóteses de riscos de governança e implementação utilizou-se como referência os objetivos das respectivas avaliações conforme o Guia Prático de Análise *ex post* do Poder Executivo Federal.

Segundo o referido guia, dentre os objetivos da avaliação de implementação, recomendada para todos os tipos de políticas, estão verificar a correspondência do executado com o que está pactuado, e a definição de subprocessos que não estão regulamentados no nível macro do desenho da política. Já em relação à avaliação de governança, o guia esclarece que esta contempla a boa definição do direcionamento estratégico, os mecanismos para supervisionar a gestão; o envolvimento existente das partes interessadas; a forma de gerenciamento dos riscos estratégicos; o gerenciamento dos conflitos internos; os mecanismos de auditoria e de avaliação do sistema de gestão e controle; e a promoção da *accountability* (prestação de contas, responsividade e transparência). Nesse contexto, a avaliação de governança seria recomendada para todas as políticas públicas, sendo indispensável naquelas implementadas por redes de políticas públicas.

Nos testes de hipóteses para análise dos riscos buscou-se respostas a partir de técnicas de análise documental, estatísticas descritivas, entrevistas e cruzamento de informações. As análises foram direcionadas ao contexto atual de uso das ferramentas, valendo-se de dados históricos na discussão de pontos críticos.

Para apresentação dos resultados, organizou-se em três pontos de vista ou dimensões explicativas: (a) planejamento e estrutura do modelo operacional de execução do BPEQ/QRTAE e MOCC; (b) as regras do jogo e práticas das Políticas de Autonomia a partir do BPEQ/QRTAE e MOCC; e a coordenação, monitoramento, avaliação e prestação de contas nas políticas.

2.3.1 Avanços de capacidade de planejamento e estrutura de execução operacional do BPEQ, QRTAE e MOCC. Outputs da MOCC evidenciam problemas para efetividade do instrumento.

Denominou-se a associação entre problema, cadeia lógica (insumo, atividades e produtos), a teoria que articula os itens, e os papéis dos atores, de Modelo Operacional. O modelo revelado é de operacionalização complexa nos dois casos (BPEQ/QRTAE e MOCC), pois a implementação necessita de fornecimento de insumos orçamentários, legais e informacionais, além de articular três atores com missões variadas (considerando a rede como um ator), que juntos são responsáveis por regular, executar e prestar contas de uma política em três níveis diferentes.

A logística de entrega de insumos à execução tem forte prevalência da Secretaria de Educação Superior – SESU do MEC, mas também demanda ações conjuntas com a própria RFU e com o Ministério da Economia. As atividades demonstram procedimentos focados na premissa de exercício de autonomia pelas Universidades, exigindo um papel regulador e de controle por parte da SESU/MEC. Já os resultados demonstram a responsabilidade das instituições de ensino da rede federal para a efetiva qualidade do gasto público, eficácia das políticas de educação superior e cumprimento da missão institucional.

Diferentemente do modelo operacional da MOCC, no qual a janela temporal operacional é exígua, pois se restringe à fase de elaboração do Proposta de Lei Orçamentária Anual, o modelo operacional do BPEQ/QRTAE acontece ininterruptamente, com o marco temporal crítico do levantamento de necessidades de admissão.

O modelo BPEQ/QRTAE exige forte capacidade de planejamento dos três atores envolvidos, dado o requisito de desenvolver, anualmente, estimativas sobre necessidades de reposição (composição de pontos e vagas necessárias) na RFU de um contingente total de aproximadamente 201 mil servidores ativos em 05/2021 (50,16% de Técnicos Administrativos em Educação e 49,84% de docentes)⁷, representando o maior grupo de servidores civis do Poder Executivo Federal.

Ao MEC cabe a coordenação da distribuição das vagas das carreiras vinculadas ao BPEQ e QRTAE às instituições, no caso a carreira do Magistério Superior (Lei 12.772/2012), a do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - EBTT (Lei 12.772/2012) e a dos servidores do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE (Lei nº 11.091/2005), além de fazer a regulação da ineficiência do processo alocativo descentralizado dos saldos das equivalências, tendo o poder de realocar entre as instituições em processos de negociação.

⁷ <https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>

Embora o Ministério da Educação esteja em fase de desenvolvimento de iniciativas que podem auxiliar a tomada de decisão, a exemplo da Plataforma Universidade 360º no âmbito da SESU/MEC, ainda há significativa desigualdade de capacidades decorrente da heterogeneidade no âmbito das RFU e da posição institucional do Ministério da Economia, por exemplo.

Relatório da CGU⁸ apontou que não é prática nas maiores universidades federais de cada Estado o desenvolvimento de estudos de necessidade de força de trabalho para alocação de técnicos administrativos e docentes nos cursos de graduação, com a devida ressalva de que há carência de uma ferramenta de auxílio no âmbito do Poder Executivo Federal.

Figura 8 MODELO OPERACIONAL BPEQ/QRTAE

Insumos	Saldo de equivalências do BPEQ e pontos do QRTAE	Ativos sob poder de gestão das Universidades que proporcionam recursos para a autonomia de pessoal	RFU
	Regime Docente e modelo de equivalência de Professor	Instituição necessária para coordenação entre regimes legais de contratação de docentes e esforço fiscal da remuneração	MEC/SESU
	Categorias de cargos do QRTAE	Espaço legalmente determinado para crescimento das carreiras	MEC/SESU
	Vagas no Plano de cargos e carreira do magistério superior e vagas do PCCTAE	Espaço legalmente determinado para crescimento das carreiras	MEC/SESU
	Limite Orçamentário Anual	Espaço legalmente determinado para crescimento das carreiras	MEC e ME
Atividades	Distribuição das equivalências e pontuações	Processo de alocação baseada em critérios acordados entre os atores envolvidos	MEC e RFU
	Gestão de Ativos/Pontos	Conjunto de ações e iniciativas para tomada de decisão de utilização dos ativos	RFU
	Gestão das Vagas Magistério Superior	Administração de recurso valioso para objetivos estratégicos da RFU	MEC/SESU
	Acompanhamento de uso dos ativos do BPEQ e QRTAE	Visão central das tendências e indicadores de uso	MEC/SESU
Produtos	Otimização dos custos nas Redes por meio de eficiência nas contratações	Processo de alocação baseada em critérios acordados entre os atores envolvidos	MEC e RFU
	Fortalecimento da autonomia no processo de recrutamento e gestão de carreiras	Conjunto de ações e iniciativas para tomada de decisão de utilização dos ativos	RFU
	Planejamento institucional alinhado às referências das políticas de educação superior	Administração de recurso valioso para objetivos estratégicos da RFU	RFU

Fonte: CGU.

⁸ Relatório 817350 de 2020, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>

Com as iniciativas em desenvolvimento na SESU/MEC, espera-se redução da assimetria de dados e informações em relação às instituições da rede, pois há risco significativo na tomada de decisão na gestão da política, dado impacto fiscal e operacional decorrente de desarticulação de estratégias descentralizadas, característica predominante no arranjo analisado.

Os cálculos do montante monetário para execução da MOCC são discutidos em função de análises realizadas pelo Ministério da Economia a partir de dados históricos, perfil das ações de governo, demandas de créditos, dentre outros fatores, o que impõe à MOCC uma dificuldade de conciliação entre um valor fortemente ponderado pelo passado, e uma distribuição focada em incentivos articulados na rede para fomento de mudanças progressivas no desempenho e padrão operacional das instituições.

Entre 2020 e 2022 houve avanço no controle dos saldos de pontos do BPEQ e QRTAE a partir de sistema informatizado do Ministério da Economia. Ao mesmo tempo há apurações constantes da SESU/MEC sobre o uso de vagas e pontos. A CGU verificou em relatório que até 2019 havia uma fragilidade nessas apurações, pois encontrou-se diferenças na conciliação de dados a partir de controles realizados pelas Universidades Federais e pelo Ministério da Educação, todavia, têm sido corrigidas nos últimos três anos, principalmente com a adição de frequentes conferências.

Figura 9 MODELO OPERACIONAL MOCC.

Insumos	Montante monetário para orçamento discricionário	Valor monetário que leva em consideração parâmetros históricos e necessidades	ME e MEC
	Método de rateio/distribuição	Conceitos e variáveis definidas para representar remuneração, necessidades, custos e incentivos	MEC/SESU e RFU
	Modelo de composição alocativa	Diretrizes alocativa para fomento de negócios e qualidade	MEC/SESU
Atividades	Coleta de dados e cálculo dos indicadores por instituição	Sistematica de levantamento de dados e informações operacionais e definição de indicadores de composição por instituição	MEC/SESU e RFU
	Decisão de Comissão Paritária	Definição de oportunidade de apuração da matriz no ano	MEC/SESU e RFU
	Alocação das partes do montante monetário em função dos cálculos	Finalização das propostas orçamentárias baseadas nos cálculos	MEC/SESU
Produtos	Rede suprida de recursos orçamentários de custeio e capital	Efetivação da autonomia orçamentária para o ano	MEC/SESU
	Cultura de eficiência e equidade	Promoção de ambiente guiado por referências de políticas públicas e de atuação cooperativa na rede	MEC/SESU e RFU
	Desempenho institucional registrado	Histórico do desempenho das instituições na política	MEC/SESU

Fonte: CGU

Fonte: CGU.

No modelo operacional da MOCC um requisito essencial para operação é a estrutura de informações de coleta de dados para aplicação das fórmulas baseadas em aspectos de oferta, fluxo dos cursos e operacionais, especialmente o indicador de Aluno Equivalente.

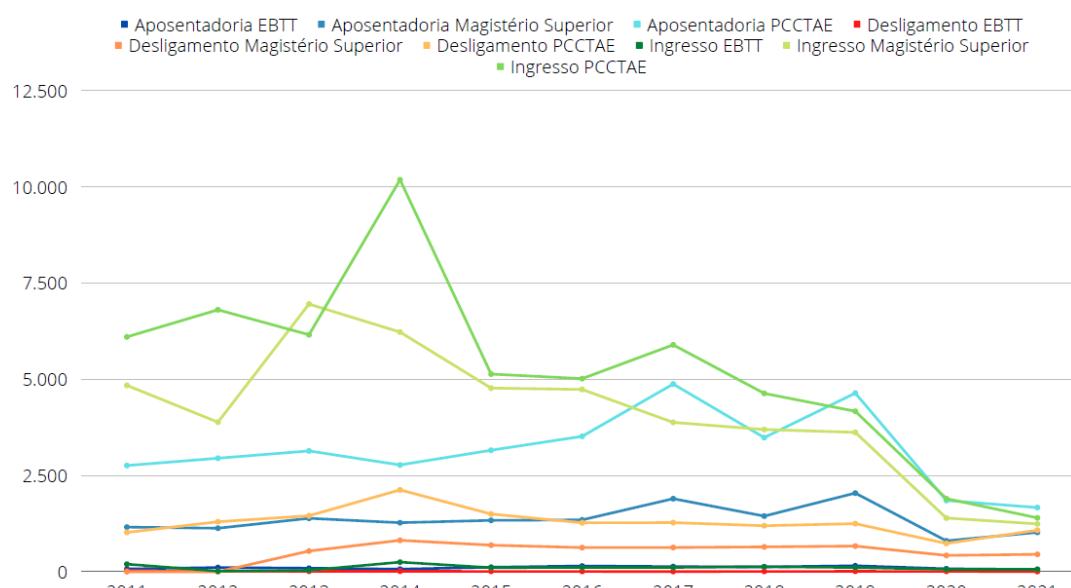
Mitigando um risco de diferenças de interpretação de conceitos e critérios utilizados, a realização da atividade é exercida com a segurança da parceria com o INEP, que se utiliza dados do Censo da Educação Superior e de sua competência em estatísticas educacionais. Os demais cálculos necessários são realizados pela equipe executiva da SESU/MEC em planilhas eletrônicas, utilizando informações disponibilizadas pela CAPES, por exemplo.

No plano das atividades operacionais do BPEQ/ QRTAE há fragilidades⁹ na gestão realizada pelas Universidades Federais¹⁰ em função de muitos casos de falta de publicidade sobre a estratégia e o uso efetivo de sítios das instituições na internet. Quanto às atividades necessárias para a MOCC, a participação da comissão paritária MEC e RFU tem sido aprimorada com definição de atribuições nos normativos envolvidos.

Por fim ressalta-se que os outputs ou produtos têm sido entregues. É um fato notório a ampliação da eficiência e agilidade das contratações pela dinâmica proporcionada pelo BPEQ e QRTAE diagnosticada pela grande frequência de editais de concurso publicadas, e pelo consenso entre os atores envolvidos sobre a facilitação da execução.

Verificou-se que até 2018 o panorama foi bastante favorável ao ingresso de novos servidores docentes e técnicos administrativos na rede.

Gráfico 1 EVOLUÇÃO DE INGRESSOS, APOSENTADORIAS E DESLIGAMENTOS NA RFU NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO BPEQ E QRTAE – SOMENTE EFETIVOS DAS CARREIRAS.



Fonte: CGU, a partir do Painel de Pessoal do ME

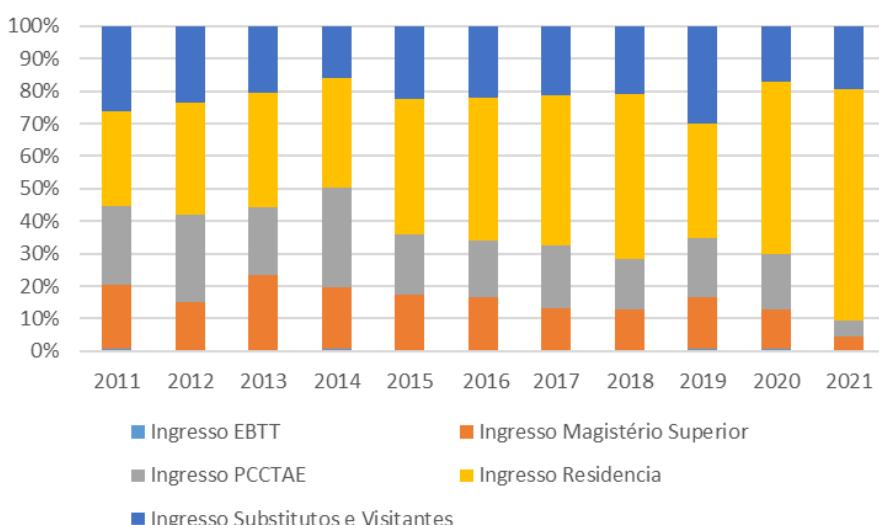
⁹ Relatório 817350 de 2020, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>

¹⁰ Relatório de governança

Mesmo com a tendência de queda a partir de 2017, entre 2017 e 2021, a relação entre ingressos divididos por aposentadorias mais desligamentos, considerando as três carreiras da RFU (PCCTAE, Magistério Superior e Magistério EBTT) é de 0,935, enquanto para as demais carreiras do Poder executivo somadas, a relação é 0,435. Somente a RFEPCT tem uma relação melhor no período (2017 a 2021), de 2,03.

Apresentando uma breve visão de magnitude de ingressos das carreiras (PCCTAE, Magistério Superior e Magistério EBTT) é relevante destacar que a dinâmica de entrada na folha de pagamento da RFU sofre grande impacto da oferta de Residência médica e multiprofissional, que em 2021 ocupou 70% do total de ingressos. Há ainda um pequeno resíduo de ingressos por contratos temporários.

Gráfico 2 DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE INGRESSOS



Fonte: CGU, a partir do Painel de Pessoal do ME

Nessa visão é possível perceber que outro tipo de ingresso regulado pelo BPEQ, o de professores substitutos e visitantes, teve entre 2011 e 2021 uma média de ocupação nos ingressos de 21,7%, superior, inclusive, a média de ingressos de professores do Magistério Superior mais Professores de EBTT, que girou em torno de 15,8%, e de ingressos do PCCTAE, que ficou com a média de 19,5%. Há padrão recorrente de ingressos de substitutos, o que demonstra que a rede trabalha com o nível de 20% de mobilidade para flexibilizar lacunas de oferta de docentes em função necessidades excepcionais e mudanças de grade de cursos, por exemplo.

Considerando a inclusão dos anos de 2020 e 2021 na análise, a redução de contratação de efetivos se explica também pela limitação de concursos voltados apenas à reposição de vacâncias¹¹ no tempo de pandemia de Covid-19.

¹¹ Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020

Gráfico 3 COMPOSIÇÃO DA PLOA DA RFU EM 2019.



Fonte: CGU

Quanto aos produtos da MOCC, alguns aspectos merecem destaque.

A MOCC na RFU é acompanhada de outras políticas complementares que formam a composição da PLOA discricionária da rede, como as parcelas de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que utiliza referência como referência fixa as pontuações do início do programa, sem atualização de propósito; a Matriz dos Hospitais Veterinários (HVET); da Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); da Matriz referente ao Conselho Nacional dos Dirigentes das Escolas de Educação Básica das Instituições Federais de Ensino Superior (CONDICAP); da Matriz referente ao Conselho Nacional de Diretores das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF); de valores destinados à inclusão de Portadores de Necessidades Especiais (INCLUIR); de valores referentes ao Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISSAES); de valores referentes ao Projeto Idiomas Sem Fronteiras (ISF); e de valores referentes a Projetos Específicos.

Operacionalmente, as parcelas suplementares à MOCC adicionam pouco esforço complementar, demandando a confecção de uma nova matriz que consolida as partes que foram a PLOA integral da rede, todavia, uma fragilidade operacional identificada em auditoria da CGU¹² foi a não manutenção de memórias de cálculo das composições finais da PLOA discriminando as referidas parcelas entre 2012 e 2017.

Para além disso, outro ponto importante é a frequente necessidade de ajustes visando dirimir o impacto da perda potencial de orçamento de algumas universidades, especialmente as de maior porte, que decorreria da aplicação da MOCC, por meio de artefato chamado de “equalização”, introduzido no processo em detrimento do não repasse do bônus de eficiência, todavia não previsto normativamente, por meio do qual, em 2018 por exemplo, algumas instituições receberam complementação de mais de R\$ 100 milhões. A argumentação para o arranjo fundamenta-se no impacto de eventuais perdas orçamentárias em instituições de grande porte que operaram com pouca margem de manobra do ponto de vista de redução de custos. Esses ajustes, entretanto, têm tido o condão de tornar a distribuição de recursos da MOCC em uma distribuição quase incremental, de forma que uma distribuição por eficiência seja realizada apenas no caso de haver um incremento dos recursos em relação ao ano anterior e apenas sobre esse incremento.

¹² Relatório 817350 de 2020, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>

2.3.2 As regras do jogo e práticas das Política da Autonomia de Pessoal e da Autonomia Financeira e Orçamentária podem ser aprimoradas para induzir alinhamento aos objetivos do PNE e à sustentabilidade orçamentária.

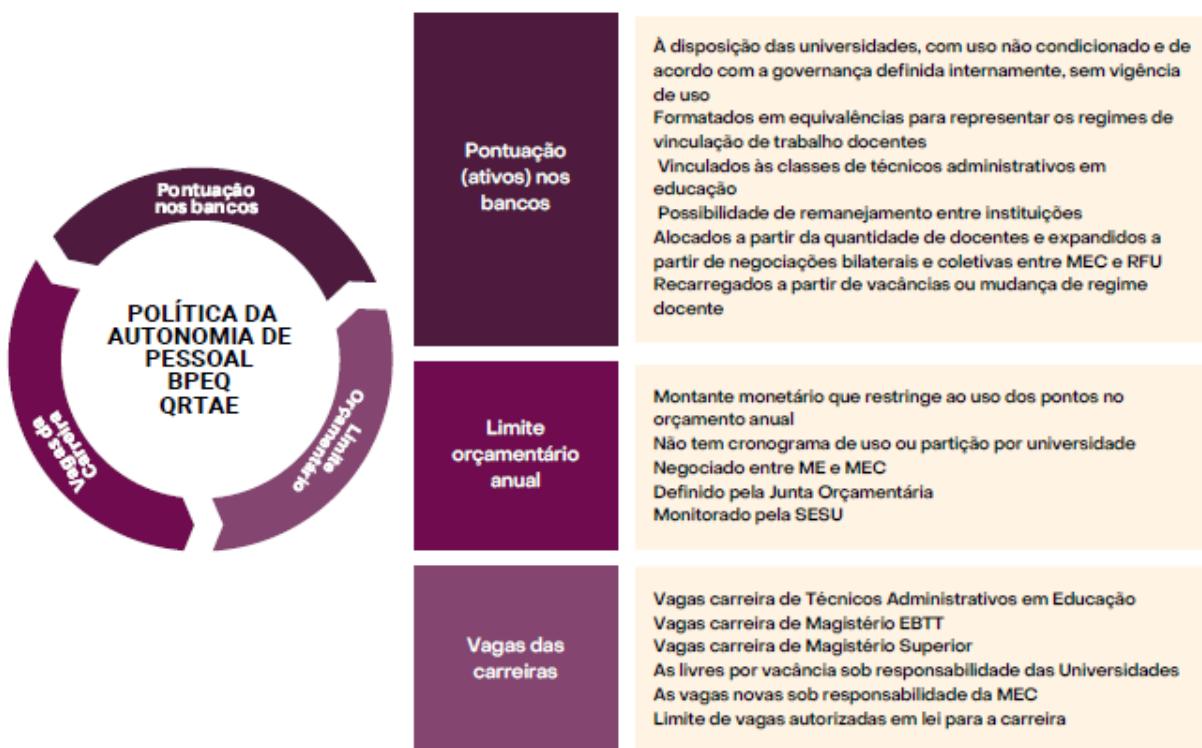
Santos Junior (2019) descreve as vertentes da autonomia constitucional da Universidade, colocando dentre elas autonomia de pessoal, que compreende a liberdade para admitir, desligar e definir salários e critérios de promoção para seu pessoal, e a autonomia financeira, que compreende a liberdade para gerir seu próprio orçamento e os bens de sua propriedade, assim como a possibilidade de diversificar suas fontes de financiamento.

Ao focalizar uma análise das regras do jogo que sintetizam a Política da Autonomia de Pessoal¹³ e a Política da Autonomia Financeira na RFU, descreve-se a seguir os três elementos ou institutos principais da liberdade de admitir servidores e gerir o próprio orçamento.

A Política da Autonomia de Pessoal por meio do BPEQ/QRTAE (admissão) é explicada pela Pontuação dos Bancos/Ativos, as Vagas das Carreiras, e o Limite Orçamentário. A Pontuação dos Bancos já distribuída pela SESU/MEC às instituições de ensino, ou seja, ativos das Universidades, é usada como recurso para tomada de decisão de contratações (saldos de equivalências de BPEQ e as unidades autorizadas por categoria do QRTAE), e tem vigência indeterminada. O Limite Orçamentário determina o espaço total da rede para uso dos ativos no ano. Já as vagas da Carreira são ativos à disposição das instituições em caso de vacâncias, e do MEC, no caso de vagas novas não distribuídas às instituições.

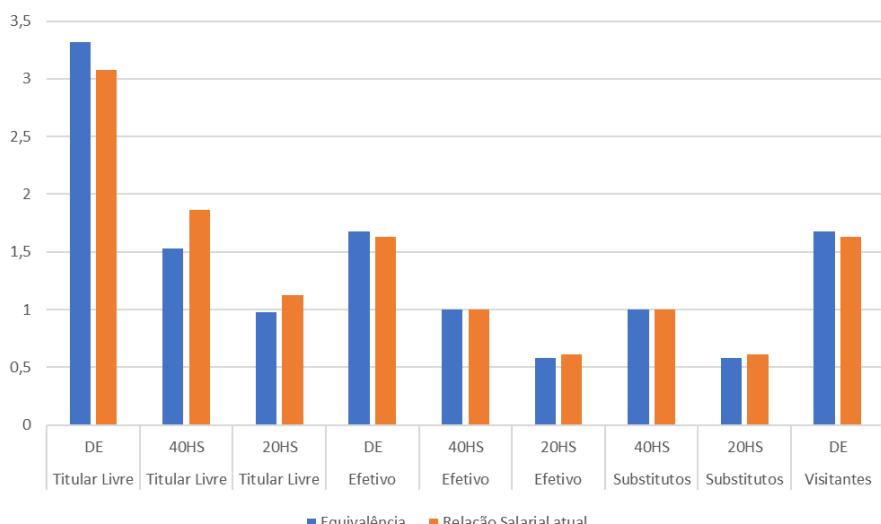
¹³ Os contornos da auditoria de pessoal das instituições federais de ensino são mais restritos no modelo federal. A carreira única de docentes, e a de técnicos administrativos, vinculadas ao RJU, limita a autonomia de demissão e remuneração, de gestão da folha de pagamentos (administrada Ministério da Economia), restando pouca margem, vinculada a concessão decisão sobre progressão, adicionais e remunerações eventuais.

Figura 10 DINÂMICA DA POLÍTICA DA AUTONOMIA DE PESSOAL NA RFU



Os ativos (pontos e vagas), são distribuídos originalmente em função do quantitativo de servidores nas instituições (vagas da carreira ocupadas), sendo expandidos em processos de negociação entre o MEC e as Instituições Federais, e entre o MEC e o ME. No caso de pontos referentes aos docentes, a distribuição é feita na equivalência do regime de dedicação exclusiva de professor efetivo. Uma vez transferida uma vaga da carreira, a “propriedade” passa a ser da instituição. Os ativos são utilizados/gastos no provimento de cargos, e liberados/reativados em vacâncias e aposentadorias. As trocas entre ativos dentro da RFU são intermediadas pelo MEC.

Gráfico 4 COMPARAÇÃO ENTRE EQUIVALÊNCIA DOS PONTOS E RELAÇÃO SALARIAL EFETIVA ATUAL



FONTE: CGU. OBS.: A REFERÊNCIA PARA CADA PROFESSOR-EQUIVALENTE É O PROFESSOR DO MAGISTÉRIO SUPERIOR, CLASSE A, COM DENOMINAÇÃO ADJUNTO, NÍVEL 1, COM REGIME DE TRABALHO DE QUARENTA HORAS SEMANAS E TITULAÇÃO EQUIVALENTE A DOUTOR, QUE CORRESPONDE AO FATOR UM INTEIRO

Em síntese a RFU conta com uma política flexível de realocação de ativos e negociação para observação de interesses das Universidades e ao mesmo tempo do MEC, oportunizando ajustes no tempo, considerando um único limite orçamentário, o que seria provavelmente inviável com autorizações de concursos pontuais dada a quantidade de instituições federais de ensino sob supervisão do MEC.

As instituições podem, inclusive, acumular ativos para apostas em mudanças mais profundas em ofertas de cursos, por exemplo, o que demandaria eventualmente novos perfis de docentes. O MEC, com as vagas novas à sua disposição, tem a capacidade de promover ajustes na distribuição na rede e a viabilidade promover políticas de expansão condicionadas a condição da política econômica do momento. As regras permitem inclusive a instituição de estratégias e incentivos internos, pois um posicionamento favorável de saldo de pontuações no caso do BPEQ permitiria a migração para regime de dedicação exclusiva.

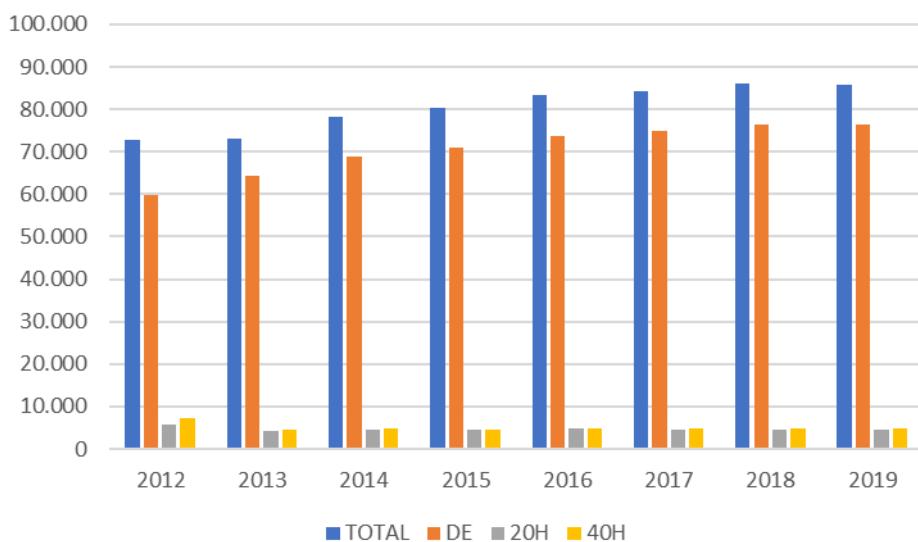
Estratégias adotadas na gestão entre 2010 e 2019 limitaram o alcance da eficiência e eficácia do modelo, a exemplo da transferência, às Universidades, de pontos e vagas em conjunto, decorrentes de negociações de expansão de BPEQ e QRATAE entre 2013 e 2017. Em 2021, uma iniciativa ainda não institucionalizada de trocas de vagas novas por pontos permitiu à SESU/MEC realocar pontos de instituições com saldos não utilizados para as universidades recentemente criadas.

Por outro lado, o contexto das regras flexíveis pode facilitar alguns comportamentos de maior risco, como, por exemplo, o uso de saldos para migração de regime de 20 horas ou 40 horas para o de dedicação exclusiva no fim de carreira com o objetivo de obter um bônus para aposentadoria. Em alguns casos o Tribunal de Contas da União¹⁴ recomendou observar o limite de 5 anos antes da aposentadoria. Com a Emenda Constitucional 103/2019, que definiu regras de transição para aposentadoria com paridade e integralidade limitada a ingressantes anteriores a 31 de dezembro de 2003, limitado por ponderações de carga horária e de parcelas variáveis de desempenho, o risco de comportamento predatório para bônus de aposentadoria foi parcialmente mitigado. Ainda sim em setembro de 2019 existiam 5.353 docentes em regime de 20 ou 40 horas, com ingresso antes da EC 41/2003 e idade média superior a 57 anos, que

¹⁴ Acordão nº 2519/2014 – Tribunal de Contas da União

potencialmente poderão progredir de regime e se aposentar com proventos superiores, causando um impacto máximo de R\$ 914 milhões ao ano.

Gráfico 5 EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE DOCENTES EFETIVOS E DA PARTICIPAÇÃO POR REGIME DE TRABALHO.



Fonte: CGU

O conjunto das regras cria uma percepção de vantagem na tomada de decisão dentro do processo de admissão voltado prioritariamente aos ingressantes pelo regime de dedicação exclusiva. Não por acaso, verifica-se que 5 anos após a criação do BPEQ em 2007, a participação do regime no total era de 82%, alcançando 89% em 2019. Ao mesmo tempo, trata-se de uma opção que aumenta a capacidade de recrutamento de melhores profissionais em função de salário melhor, mas reduz a capacidade de implementação de políticas internas de fomento e incentivos diante da variedade e complexidade da missão institucional.

Quanto ao uso dos pontos do QRTEA, a CGU recomendou ao MEC em 2021¹⁵ uma vinculação entre a disponibilidade de pontos e o uso da faculdade do Decreto nº 1.590/95 que permite a redução de jornada de trabalho de trabalho semanal de 40 horas para 30 horas para Técnicos Administrativos em Educação nos casos em que os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno. Verificou-se muitos casos de excessos de quantidade de servidores com jornada semanal reduzida.

Dentre outros aspectos complementares, três elementos sobressaíram como práticas e regras positivas, dentre elas a vinculação dos pontos de equivalência ao primeiro padrão da carreira docente da atual Lei nº 12.772/2012, referenciados à remuneração de docente de regime de 40 horas semanais, computando também o adicional de titulação. Também se destaca a inclusão de etapa ou cronograma de manifestação sobre necessidade de contratação, articulado entre o Ministério da Economia em parceria com o MEC e RFU para avaliar melhores cenários e considerar variáveis na montagem do limite orçamentário. E a iniciativa pontual de negociação pelas trocas de vagas novas, em poder do MEC, por pontos, em poder das Universidades.

¹⁵ Relatório 817350 de 2020, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>

Iniciativas em desenvolvimento e algumas expectativas de implementação de melhorias tem amadurecido práticas, como por exemplo, o monitoramento do limite orçamentário baseado em tendência de esgotamento, que previne comportamentos predatórios e, ao mesmo tempo, aponta ao MEC a necessidade de levantar causas para baixa dinâmica de uso de pontos, e a prática de levantamento de uso de vagas decorrente de vacâncias, que melhora a percepção do MEC sobre o valor da vaga nova, processo que pode indicar subaproveitamento de vagas pelas instituições.

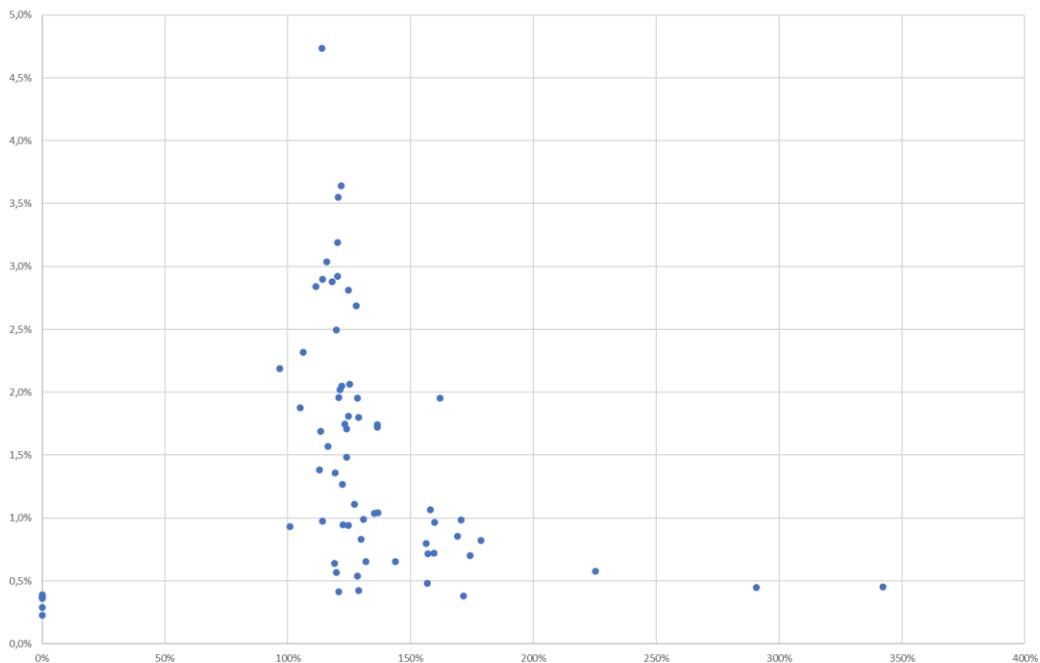
Quadro 4 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA DA POLÍTICA DA AUTONOMIA DE PESSOAL.

Política de autonomia de pessoal	Regras e Práticas positivas	Aspectos em desenvolvimento	Achados de médio impacto (ajustes para eficiência e eficácia)	Achados de maior impacto (reduz potencial da política)
Pontuação (ativos) nos bancos	Ativo vinculado a remuneração para docente com flexibilidade para decisão	Legado da oferta original carrega desigualdades - Porte das instituições no passado	Padrão de governança nas instituições focado em repartição histórica	Ativo TAE não vinculado à remuneração da carreira - controle prévio
Limite orçamentário anual	Avanços com etapa de coleta de necessidades por instituição	Monitoramento de uso baseado em tendência de esgotamento (cronograma livre)	Incerteza da viabilidade de novos entrantes na RFU	Regras de transparência dificultam articulação no processo orçamentário
Vagas das carreiras	Iniciativa de negociação entre vagas e ativos para estratégias realocativas	Prática de levantamento de uso de vagas decorrentes de vacância - Maior valor para vagas novas	Padrão de governança nas instituições focado em repartição histórica	Carreira de TAE não contempla dinâmica operacional contemporânea

Fonte: CGU

Dentre os quesitos em desenvolvimento está o peso do legado anterior à sua instituição. Os critérios iniciais de distribuição de pontos levaram em consideração a posição de docentes e técnicos administrativos imediatamente anterior à instituição do BPEQ e QRTAE, carregando inequidades e desequilíbrios para uma rede que se propunha expandir pela vertente da interiorização. No decorrer dos anos, novas pactuações foram realizadas ampliando a oferta de pontos. Verifica-se pela evolução da pontuação, variação pequena nas posições de posse de pontos e vagas, evidenciando que o peso do legado histórico molda a aposta atual de distribuição de capacidade de trabalho na rede. Por outro lado, a interiorização institucional avançou com aumento de oferta, todavia, muitas instituições novas ainda sofrem por falta de recursos humanos.

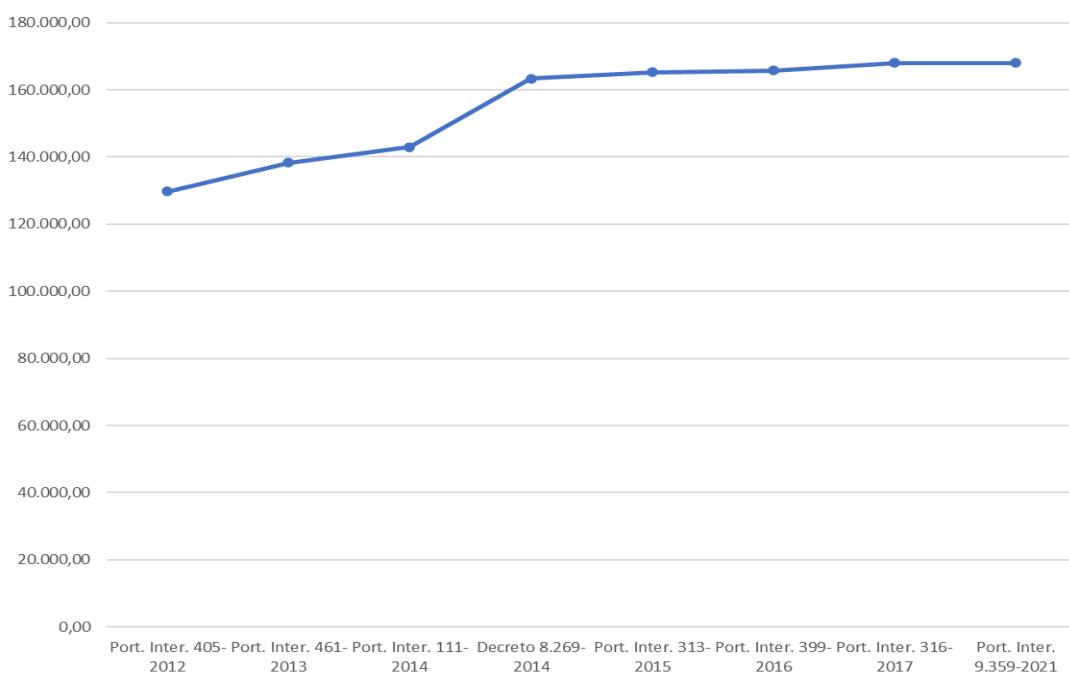
Gráfico 6 CRUZAMENTO ENTRE A POSIÇÃO RELATIVA NA AUTORIZAÇÃO DO BPEQ (Y) EM 2021 E O CRESCIMENTO ACUMULADO DE BPEQ ATÉ 2021 (X).



Fonte: CGU

Entre 2012 e 2021 foram expedidas 8 portarias de reajustes no BPEQ, ocorrendo expansão significativa até a quarta. Cinco universidades novas só tiveram disponibilização de pontos em 2021 com a mencionada iniciativa de troca entre pontos ociosos de instituições e vagas novas do MEC. Houve expansão significativa na maioria das instituições da rede, com percentuais em torno de 100% a 200% de crescimento. As de maior monta aconteceram para instituições de pequena participação na pontuação geral, demonstrando uma linearidade de distribuição de pontos no período. Algumas instituições entraram no quadro geral na última oportunidade de alocação de pontos, portanto, não tiveram crescimento no período.

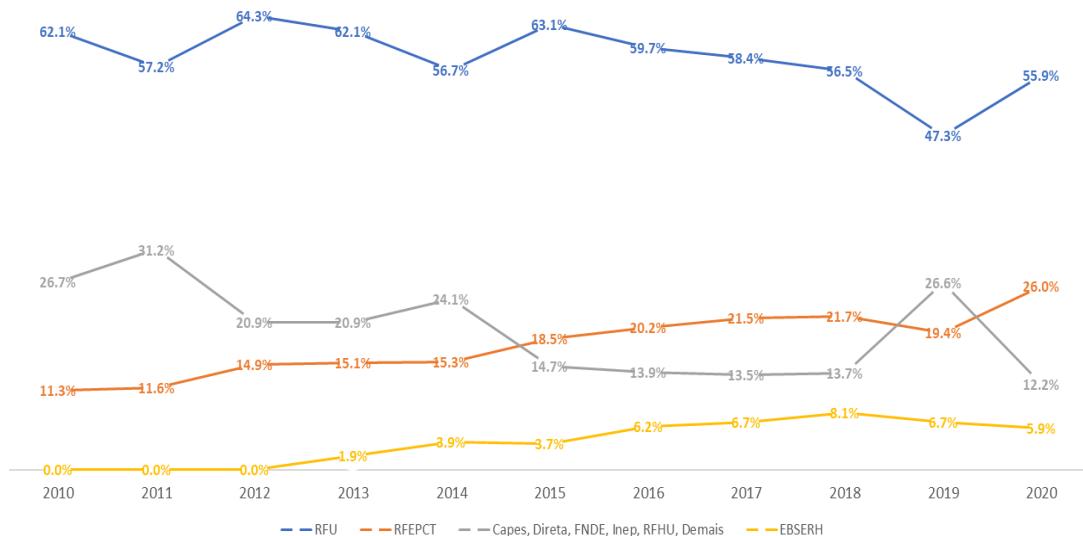
Gráfico 7 INICIATIVAS DE CRESCIMENTO DO TOTAL DE PONTOS BPEQ NA RFU – 2012-2021.



Fonte: CGU

Nos últimos 10 anos, o grande período de expansão aconteceu entre 2012 e 2014, saltando de aproximadamente 139 mil pontos para 163 mil pontos. Em valores atuais do plano de carreira do magistério superior, o crescimento representa aproximadamente R\$ 2,9 bilhões de reais anualmente na RFU, utilizando um cálculo que leva em consideração o primeiro piso da carreira.

Gráfico 8 CONFIGURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL DA RFU EM RELAÇÃO AOS DEMAIS GRUPOS DE INSTITUIÇÕES DO MEC.



Fonte: CGU

Do ponto de vista da ocupação da força de trabalho na rede como um todo, esse movimento de expansão foi inclusive acompanhado por uma transferência significativa de custos de pessoal para a EBSERH, que a partir de 2014 passou a ser mais um fator explicativo relevante do gasto com pessoal total do MEC, demonstrando uma política interessante de reconfiguração operacional de custos para aquelas de grande porte que possuíam hospitais universitários.

Quadro 5 DISPONIBILIDADE DE LIMITE ORÇAMENTÁRIO NA LOA

ANO	CRIAÇÃO CARGOS	PROVIMENTO		
		QTDE	DESPESA TOTAL	
			NO EXERCÍCIO*	ANUALIZADA**
2012	94032***	33.568	935.827.933	1.884.255.391
2018	-	13.783	746.077.044	1.069.234.124
2019	2.069*****	22.559	2.032.120.953	2.278.270.294
2020	2.560*****	19.520	1.582.171.684	2.079.077.559
2021	-	33.829	1.712.797.508	3.492.487.013
2022	-	19.272	1.503.822.503	2.191.124.340

OBS: As LOA de 2013 a 2017 não especificaram o provimento específico por BPEQ e QRSTA e sim para o MEC como um todo.

* Detalhamento das programações orçamentárias em nível de Esfera/Órgão/Unidade/Funcional Programática/Ação/Subtítulo

** Considerou-se o total de cada órgão orçamentário para fins de cumprimento do §6º do art. 78 da Lei 12.465/2011 (LDO-2012), relativo ao impacto orçamentário-financeiro anualizado.

*** Projeto de Lei nº 2.134, de 2011, transformado na Lei nº 12.677/2012

**** Criação de cargos de novas IFES: UFOBA (1259), UNIFESSPA (1655) e UFCA (1211).

***** Criação de cargos da UF de Catalão (353), UF do Delta Parnaíba (400), UF de Rondonópolis (394), UF de Jataí (299), UF Agreste Pernambuco (623) e UF do Norte Tocantins (491). Tais quantitativos constaram na LOA-2019 e 2020, com exceção da UF do Norte de Tocantins que constou somente na LOA-2020.

No que se refere ao limite orçamentário, se observa a consistência de oferta anual no orçamento, permitindo uma conjuntura de estabilidade a partir da função do atual Ministério da Economia. Os limites são totais para o conjunto de instituições, não individualizado, exceto para novas criadas no ano. A Portaria MEC nº 1.469, de 22.08.2019, instituiu que a SESU e a SETEC divulgariam, junto às instituições, os limites de provimento de cargos autorizados nos BPEQ e QRSTA para 2020, em que a soma dos limites não poderá ser superior aos limites físicos e financeiros para provimentos previstos no anexo específico da LOA-2020, todavia, isso não aconteceu. Excetuando as leis orçamentárias de 2013-2017, há tratamento de Limite físico e financeiro destinado a provimentos de cargos efetivos que compõem o BPEQ e QRSTA.

Já no plano interno das instituições de ensino, uma constatação interessante que limita o alcance de estratégias de renovação de oferta de ensino é verificar que prevalece o padrão de alocações dos ativos e vagas a partir de posições históricas dos órgãos internos (unidades acadêmicas), promovendo assim uma cultura de cotização para muitas instituições, assim, os pontos e vagas decorrentes de vacância são tidos como de “propriedade” da unidade acadêmica. Trata-se de uma prática comum nas Universidades de maior porte. Algumas boas práticas são observadas, a exemplo do recolhimento de pontos e vagas por Pró-reitorias de Gestão de Pessoal¹⁶, visando condicionar a tomada de decisão de nova contratação às estratégias da instituição como um todo, todavia, tais iniciativas ainda são residuais.

Um fenômeno recorrente na RFU é a expansão em termos de instituições para o interior do país. Nas décadas de 2000 e 2010 observou-se o crescimento da RFU com novos entrantes, por desmembramento de Universidades ou criação de novas por iniciativas locais, assim, houve aumento da concorrência por ativos ou pontos e vagas na carreira. Por exemplo, no período do último Plano Plurianual encerrado, criou-se mais universidades federais do que as previstas no Plano. Cabe destacar que o sistema demonstrou capacidade de conciliar interesses para acomodar os novos entrantes, mesmo gerando um processo lento de implantação. O que resumidamente se observa nesse quesito é a carência de projetos de avaliação de impacto no funcionamento da rede, e análise de viabilidade no médio prazo da nova universidade, visando melhorar o subsídio para discussão legislativa e para as estratégias das políticas de educação superior para mitigar a incerteza sobre a viabilidade das novas. Cabe ressaltar também o impacto dos novos entrantes nos limites orçamentários anuais do BPEQ e no montante discricionário a ser dividido na MOCC. Ou seja, não há uma avaliação se a fragmentação da RFU gera uma relação de custo-benefício positiva para ampliação das matrículas, apesar da situação responder à interiorização da rede.

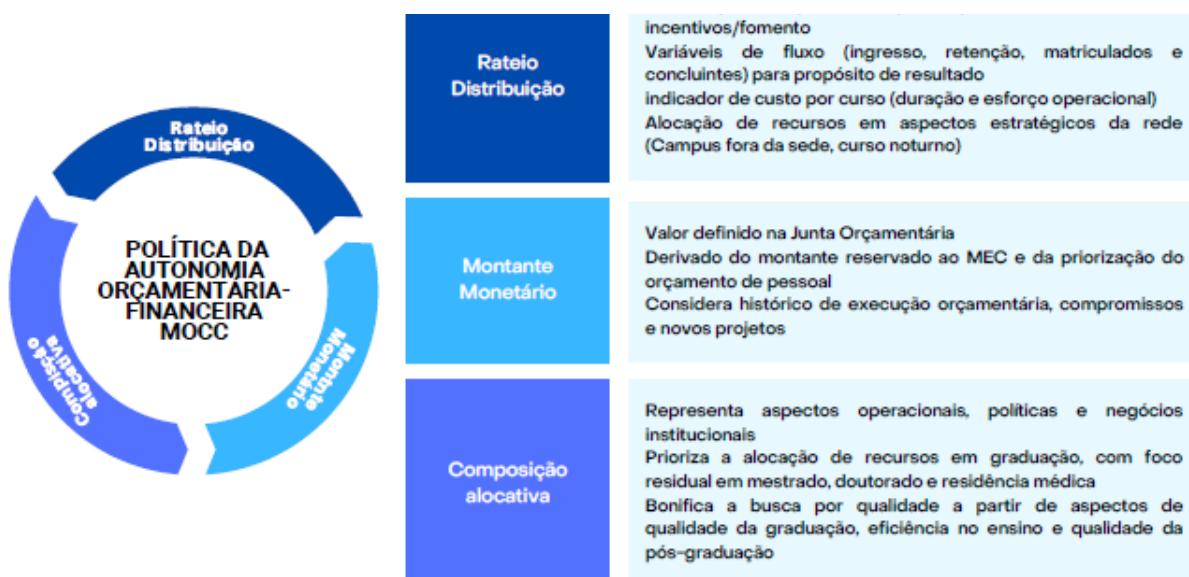
Do ponto de vista das regras mais limitantes, a formatação de pontos do QRSTA para cada classe de cargos traz restrições inerentes ao desconsiderar as mudanças de prioridades e de arranjos administrativos no Administração Pública, pois as mudanças de necessidades são independentes do padrão de distribuição dos pontos realizados a anos atrás (no caso do QRSTA, 2012), ou seja, não se verifica a mesma flexibilidade e estabilidade da BPEQ, o que justificaria um modelo alinhado a ele. Outro fator limitante é a decadência da estrutura de cargos PCCTAE,

¹⁶ Exemplos da UFMG e UFRN.

seja pela extinção de uma lista significativa, seja pela suspensão de autorização de concursos. Para transformação de vaga em cargo não mais necessário à instituição, é necessário processo específico no âmbito do Ministério da Educação para cada pedido.

Pode-se discutir também que em função de estar em desenvolvimento a capacidade de coleta e processamento de informações operacionais da RFU por parte da SESU/MEC, e considerando a necessidade de aperfeiçoamento da transparência sobre indicadores operacionais e de custos das instituições, o relacionamento entre MEC, ME e RFU é carregado de certa ambiguidade que demanda certas posições conservadoras das partes, diminuindo o potencial de formação de parceiras operacionais.

Figura 11 REGRAS GERAIS DA POLÍTICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA/ORÇAMENTÁRIA



Fonte: CGU

Em relação à Política da Autonomia Financeira por meio da MOCC, os três elementos explicativos são os critérios de Rateio ou Distribuição, a Composição Alocativa e o montante monetário. O primeiro estabelece as partes devidas às instituições a partir de indicadores, os componentes alocativos definem as prioridades da RFU, e o montante monetário define o espaço ocupado pela política no ano fiscal.

A MOCC é uma calibragem ou distribuição, para as instituições de ensino federais, dos recursos discricionários no processo de elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual - PLOA, ou seja, é a priorização alocativa do montante orçamentário após o acolhimento das obrigações contratadas. Historicamente, essa priorização, associada a restrições fiscais em períodos de crise, contribui para a diminuição da margem de ação do MEC para inovação em políticas de ensino.

A Política na RFU utiliza-se do momento da formulação da proposta orçamentária para estabelecer um ranking de repartição. É nessa oportunidade em que, ao mesmo tempo, são apurados e remunerados os parâmetros de desempenho, utilizando como base o ano imediatamente anterior ao do cálculo.

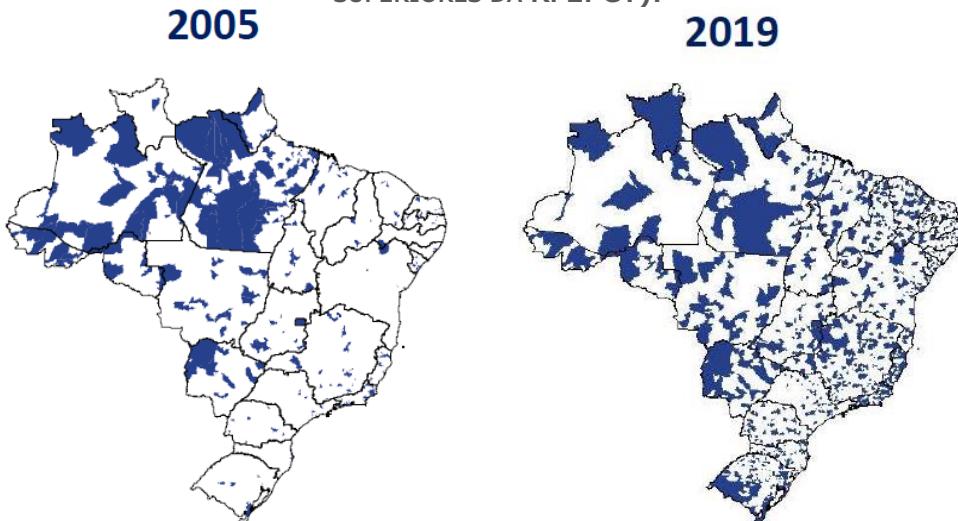
Por ser executada de forma sumária, sofre de limitações severas para colocar em prática os prêmios e desabonos previstos em seu desenho matemático, haja vista que toda as implicações do desabono são exclusivamente realizadas na proposta orçamentária vinculada ao cálculo. Consequência disso, nos anos de cálculo analisados, mais especificamente entre 2016 e 2019, a política não implementou seu produto, figurando como um processo formal de orçamento incremental fundado no patamar de distribuição do ano anterior. Essa característica de incrementalidade tem sido conseguida por meio de um abono que, no orçamento de 2019, por exemplo, representou o montante de 100 milhões de reais.

Outro aspecto crítico de suas regras básicas estar limitada aos indicadores do balanço, ou posição estática do resultado de um ano operacional. Assim, flutuações ocorridas por fatores alheios à gestão ou governança pesam imediatamente sobre os cálculos.

Do ponto de vista de alinhamento normativo, constatou-se que após 10 anos do Decreto instituidor, os seguintes fatores não foram implementados nas portarias regulamentadoras, e consequentemente nos cálculos da MOCC da RFU: (a) produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; (b) o número de registro e comercialização de patentes; e (c) a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento. São dimensões críticas ao desempenho das instituições, mas que historicamente ficaram fora do planejamento de resultados da RFU.

Deve-se ressaltar a evolução do modelo na busca por eficiência e fomento de estratégias consensuais na RFU, haja vista que nos cálculos de rateio/distribuição leva-se em consideração da relação entre concluintes, ingressantes e retenção para formação de um padrão de equivalência de alunos.

Figura 12 FORTE INTERIORIZAÇÃO DA REDE FEDERAL (CONSIDERANDO CURSOS SUPERIORES DA RFEPECT).



Fonte: MEC/INEP (BRASIL, 2020b)

Entretanto, apesar de importantes num passado recente em torno do REUNI, alguns componentes encontram-se em decadência dada a mudança de cenários em torno da Educação Superior, principalmente no período pós-pandemia. Sobre isso destaca-se a falta de revisão do fator de retenção padrão, a continuidade do fomento de cursos fora da sede (importante num cenário de interiorização de oferta presencial, hoje consolidado) e a continuidade do fomento de cursos noturnos, crítico para a estratégia de expansão do fim da década 2001-09.

Por exemplo, segundo o INEP, pela rede federal existem matrículas em 893 municípios brasileiros, sendo 94 na região Norte, 298 no Nordeste, 244 no Sudeste, 172 na região Sul e 85 no Centro-Oeste. Ao mesmo tempo em que se demonstra associação qualitativa desse resultado com os critérios da MOCC, evidencia-se a complexidade de abrigar estruturas administrativas de diferentes necessidades dentro do modelo de fomento, pressionando a necessidade de recursos para manutenção.

Quadro 6 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA DA POLÍTICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA

Política de autonomia orçamentária-financeira	Regras e Práticas positivas	Aspectos em desenvolvimento	Achados de médio impacto (ajustes para eficiência e eficácia)	Achados de maior impacto (reduz potencial da ferramenta)
Rateio ou Distribuição	Focalização em eficiência e fomento	Transparência sobre informações utilizadas e resultado dos cálculos	Ausência de mecanismos institucionais e operacionais para tratar perdas na distribuição	<i>Decadência e desatualização dos fatores de incentivo e fomento (fator de retenção, curso fora da sede, curso noturno)</i>
Montante Monetário	Reflexão sobre cenário anual	Institucionalização de políticas extra MOCC - Limitação de alcance	<i>Incerteza da viabilidade de novos entrantes na RFU</i>	<i>Lacunas de registro dos cálculos e concorrência indiscriminada</i>
Composição alocativa	Uso de indicadores consolidados para qualidade	Transparência sobre resultado dos cálculos	Composição de residência médica desatualizada	Baixa representatividade da parcela de qualidade

Fonte: CGU

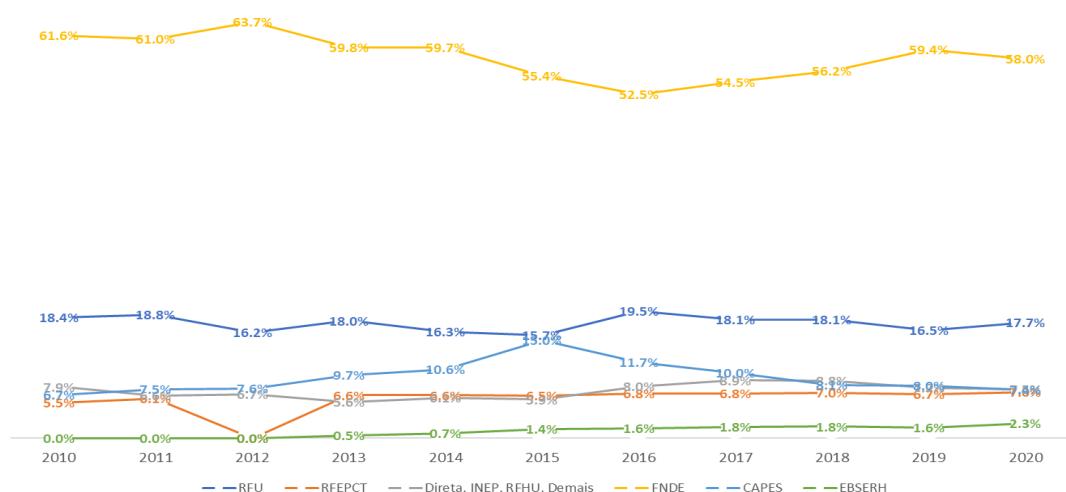
Sobre as regras relacionadas à fixação do montante monetário disponível para a MOCC, cabe destacar que a composição de necessidades orçamentárias das redes federais influencia fortemente a formatação do valor pelo ME, por representar a maior estrutura de manutenção, de projetos e iniciativas no MEC, não obstante, também é realidade que a decisão sobre o valor considera a concorrência interna do MEC perante outras políticas educacionais. Uma prática positiva verificada foi a análise do cenário do montante fixado para ponderar o impacto da MOCC na PLOA, visando antecipar problemas sazonais que o modelo não conseguia acompanhar, mas ao mesmo tempo, constatou-se que a prática não veio acompanhada de regra de realização e registro dos resultados todos os anos para que possam ser contabilizados os ganhos de eficiência de instituições que apostaram em estratégias voltadas para o fomento e eficiência prescritas na matriz.

Reforça-se que a MOCC da RFU não explica sozinha o montante dos recursos discricionários alocados nas Universidades, mas aproximadamente 60%. Como mencionado, a SESU/MEC lançou mão de outras matrizes de distribuição de recursos, mantendo pactuações

baseadas em acordos passados, como o REUNI, mantendo a perspectiva incremental no orçamento para o PNAES, acrescentando parcelas na medida em que expansões orçamentárias eram viáveis como no caso dos Hospitais Veterinários, e corrigindo algumas distorções do modelo como na parcela das novas universidades.

Quanto ao elemento Composição Alocativa, reconhece-se que parâmetros de qualidade consolidados para os cursos de graduação e pós-graduação são aplicados, todavia, a representatividade dessa parte na composição final é baixa, de modo que avanços importantes de qualidade em instituições menores são consumidos por variações pequenas de desempenho nas parcelas. Outro ponto importante a reforçar é a falta de indicadores de extensão/prestação de serviços e inovação, previstos em decreto e não implementados.

Gráfico 9 CONFIGURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO DE DESPESAS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DA RFU EM RELAÇÃO AOS GRUPOS DE INSTITUIÇÕES DO MEC



Fonte: CGU

Verificou-se também que a parte da composição relacionada à remuneração por participação de oferta de residência médica, apesar de pequena, continua no modelo, mesmo após a incorporação da maioria dos hospitais universitários pela EBSERH. Como pode-se verificar na evolução da execução das despesas de custeio e investimento, em 2020 a parte EBSERH representa 2,3% do orçamento total de custeio no MEC, percentual bem aproximado da parcela da MOCC destinada ao financiamento de residências médicas.

Há que se destacar que nos últimos anos, mesmo com uma queda expressiva do valor nominal e real das dotações para despesas discricionárias da RFU, do ponto de vista de participação na execução de despesas de custeio e investimento, em comparação com os demais grupos de instituições do MEC, a RFU não perdeu espaço. Em segundo lugar, perdendo somente para a oferta de recursos para as políticas do FNDE, seu pico aconteceu em 2016, representando 19,5%. Em 2020, sua participação era de 17,7%, todavia, deve-se considerar a expansão dos gastos dos hospitais universitários transferidos para a EBSERH. A PLOA apresenta fotografia semelhante à execução.

Por fim, sobre as regras de rateio e composição alocativa, cabe relatar a falta de transparência dos cálculos e decisões finais de formatação dos orçamentos por instituição.

2.3.3 Apetite ao risco relacionado ao retorno da oferta para graduação pode ser reduzido. Coordenação, monitoramento, prestação de contas e avaliação na cadeia de valor de BPEQ/QRTAE e MOCC

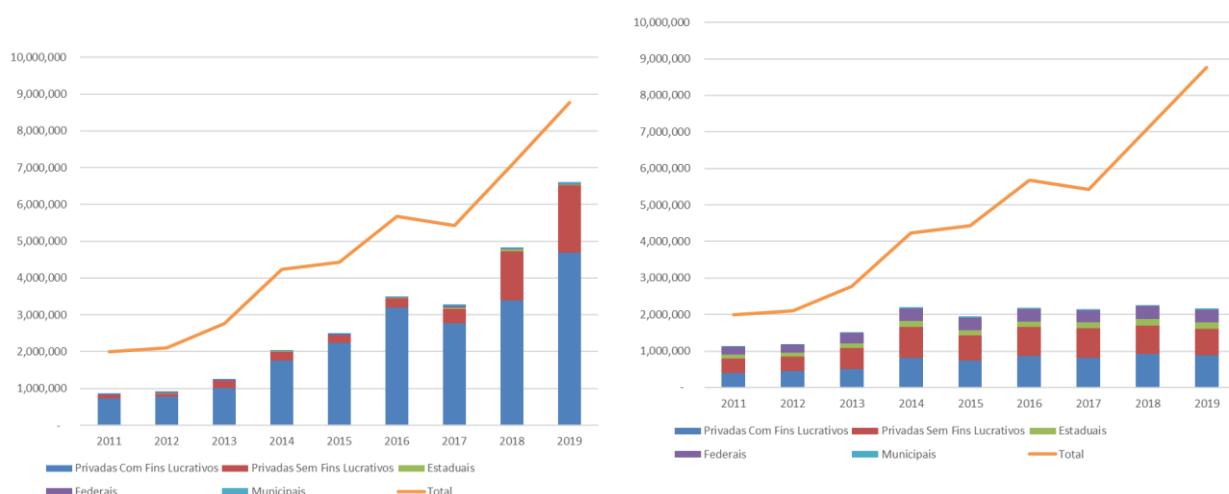
É para os negócios de oferta de graduação, mestrado, doutorado, pesquisa e desenvolvimento, extensão, prestação de serviços e inovação das Universidades que o MEC e a própria RFU trabalham visando disponibilizar valor público agregado. Os elos da cadeia de valor do BPEQ/QRTAE e MOCC respondem por ganhos e alívios de dificuldades para tais negócios, relevantes para as políticas de ensino, de ciência, tecnologia e inovação, e para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, os maiores riscos sistêmicos envolvidos localizam-se na transferência e captura de valor entre as instituições dessa cadeia de valor. São subsidiados com o valor diversos objetivos das missões institucionais das Universidades, e das políticas educacional e econômica. Nesse contexto, os mecanismos de coordenação, monitoramento, prestação de contas e avaliação respondem a esse risco na medida em que promovem alinhamento, correção de rumos e revisão de estratégias e políticas.

Olhando para a entrega de valor, parte-se da premissa da RFU estar vinculada prioritariamente à política de educação, o que gera uma expectativa inerente de retorno de valor às metas envolvidas com as responsabilidades do MEC, o que não reduz o desafio da missão da universidade federal no desenvolvimento científico e econômico do país. Assim, uma primeira dimensão a ser discutida é a evolução da expansão de oferta de graduação na rede, considerando da meta 12 do PNE.

Num recorte comparativo no âmbito do tipo de organização acadêmica Universidade, é interessante verificar primeiramente que em relação ao posicionamento da oferta, principalmente a rede privada com fins lucrativos ampliou significativamente sua capacidade, focando em estratégia de EAD, que permite padrão operacional de custo reduzido.

Gráfico 10 OFERTA DE VAGAS DE GRADUAÇÃO NA CATEGORIA ACADÊMICA UNIVERSIDADE - EAD (ESQUERDA) E PRESENCIAL (DIREITA).

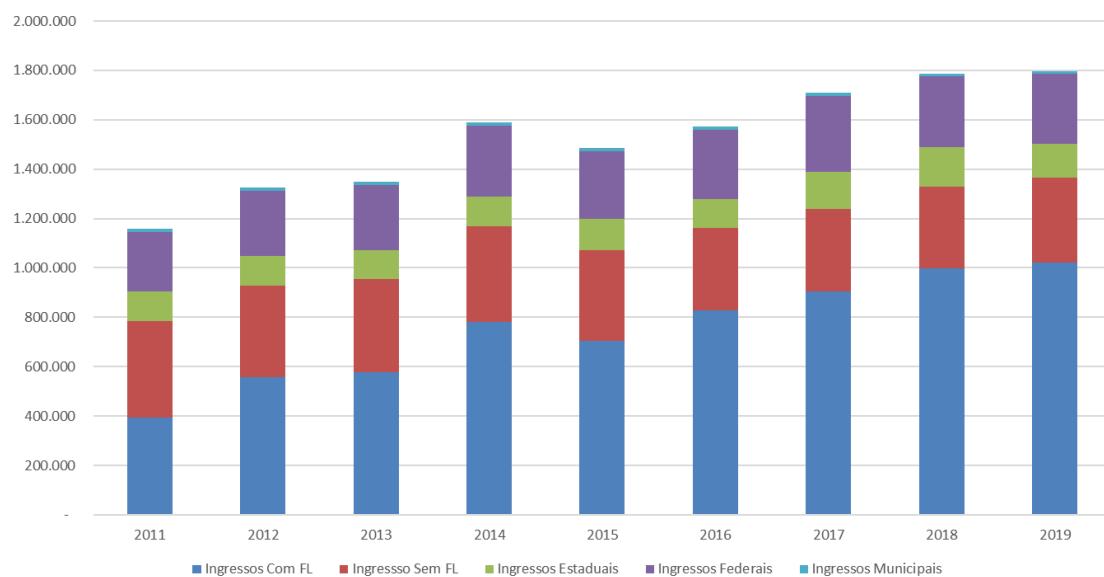


Fonte: CGU

Quanto à oferta presencial não há grandes novidades desde 2014, ano do maior número de contratos do FIES, oferta de bolsas do Prouni, e de expansão orçamentária da rede federal.

A partir de 2014 percebe-se uma clara mudança na estratégia de captação de alunos pela rede privada, que não mudou seu padrão de concorrência com a rede pública na oferta presencial.

Gráfico 11 EXPANSÃO DE INGRESSOS TOTAIS DE GRADUAÇÃO NA CATEGORIA ACADÊMICA UNIVERSIDADE.

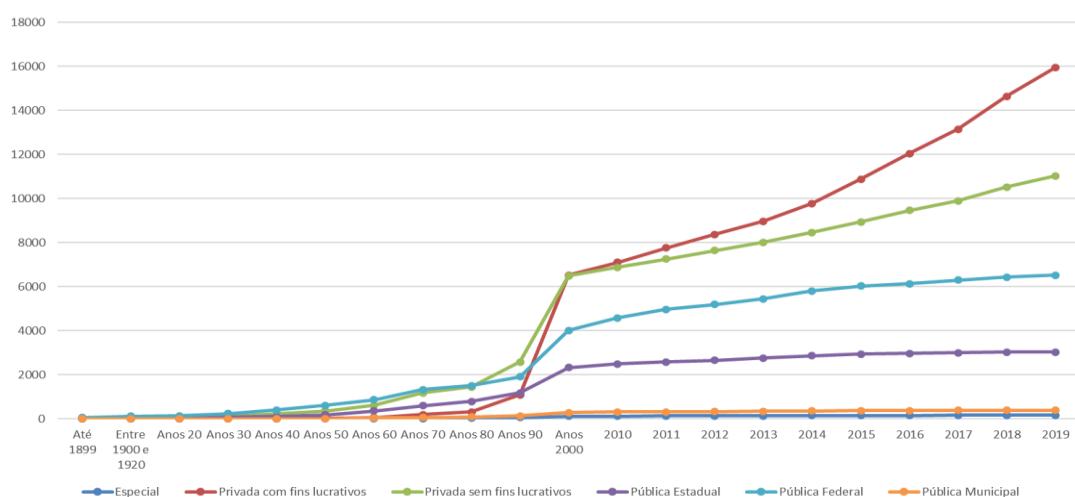


Fonte: CGU

O que se destaca evolução anual dos ingressos entre 2011 e 2019 é o crescimento forte das Privadas Com Fins Lucrativos (259%), já as Estaduais e Federais cresceram 14% e 16 % respectivamente. O grupo de privadas com fins lucrativos, maior apostador em vagas EAD com rápido crescimento desde 2013, teve um aumento de matrículas de 100% entre 2011 e 2019, e tem atualmente 62% das matrículas em EAD. As privadas sem fins lucrativos só expandiram a oferta de EAD a partir de 2018, tem atualmente 18% das matrículas em EAD, perdendo 4,5% das matrículas entre 2011 e 2021. As estaduais em 2019 apresentavam 12% das matrículas em EAD, com o crescimento de 18,5% das matrículas entre 2011 e 2019. Já a RFU, tem em 2019 aproximadamente 6% de matrículas em EAD, apresentando um crescimento de 33% entre 2011

e 2019. Cabe destacar a vantagem competitiva de gratuidade na rede pública e as mudanças qualitativas de acesso na RFU com a criação da Lei de Cotas.

Gráfico 12 CRESCIMENTO DA QUANTIDADE DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM UNIVERSIDADES NO BRASIL (CONSIDERANDO APENAS OS VIGENTES EM 2019).

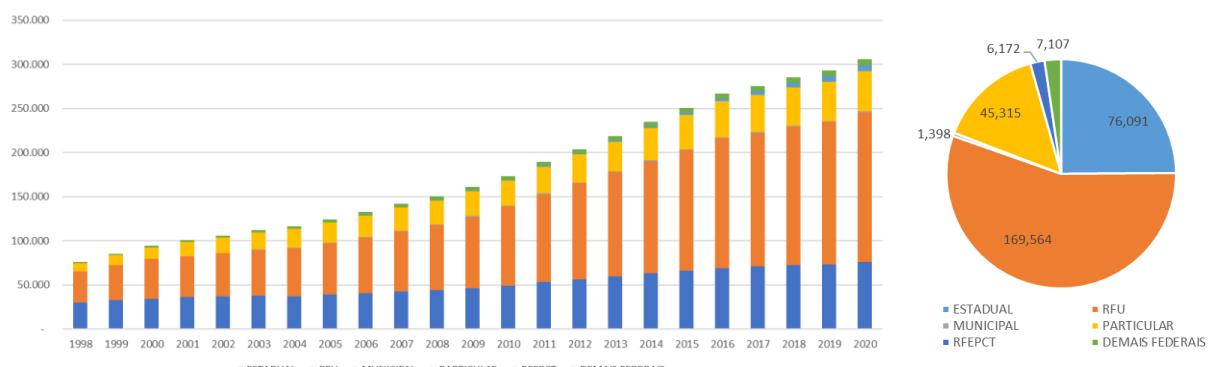


Fonte: CGU

Ao plotar a evolução de oferta de novos cursos de graduação no Brasil, considerando a data de criação daquelas que figuram no Censo da Educação Superior de 2019, verifica-se que nas décadas de 90 e 2000 aconteceram mudanças significativas no setor. Na década de 90, com a reforma do marco regulatório do setor, a oferta a partir das privadas com fins lucrativos passou da quarta posição para a primeira posição juntamente com as privadas sem fins lucrativos, representando crescimento muito superior do que todo setor público. Nos anos 2000, com o REUNI, as públicas federais apresentaram percentuais de crescimento muito próximo do conjunto das privadas. Já entre 2010 e 2014, período de expansão dos pontos do BPEQ, por exemplo, houve continuidade de crescimento semelhante entre rede privada e rede pública federal. Entretanto, a partir de 2015, a oferta pelas universidades federais volta a sofrer estagnação de crescimento.

Já o negócio de pós-graduação stricto sensu apresenta um panorama diferente. Nesse caso, existe um forte posicionamento da RFU na expansão de matrículas, com crescimento entre de 43,7% entre 2013 e 2020, ocupando em 2020 aproximadamente 60% das matrículas em curso.

GRÁFICO 13 EXPANSÃO DE MATRÍCULAS TOTAIS DE MESTRADO E DOUTORADO NO BRASIL (ESQUERDA). MATRÍCULAS TOTAIS EM 2020 (DIREITA).



Fonte: CGU

Acima desse patamar de crescimento, somente a RFEPECT, que cresceu aproximadamente 500% entre 2013 e 2020, mas ainda ocupa uma posição pequena no quadro geral de matrículas. Não há disponibilidade de acesso de dados sobre oferta e ingressos para mestrado e doutorado.

Avançando na discussão de valor, no caso do BPEQ/QRTAE, é com a tomada de decisão interna na Universidade em utilizar os pontos para admissão de docentes e técnicos administrativos, ou para mudança de regime docente, que esse valor público é transferido para a operação dos negócios da instituição. Trata-se de uma decisão cercada de implicações e consequências para o desempenho institucional e para a qualidade dos gastos públicos.

Assim, dentre outras políticas, o MEC dispõe da política de autonomia de pessoal como a principal referência de governança de rede, focada na organização do orçamento e do quadro de pessoal das Redes para gerar um conjunto de incentivos às Instituições Federais de Ensino visando ao alcance de metas e estratégias sobre as quais o Ministério responde – a exemplo das estabelecidas no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual.

Figura 13 Cadeia de valor da Política de Autonomia de Pessoal



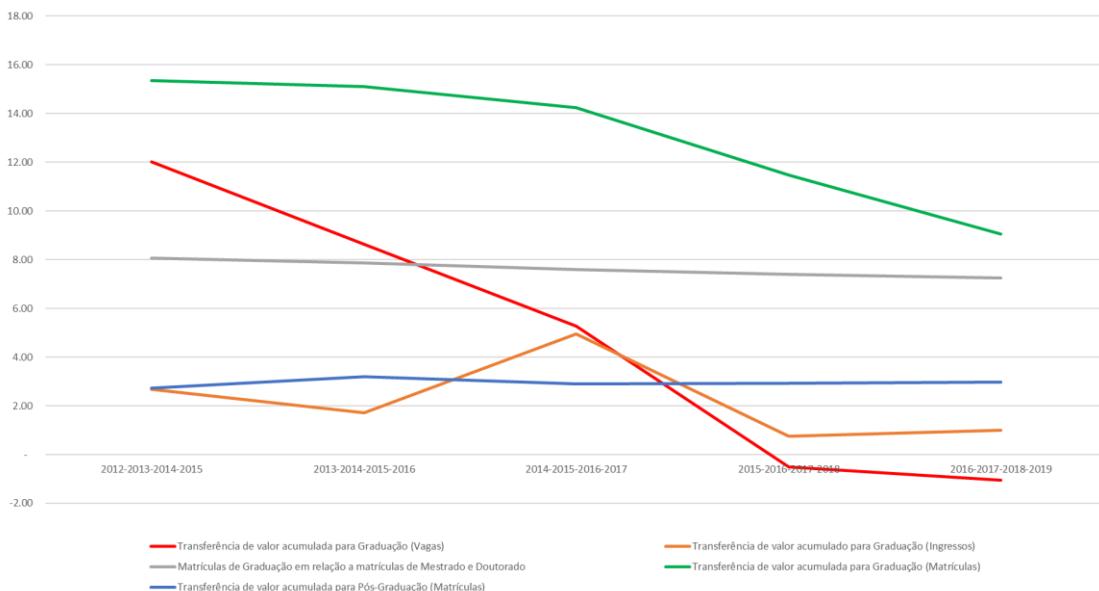
Fonte: CGU

A figura apresenta uma lógica de agregação de valor (PORTER, 1990), e tem como grande objetivo alimentar os negócios das instituições de ensino com recursos humanos. Ao mesmo tempo demonstra a relevância da atuação dos órgãos envolvidos para incorporação de valor ao que é transferido para a operação.

O ME contribui tecnicamente e politicamente na conciliação de necessidades entre os setores do governo e o MEC para alocação das fontes de recursos da União, e na gestão e facilitação dos mecanismos orçamentários de oferta de recursos para a autonomia. Ao MEC cabe um papel relevante para posicionar as metas das políticas de educação perante o ME e a RFU, promovendo equidade na distribuição de recursos, mantendo instituições, definindo estratégias para atendimento das metas do PNE e articulando a rede. À RFU, sendo formada por Universidades, cabe a missão de entregar aos beneficiários (alunos, sociedade, governo), qualidade e expansão de ensino, pesquisa, extensão, inovação e empreendedorismo.

Ao considerar os panoramas da evolução das vagas e ingressos, pode-se calcular um indicativo ou taxa de transferência de valor para cada adição de docente e de técnico administrativo (1,5 TAE para cada docente), na medida do incremento dos números operacionais.

Gráfico 14 GANHO MARGINAL DE NOVAS VAGAS E INGRESSOS COM A TRANSFERÊNCIA DE VALOR DO BPEQ E QRRAE



Fonte: CGU

Optou-se por utilizar as variáveis de vagas ofertadas e ingressos por captarem melhor eventual ampliação de capacidade dada a evolução da quantidade de recursos humanos. Os dados de matrículas e concluintes captam a dinâmica de outros fenômenos como evasão e retenção, dependem dos formatos e cronogramas dos cursos, recebem valor de outras políticas como as de assistência estudantil, e são afetados por aspectos de qualidade. É importante destacar que a política de autonomia transfere valor também para a dinâmica de matrículas na medida em que há substituição de docentes no fluxo do curso, todavia, utilizou-se somente a relação entre o número de matrículas de graduação e de matrículas de mestrado e doutorado visando expor a tendência de representatividade dos dois negócios no número total de discentes na rede.

Considerando os dados de 2012 em diante, verifica-se queda da tendência de retorno ao investimento aportado na política de pessoal em termos de oferta vagas, considerando que no quadriênio 2012-2015 parte-se de 12 alunos a mais novo recurso humano equivalente para menos 1. No caso dos ingressos, há um pico no quadriênio 2014-2017 com 5 alunos por novo recurso humano, com tendência de queda posterior. Ao somarmos esses dados com a diminuição da relação entre matrículas de graduação e as de mestrado e doutorado, considerando a expansão forte de matrículas de pós-graduação stricto sensu no período, verifica-se um indicativo de uma perda de força dos objetivos da graduação na tomada de decisão interna das instituições no período analisado.

Associado a esse cenário, outros dados corroboram a análise. Como já mencionado, há predominância do regime de dedicação exclusiva na RFU, aproximadamente 90% do total de docentes, enquanto isso na rede privada, pelos dados do Censo da Educação Superior de 2020 segundo o INEP (BRASIL c, 2021), docentes no regime de tempo integral ocupam 25,9% do total (41,4% de tempo parcial e 32,6% de horista). Quanto ao nível de formação de docentes, segundo a Plataforma Universidade 360º do MEC, a RFU contava com 80,73% de doutores no total de docentes ativos em 2021, enquanto a rede privada contava 30,6% de doutores no Censo de 2020. Essa configuração implica, ao mesmo tempo, em melhor qualidade de ensino, mas

também em tendência de maior alocação de recursos para a pós-graduação stricto sensu, para pesquisa e desenvolvimento, e para atividades de extensão e inovação.

Constatou-se a carência de estratégias ou políticas complementares ao BPEQ e QRTAE, de competência do MEC, que atribuem propósito de uma alocação coordenada e pactuada de pontos e vagas a médio prazo nos últimos 10 anos após o REUNI. No funcionamento do BPEQ até agora, novas expansões de pontos foram destinadas às Universidades na equivalência do regime de dedicação exclusiva em conjunto com as vagas novas, reduzindo força de articulação com a disponibilização das vagas. Soma-se a isso a constatação de que as pactuações associadas a expansão foram negociadas por acordos não estruturados, cuja consequência foi a destinação de pontos por eventuais acordos bilaterais, cercados por pressão de uniformidade ou linearidade, o que não significa necessariamente equidade. Isso demonstra que no período o MEC, por diversos fatores, não dispôs de capacidade de indução para introduzir táticas para alcance do PNE, causando um risco de desbalanceamento de capacidades, assim como dificultando uma prestação de contas dos resultados dessas negociações.

A política para as Universidades não é acompanhada de um dimensionamento da força de trabalho que auxilia a projeção de cenários de necessidades para o futuro, o que dificulta, inclusive, uma análise preditiva sobre os rumos da política em termos de impacto dos limites orçamentários anuais sobre a sustentabilidade operacional das instituições. Destaca-se uma decadência acelerada da configuração da carreira PCCTAE para as necessidades contemporâneas das instituições de ensino, isso se explica pela extinção de cargos, suspensão de novas contratações para diversos casos, e falta de revisão e flexibilidade para as classes vigentes.

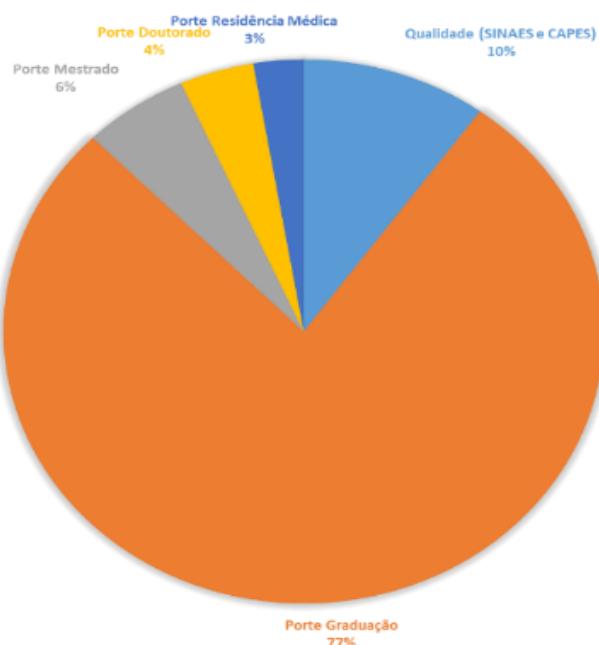
Resultados consistentes são oriundos da vinculação dos pontos e vagas a objetivos alinhados entre MEC, RFU sob o paradigma do PNE. Mas o que representaria em termos monetários essa vinculação? O saldo atual do BPEQ para a RFU gira em torno de 29 mil pontos equivalentes. Isso representa alguns bilhões de reais num período de 2 a 3 anos. Por outro lado, o MEC tem à disposição XXX vagas novas. Essa configuração representa uma ampliação na capacidade de implementação de políticas na RFU dada a tendência de restrição orçamentária.

Esses exemplos evidenciam que a cadeia de valor existente na política torna-se mais eficiente ao se atribuir valor à estratégia da SESU/MEC, melhorando a qualidade do gasto público, pois estima-se que a realocação de saldos de 2021 tenha representado melhor direcionamento de aproximadamente R\$ 600 milhões de reais para os próximos 5 anos, considerando as estratégias de interiorização e expansão de oferta na RFU e, ao mesmo tempo, o ganho da preenchimento da posição docente que até então estava inviabilizado no Universidade parceira. Ou seja, mantida a autonomia da instituição de ensino, há ganho sistêmico em posicionar ativos para atores diferentes na cadeia de valor, pois a conciliação de interesses entre MEC e instituições, a partir da troca, está bem regulada pelo limite definido no Lei Orçamentária Anual

Cabe destacar que a articulação entre os envolvidos na cadeia de valor tem evoluído com sistematização de informações, fortalecimento normativo, mas ainda não alcançou um padrão integrado que permita uma prestação de contas que evidencie as contribuições dos envolvidos. Aqui cabe destacar a posição privilegiada da SESU/MEC e suas competências regimentais para exercer esse papel integrador.

No que se refere à cadeia de valor da MOCC, com a priorização do fomento ao desempenho operacional em graduação no âmbito da rede, verifica-se que o modelo traduz uma sistemática de fomento simétrica às proporções encontradas na relação entre matrículas de graduação e as de mestrado e doutorado, portanto, considera-se alinhado às diretrizes do PNE.

Gráfico 15 ALOCATIVA DE FOMENTO NA MOCC.



Fonte: CGU

A lógica de rateio atribuiu valor maior no cálculo da equivalência ao desempenho institucional em termos de concluintes, pois se multiplica um fator de retenção pelo número desses na formação da equivalência. Ao mesmo tempo, a fórmula é positiva para instituições que têm bom desempenho em ingressos, todavia, em proporção menor, o que implicitamente gera incentivo às políticas e estratégias internas de manutenção de matrículas durante o fluxo do curso.

Nesse contexto, assim como na cadeia do BPEQ/QRTAE, cabe a mesma análise de agregação de valor pelos papéis, entretanto, de início, destaca-se que há na lógica da MOCC um direcionamento introduzido pela SESU/MEC em consenso com a RFU em busca de referências legais e de eficiência.

A política da autonomia financeira da RFU, diferentemente da de pessoal, conta com comissão paritária (MEC e RFU) para conciliação de interesses e resolução problemas decorrentes da aplicação do modelo. Após relatório da CGU de 2020, o MEC tem regulado o papel e a competência da comissão.

Pela difusão de hipótese de aplicação dos recursos da MOCC no âmbito interno da instituição, considera-se que a transferência de valor é realizada de forma muito fragmentada em diversos propósitos, e que a tomada de decisão de aplicação do recurso leva em conta tanto os elementos induzidos pelos critérios da matriz, assim como posições contratadas em serviços e fornecimento, posição de infraestrutura imobiliária, tecnológica e de prestação de serviços, compromissos de fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação, dentre outros.

Entre 2015 e 2021 a política de autonomia financeira trabalha com queda de valor transferido em razão da queda em termos reais do orçamento discricionário da RFU, o que traz limitações à análise. Segundo a ENAP (2021), em valores reais, 2016 foi o pico de uma série histórica de 2000 a 2019, com R\$ 7,1 bilhões. Em 2019, o valor foi de R\$ 5,6 bilhões de reais.

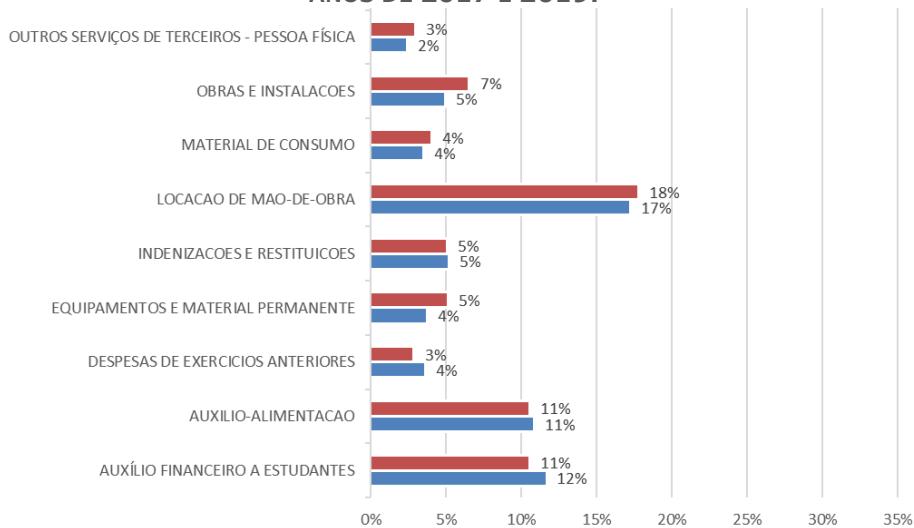
Figura 14 CADEIA DE VALOR DA POLÍTICA DE AUTONOMIA FINANCEIRA.



Fonte: CGU

Em 2019 (azul no gráfico) e em 2017 (vermelho no gráfico), considerando o grupo das despesas que alcançam 93% do total de gastos discricionários, a cada real autorizado na MOCC, verifica-se que 1/3 é alocado em serviços de pessoas jurídicas, 2/5 em terceirização, 1/10 em auxílios a estudantes e 1/10 em auxílio alimentação. Cabe destacar que está diluída entre os elementos de despesa citados transferências financeiras às Fundações de Apoio para execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional.

Gráfico 16 PARTICIPAÇÃO DAS 93% MAIORES DESPESAS CORRENTES NOS ANOS DE 2017 E 2019.



Fonte: CGU

Nos últimos três anos (2019 a 2021) verificou-se iniciativas¹⁷ por parte do MEC para fomento à racionalização de custos como o de energia elétrica, que, associado ao custo de água e esgoto, respondem por aproximadamente por 1/3 do total alocado em serviços de pessoas jurídicas. Todavia, um aspecto interessante a apontar é que gastos com serviços de pessoas jurídicas, terceirização e aquisições voltados para TI representam menos de 1% dos gastos totais discricionários, apesar do paradigma de mudança estrutural de padrão operacional das instituições de ensino em termos de uso de tecnologia. Verifica-se também que iniciativas de gestão de custos nas instituições de ensino são tímidas.

No contexto apresentado para a cadeia de valor da MOCC, é importante concluir que a partir de 2017, com queda real do orçamento discricionário, a RFU manteve o patamar de oferta vagas e ingressos em graduação, continuou o ritmo de expansão de matrículas de mestrado e doutorado, mantendo também um leve crescimento da expansão de cursos, o que significa dizer que a rede, na margem, tem agregado maior valor à oferta de graduação e pós-graduação stricto sensu.

Nas cadeias de valor do BPEQ/QRTAE e MOCC, em termos de prestação de contas, há espaço para avançar na construção de maior transparência, coleta de dados e criação de indicadores voltados a captar em maiores detalhes os rumos da autonomia exercida pelas instituições, para, principalmente, reduzir a assimetria de informações, considerando inclusive que os contornos normativos do BPEQ, QRTAE e MOCC são formados por Decretos, Portarias Ministeriais e Resoluções das Instituições de Ensino. Todavia, não se prevê instância para avaliação de coerência regulatória do assunto. O risco de estratégias desalinhadas do ponto de vista normativo é significativo, haja vista a criação de expectativas e influência em tomadas de decisão.

¹⁷ Energif SETEC e SESU

2.3.4 Necessidade de planejamento integrado entre as políticas de autonomia de pessoal e financeira



Submetidas ao mesmo processo orçamentário, sabe-se por lógica a implicação dos contornos das duas políticas, ou seja, mantido o patamar fiscal para as Universidades, o impacto de expansão ou redução das ofertas de recursos e de ineficiências interferem no equilíbrio fino dessa relação.

O cenário atual, segundo a ENAP (2022), é de estrangulamento de recursos da política da autonomia financeira tendo, como um de seus fatores, o constante e real aumento dos recursos para orçamento de pessoal, seja pela expansão de recursos humanos, seja pela expansão decorrente do crescimento da folha de pagamento diante fatores não controlados como a retribuição por titulação, ou mesmo dos controlados, a exemplo dos critérios de progressão das carreiras do Magistério Superior, administrados pelas Comissões Permanentes de Pessoal Docente das Universidades. Do ponto de vista da magnitude de limites orçamentários para a política de autonomia de pessoal, como demonstrado, há estabilidade, indicando que as instituições mantêm priorização da sustentabilidade operacional na dimensão de recursos humanos.

Buscando uma análise da relação da MOCC e outras variáveis orçamentárias de desempenho, a partir de exercício de formação de clusters pela porção PTAEG (Alunos equivalentes de graduação) da MOCC, observou-se forte linearidade de crescimento conforme cresce o PTAEG atribuído em 2019.

Quadro 7 ANÁLISE DE CLUSTERS E RESPECTIVAS MÉDIAS DOS GRUPOS

Cluster Aluno Equivalente	Média Aluno Equivalente	Média PLOA Discricionário	Média PLOA Pessoal	Média PLOA	Média Vagas Totais	Média Ingresso	Média Matrícula	Média Concluinte
Muito Baixo	0,31	29.817.791	74.530.553	104.348.344	1.797	1.168	3.732	404
Baixo	0,75	56.628.487	230.493.739	287.122.227	3.215	2.168	8.428	933
Médio	1,13	77.977.868	348.483.275	426.461.143	4.697	3.149	11.694	1.347
Médio Alto	1,73	131.518.174	674.932.327	806.450.501	7.203	4.994	18.278	2.229
Alto	2,25	184.421.601	976.057.484	1.160.519.084	7.273	5.807	25.196	2.783
Muito Alto	3,19	272.659.541	1.492.081.864	1.764.741.405	11.098	9.111	35.096	4.375

Fonte: CGU

Para as supernovas universidades, criadas entre 2016 e 2019, atribuiu-se o PTAEG menor. Foi possível identificar 6 grupos, de PTAEG muito baixo a muito alto. A coerência lógica esperada para as médias das PLOA de gastos discricionários é acompanhada para a variável da proposta da PLOA de pessoal, corroborando a verificação de linearidade na distribuição original e na expansão de pontos.

Há que se destacar o mesmo patamar médio de vagas ofertadas e ingressos para os grupos de PTAEG médio alto e alto, indicando distorção de capacidade das PTAEG de padrão Médio Alto e Alto para o negócio de graduação, o que pode ser explicado por hipóteses como ineficiência do grupo Alto ou eficiência do grupo Médio Alto, ou ainda estratégias alocativas em outros negócios como mestrado e doutorado para o grupo Alto.

Considerando as análises realizadas para a evolução do BPEQ/QRTAE e MOCC e o panorama de médias para as variáveis analisadas, pode avaliar que a tendência é de pouca

mobilidade entre os grupos, indicando a necessidade de mudanças internas na forma de rateio, ou ainda desenvolvendo estratégias e políticas diferenciadas dada as oportunidades decorrentes de perfis diferenciados, a exemplo de instituições com vocação de ensino de graduação, e outras com vocação de pós-graduação, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

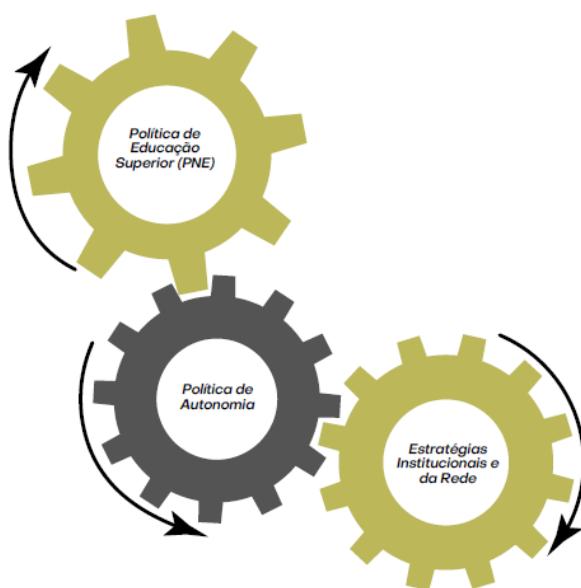
Por análises de distribuições internas de cada grupo, cruzando o PTAEG com clusters de orçamento, vagas, ingressos-matrículas-concluintes, pode-se destacar alguns aspectos.

Na comparação com grupos de orçamento, o grupo de PTAEG Médio apresenta uma instituição outlier, com valor de orçamento significativamente maior do que a instituição de PTAEG imediatamente menor. Há também uma distorção semelhante no grupo Muito Alto.

Em relação ao cruzamento com oferta de vagas, considerando que o grupo médio alto teve uma média próxima ao do grupo Alta, verifica-se uma explicação em função de 4 outliers com desempenho superior aos demais do grupo, o que pode explicar também a pouca variação da média de ingressos entre os dois grupos.

2.4 CONCLUSÃO

A partir de 2010 os gastos com Ensino superior representam em média aproximadamente 40% dos gastos totais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino¹⁸ no Poder Executivo Federal (Educação Básica tem média de aproximadamente 16% e Educação Profissional tem média de aproximadamente 12%), representando uma força estável para os fins pretendidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 para a formação de profissionais de nível superior.



Considerando a formação dos gastos com Educação Superior ser fortemente influenciada pelas decisões alocativas no âmbito da autonomia das Universidades Federais, fica evidente a relevância das políticas de autonomia avaliadas, pois estas articulam em boa medida a perseguição de metas do PNE e as estratégias do MEC, responsável pela governança do Plano.

Em auditoria recente da CGU, verificou-se que não há correlação significativa (do ponto de vista qualitativo) dos Planos Estratégicos¹⁹ das Universidades Federais com os objetivos e metas do PNE, mas sim um posicionamento tático das maiores

universidades de cada estado perante os critérios estabelecidos na MOCC, BPEQ e QRATAE. É nesse contexto que os instrumentos são agendas frequentes de fóruns da principal associação representativa das Universidades²⁰.

¹⁸ Parâmetro da LDO para regular os gastos aceitos pela LDB/1996 para fins de apuração dos mínimos constitucionais em educação.

¹⁹ Planos de Desenvolvimento Institucional

²⁰ Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

Nesse contexto, analisou-se os achados em relação ao PNE, que representa o interesse público materializado em metas e estratégias em lei para o setor, em relação ao valor de sustentabilidade orçamentária, que representa o interesse público por meio de fomento ao equilíbrio na tomada de decisão sobre gastos do setor em relação a outras políticas prioritárias a curto e médio prazo, a exemplo de saúde, educação básica e profissional, e o valor de sustentabilidade operacional, que fomenta a continuidade da missão das instituições como capacidade de transformação educacional, científica e de inovação, respondendo ao desenvolvimento econômico regional e a outras políticas setoriais.

Em relação à sustentabilidade orçamentária, o primeiro pilar, as análises indicam a criação de forças nos últimos anos, com maior engajamento do ME na facilitação de planejamento, e iniciativas de liderança do MEC por articulação com outras políticas, ajustes e negociações promovidas. Ainda há fraquezas a serem superadas, principalmente em relação a assimetria de dados e informações que causam desequilíbrios nas relações entre MEC, ME e RFU, e por evidências de uso desequilibrado dos ativos e recursos disponibilizados para a RFU, indicando espaço de aprimoramento de regras. Como oportunidades e ameaças, destaca-se que a vigência do PNE ainda pode ser utilizada como argumento à indução de aprimoramentos de desenho, governança e implementação, inclusive para mitigar ineficiências estruturais inerentes ao porte da rede.

Quadro 8 ANÁLISE SWOT DAS POLÍTICAS DE AUTONOMIA EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS PÚBLICOS ENVOLVIDOS

Objetivos	Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
Sustentabilidade Orçamentária	Envolvimento maior do ME Apropriação do papel de liderança da RFU pela SESU	Assimetria de capacidades de planejamento Uso de valor desequilibrado	Vigência do PNE	Ineficiências sistêmicas no padrão operacional da RFU Limites à boa aplicação de recursos próprios
Sustentabilidade Operacional	Facilidade operacional na admissão e negociação de orçamento	Carência da dimensão de eficiência no BPEQ/QRTAE	Engajamento da RFU no modelo	Incompreensão das limitações e potencialidades
Contribuição ao Plano Nacional de Educação	Capacidade de governança visando articulação com metas	Falta de mecanismos táticos de articulação de estratégias	Espaço para realinhamento (Pandemia e mudança de tecnologias educacionais)	Restrição orçamentária

Fonte: CGU

Sobre o pilar da sustentabilidade operacional, a grande força verificada foi a facilitação de admissão e definição orçamentária introduzida na RFU. Ao mesmo tempo, a fraqueza detectada diz respeito à falta de parâmetros de eficiência em relação aos mecanismos da política de autonomia de pessoal, ou seja, indicando que o cenário mais provável é de maior fragmentação de estratégias do que um cenário de descentralização coordenada. A oportunidade a ser aproveitada é o engajamento da rede no modelo dado o alto valor que ela

atribui aos instrumentos, sendo verificado risco pela falta de prestação de contas e comunicação dos benefícios do modelo dentro do Poder Executivo e em relação à sociedade.

No tocante à contribuição ao PNE, percebe-se como força a capacidade de governança as ferramentas das políticas proporcionam, mas destaque-se que somente a MOCC traz ao jogo mecanismos de indução e articulação de estratégias, pois não se percebe no padrão atual um arranjo similar no BPEQ/QRTAE. Há claramente um cenário de oportunidades com a aceleração de uso de tecnologias, mas ao mesmo tempo, a curto prazo, há pouca margem de manobra. Aqui cabe destacar que os dados revelaram o esforço da RFU nos últimos anos para expansão de matrículas de mestrado e doutorado, resultado relacionado com as metas 13 e 14 do PNE, que do a partir do monitoramento do PNE pelo INEP são consideradas superadas. Todavia, o resultado relacionado a expansão de oferta para aumento de matrículas não tem crescido, o que é preocupante pela constatação de que meta 12 do PNE, que trata de expansão de matrículas, de acordo com a última aferição, está distante da expectativa da lei para 2024.

Analizando os achados sob o paradigma das visões de implementação e governança, conclui-se que há priorização de esforços e recursos, assim como avanços em controles na dimensão operacional de planejamento e execução. Por outro lado, percebe-se que ajustes nas regras do jogo da política são sensíveis devido ao nível de engajamento das instituições com suas posições bem fixadas. Quanto à dimensão de cadeia de valor, coordenação e prestação de contas, os dados mostraram pouco desenvolvimento na rede, todavia, iniciativas de melhoria são mais factíveis.

Conclui-se que as políticas representam um meio crítico de integração da política econômica (sustentabilidade orçamentária), da política educacional (PNE) e da missão das instituições. Para além disso, há oportunidade de realinhamento de estratégias utilizando a estabilidade construída com as ferramentas, considerando o lapso temporal decorrido do encerramento da última política de mudança estrutural da RFU, no caso o REUNI, considerando inclusive que em muitos casos deixou-se de responder ao pactuado no REUNI.

Há inherentemente um trade-off entre sustentabilidade operacional (que demanda distribuição de valor a diversos negócios das instituições de ensino), a sustentabilidade orçamentária (que precisa conciliar os interesses de outros setores) e os esforços para atingimento das metas do PNE (que demanda alocações prioritárias em graduação), o que gera dificuldades governança, considerando os interesses das instituições envolvidas, todavia, há caminhos para introduzir inovações, dentre eles o ganho de escala com a partir das políticas de governo digital.

2.5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernandez. Educação superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias. *Educação: teoria e prática*, v. 22, n. 39, p. 117-138, 2012.
- BRASIL a. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.
- BRASIL b. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Apresentação dos Resultados do Censo da Educação Superior – 2019 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior – 2020 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.
- DUARTE, Stephanie Pellucio. Autonomia dos multicampi das novas universidades federais: do proclamado ao real. Dissertação de Mestrado, UnB, 2015.
- KIRCH, Jhessica Letícia et al. Aplicação da Análise de Componentes Principais e de Agrupamento para os Indicadores de Desempenho das Universidades Federais do Brasil. *Sigmae*, v. 8, n. 2, p. 55-66, 2019.
- PAULA, Camila Henriques de; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Reuni program and performance of brazilian Ifes. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 28, n. 109, p. 1054-1075, 2020.
- PORTRER, M.E - Vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- Santos, Boaventura de Sousa. A Universidade no Séc. XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade, Educação, Sociedade & Culturas, 23, 137-202, 2005.
- SANTOS JUNIOR, José Viana dos. A influência do modelo de financiamento na autonomia das universidades federais brasileiras. Dissertação de Mestrado, Unifesp, 2019
- SOUSA, Kleber Morais de; CALLADO, Antônio André Cunha. Indicadores financeiros e não-financeiros e a qualidade da educação superior das universidades federais brasileiras. *Revista Ciências Administrativas*, v. 25, n. 2, 2019.
- VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, p. 39-66, 2000.

2.6 APÊNDICE – Questão 1: Propostas de aprimoramento das ferramentas, gerada a partir das oficinas realizadas

a. Tópicos que se aproximam do conceito de Implementação:

- I. Elaboração de uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho necessária para as instituições, tanto em relação aos docentes quanto aos técnicos, considerando eventuais terceirizações. Esse dimensionamento periódico seria insumo para o planejamento relativo ao BPEQ, QRTAE e MOCC. Cabe ressaltar que esse dimensionamento faz parte do arranjo de implementação na SETEC;
- II. Reestruturação da matriz de cargos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE);
- III. Tratar o QRTAE em conjunto com a possibilidade de terceirização, considerando as vantagens e desvantagens dessa escolha;
- IV. Repactuação dos pesos da equação da MOCC, a fim de aumentar, por exemplo, a importância dos indicadores de qualidade para fins do repasse (os indicadores de qualidade, somados, atualmente correspondem a apenas 10%). A MOCC, atualmente, dá um peso relativamente maior para a graduação;
- V. Estudo para alterar os normativos relativos à MOCC de forma a considerarem uma divisão de matrizes para diferentes IFES, um cálculo que leve em consideração as distribuições realizadas nos 3 (ou 5) anos anteriores e, também, os recursos distribuídos através dos instrumentos BPEQ e QRTAE;
- VI. Segregar as despesas essenciais ligadas à manutenção das unidades daquelas que contribuem mais fortemente para a dimensão de qualidade. Importante institucionalizar a contabilidade de custos;
- VII. Possibilidade de segregação ou classificação apartada de despesas atípicas ao conjunto de instituições (exemplo: museus, estádios, dentre outros);
- VIII. Inclusão do porte (escala) das instituições no algoritmo de distribuição da matriz, numa espécie de agrupamento de instituições de características semelhantes.

b. Tópicos que se aproximam do conceito de Governança:

- I. Criação de um comitê Interministerial, com a participação do Ministério da Economia, para avaliar as relações entre o BPEQ, QRTAE e MOCC, alinhando expectativas e orçamento;
- II. Dar maior transparência à implementação de todos os três instrumentos, BPEQ, QRTAE e MOCC, tanto nos sites das instituições quanto no site do próprio MEC;
- III. Vinculação de objetivos e metas específicas, nos PDI de cada instituição, voltadas para os produtos e resultados gerados pelo BPEQ/QRTAE, com definição de métricas, parâmetros e indicadores próprios;
- IV. Institucionalização de avaliações periódicas do BPEQ/QRTAE para mensurar os riscos e impactos das atuais regras em cenários futuros;
- V. Realizar gestão de risco sobre o impacto que o BPEQ/QRTAE (Despesa de pessoal) gera sobre o MOCC (Despesas correntes), considerando um cenário de retração orçamentária prevista para o médio prazo;
- VI. Planejamento de crescimento do Ensino Superior, de forma a orientar a distribuição de eventuais acréscimos no BPEQ/QRTAE ou redistribuição das equivalências;
- VII. Alinhamento do planejamento de recursos humanos (docentes e técnicos administrativos) com o da MOCC. Planejamento institucional de contratação de técnicos administrativos, levando em consideração o orçamento, dimensionamento (necessidade efetiva para a instituição) e terceirização;

- VIII. Orientação de expansão das instituições por meio de planejamento institucional (SESU/SETEC), dado os potenciais impactos orçamentários para o sistema.
- IX. Estudo acerca da relação de benefícios e prejuízos da criação/desmembramento de IFES para fundamentar projetos de lei (fortalecimento regional, agilidade administrativa, custos de estrutura física, custos de técnicos administrativos, governança sobre a rede, dentre outros), tendo em vista que essa decisão afeta os 3 instrumentos mencionados.

- 3 Questão 2 – IPEA - 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?**

3.1 A problemática da questão avaliativa e as metodologias aplicadas

Esta questão envolve um levantamento de possibilidades de reforma (inclusive legislativas) a serem sugeridas como meio para proporcionar efetiva autonomia financeira às instituições da RFU. Tomar-se-á por parâmetros, além da literatura disponível e de análise de dados do Siop e do Tesouro Gerencial, relatórios do Evidence Express, um sobre benchmarks internacionais no campo do financiamento da educação superior e um outro sobre a evolução do orçamento das Ifes, e os insumos legados nas oito oficinas online que aconteceram entre os meses de setembro e novembro de 2021, com o intuito de levantar subsídios para a investigação desta questão. Haverá também uma discussão mais detalhada sobre uma recomendação de política em especial: a introdução de uma contribuição a incidir sobre proventos de qualquer natureza de ex-estudantes de instituições da RFU.

Durante as oficinas organizadas pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV EESP Clear), que tem sede na Fundação Getúlio Vargas, em sua Escola de Economia de São Paulo, e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), órgão federal com sede em Brasília, pactuou-se a seguinte descrição para o problema a ser objeto da parte da avaliação concernente à presente questão:

Dificuldades de financiar, de forma previsível, eficiente, célere e sustentável, as atividades necessárias para cumprir a missão institucional das universidades.

O problema como acima descrito remete, tal qual na redação original da questão, à autonomia das universidades. Cabe começar, pois, pela delimitação dessa autonomia no ordenamento jurídico brasileiro e como tais limites dialogam com a literatura.

A Carta de 1988, no *caput* do seu artigo 207, estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira. Esse dispositivo constitucional vai ao encontro das quatro dimensões da autonomia universitária comumente discutidas na literatura e assim enumeradas por Santos Junior (2019):

- *Autonomia organizacional*: comprehende a liberdade para a escolha de seus representantes e autoridades, como também para a definição de estruturas administrativas e da sua relação com a comunidade acadêmica.
- *Autonomia acadêmica*: comprehende o livre pensar e a liberdade para definir seu perfil acadêmico e atuação investigativa, inclusa aí a autonomia para definir e estruturar seus cursos e matrizes curriculares, como também as áreas de concentração de suas pesquisas.
- *Autonomia de pessoal*: comprehende a liberdade para admitir, desligar e definir salários e critérios de promoção para seu pessoal.
- *Autonomia financeira*: comprehende a liberdade para gerir seu próprio orçamento e os bens de sua propriedade, como também diversificar suas fontes de financiamento.

Como não poderia deixar de ser, o *caput* do art. 207 da Carta de 1988 fornece apenas as diretrizes a partir das quais a legislação infraconstitucional deve regular os limites dessas

dimensões da autonomia universitária. Coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, regular o referido dispositivo constitucional. Ao fazê-lo, delineou atribuições que se materializam, em boa medida, na autonomia organizacional, na autonomia acadêmica e na autonomia de pessoal tais quais enumeradas acima. A autonomia financeira, por seu turno, encontra limites de primeira ordem no contexto assim descrito por Santos Junior (2019, p. 20):

As universidades federais, como entes integrantes da administração indireta federal, são vinculadas e supervisionadas pelo MEC. Essa submissão, mesmo que indireta, ao mesmo tempo em que direciona as universidades aos interesses da sociedade, implica em limites à autonomia dessas instituições. Isso ocorre porque a principal fonte de financiamento de suas despesas é o tesouro nacional, com recursos disponibilizados pelo poder executivo federal, cuja elaboração e execução orçamentária obedecem a diversos regramentos pré-estabelecidos.

Com efeito, a autonomia das universidades federais esbarra na dependência que estas têm do orçamento da União, fonte de recursos para cerca de 98% dos gastos efetivos das Ifes em 2019 (segundo dados extraídos do Tesouro Gerencial apresentados em relatório da Evex/Enap para o CMAP). Tendo em vista que escapam ao controle das Ifes os regramentos para a elaboração e aprovação das leis orçamentárias anuais e considerando que necessariamente retornam ao Tesouro Nacional os recursos orçamentários não empenhados durante o ano fiscal a que se destinam, não há efetiva liberdade por parte das universidades para gerir seu próprio orçamento.

Em verdade, parte substancial do que estamos a chamar de orçamento das universidades sequer passa pelo gerenciamento delas: as chamadas despesas obrigatórias são executadas diretamente pelo MEC – apenas as chamadas despesas discricionárias, de bem menor monta, são executadas pela própria instituição. Apesar desse retrato, aportes trazidos por diversos atores ao longo de um conjunto de oficinas ocorridas no segundo semestre de 2021 sugerem que são parcos os incentivos e restritas as possibilidades para diversificar as fontes de financiamento das universidades.

Ressalte-se que tudo isso repercute nas demais dimensões da autonomia: como decidir pela expansão de vagas e de cursos, ou pela contratação de pessoal, se não há mecanismos que permitam um efetivo planejamento orçamentário de longo prazo? Ao final, essas decisões precisam necessariamente envolver o MEC, ao qual as instituições da RUF, como entes integrantes da administração indireta federal, estão vinculadas. Até mesmo a participação do MEC nesse processo encontra limites na capacidade fiscal do Estado – seja na análise de projetos de expansão *bottom-up* (isto é, originados nas próprias universidades), seja na proposição de políticas de indução (como foi, por exemplo, o Reuni). Afinal, decisões de expansão da rede federal de universidades impactam orçamentos vindouros, amiúde muito além do horizonte das gestões à frente das instituições e do próprio MEC no momento da tomada da decisão.

Tal como argumenta Santos Junior (2019), há, pois, uma interconexão entre autonomia das universidades e o seu financiamento. Cabe analisarmos, por conseguinte, a evolução recente das despesas primárias das instituições da RUF no orçamento da União, fonte primaz do financiamento dessas instituições. Para isso, utilizaremos dados de despesas primárias já liquidadas, cobrindo os anos de 2006 a 2020 (intervalo escolhido balanceando disponibilidade com qualidade do dado). A despesa liquidada é o segundo estágio do ciclo da despesa orçamentária e sucede o empenho. Ela ocorre uma vez que é recebido o objeto do empenho

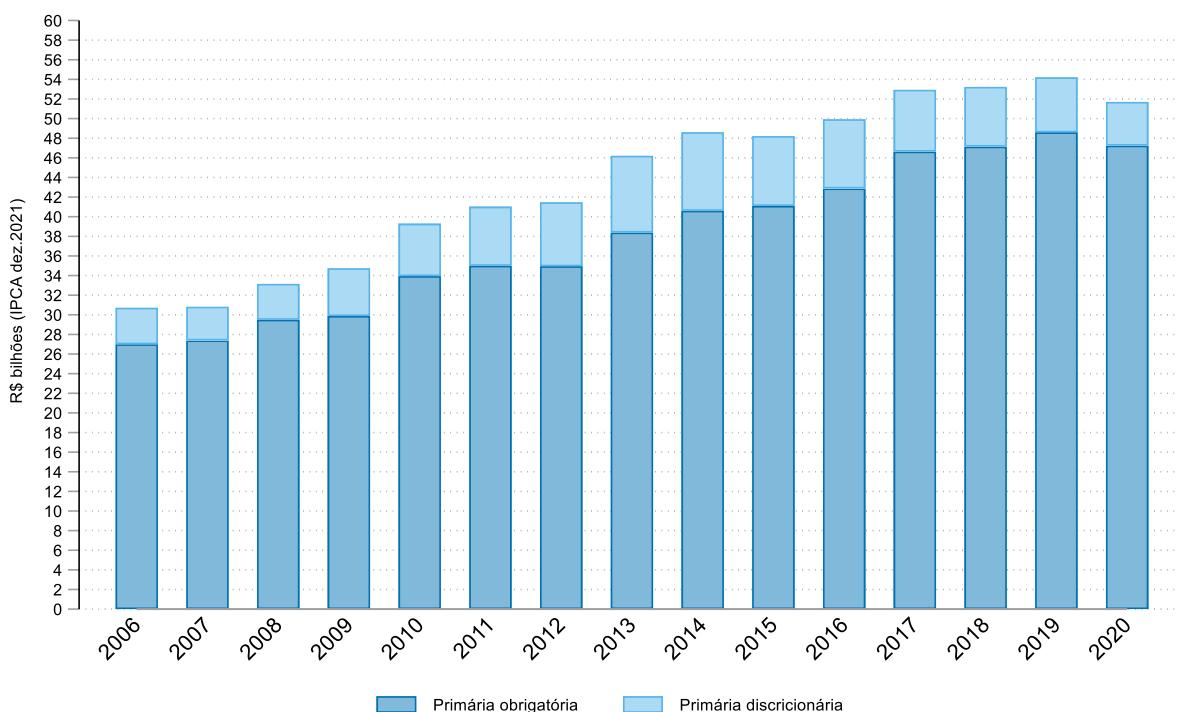
(por exemplo, quando é auferido a entrega de um serviço contratado). Dessa forma, ela representa um compromisso de pagamento a ser honrado e serve como espelho dos gastos realizados em determinado ano.

São três os tipos de despesas primárias no tocante às instituições da RUF: as obrigatórias, as discricionárias e as financeiras. Optamos, neste relatório, por retirar da análise as despesas primárias financeiras. Referem-se a despesas financeiras correntes, sobretudo relacionadas ao custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais. Optamos por retirá-la da análise para nos concentrarmos no que entendemos ser o motor da política: as despesas primárias obrigatórias e as despesas primárias discricionárias. As obrigatórias são aquelas cuja execução o ente público não tem a discricionariedade para suspender, sendo os exemplos mais comuns o pagamento de pessoal, de encargos sociais de sentenças judiciais e de benefícios previdenciários. Podem ser objeto, contudo, de reformas estruturantes, que afetem compromissos ainda não contratados, como, por exemplo, planos de cargos e salários para quem ainda estiver por se tornar servidor federal. As discricionárias, também chamadas de custeio e investimento, são aquelas realizadas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários. São despesas que podem ou não vir a ser executadas, de acordo com a previsão de receitas, como a compra de novos equipamentos e aquisição de veículos. Podem ser objeto, portanto, de mudanças mais imediatas de rota, com vistas a produzir efeitos já no curto prazo.

3.2 Como têm se comportado as despesas primárias obrigatórias e discricionárias?

O gráfico mostra que, em termos reais (isto é, já atualizando os valores de cada ano pela inflação), o dispêndio da União com a RUF tem crescido ano a ano. A exceção é o ano de 2020. Ainda é cedo, todavia, para conjecturar se a oscilação para baixo observada naquele ano indica uma mudança de tendência ou resulta de uma conjunção de fatores específicos (inclusive os decorrentes da pandemia da Covid-19). De todo modo, em um intervalo de 15 anos (2006 a 2020), o orçamento anual das universidades saltou, em valores de dezembro de 2021, de um patamar na casa dos R\$ 30 bilhões para um patamar acima dos R\$ 50 bilhões – ou seja, cresceu em cerca de dois terços.

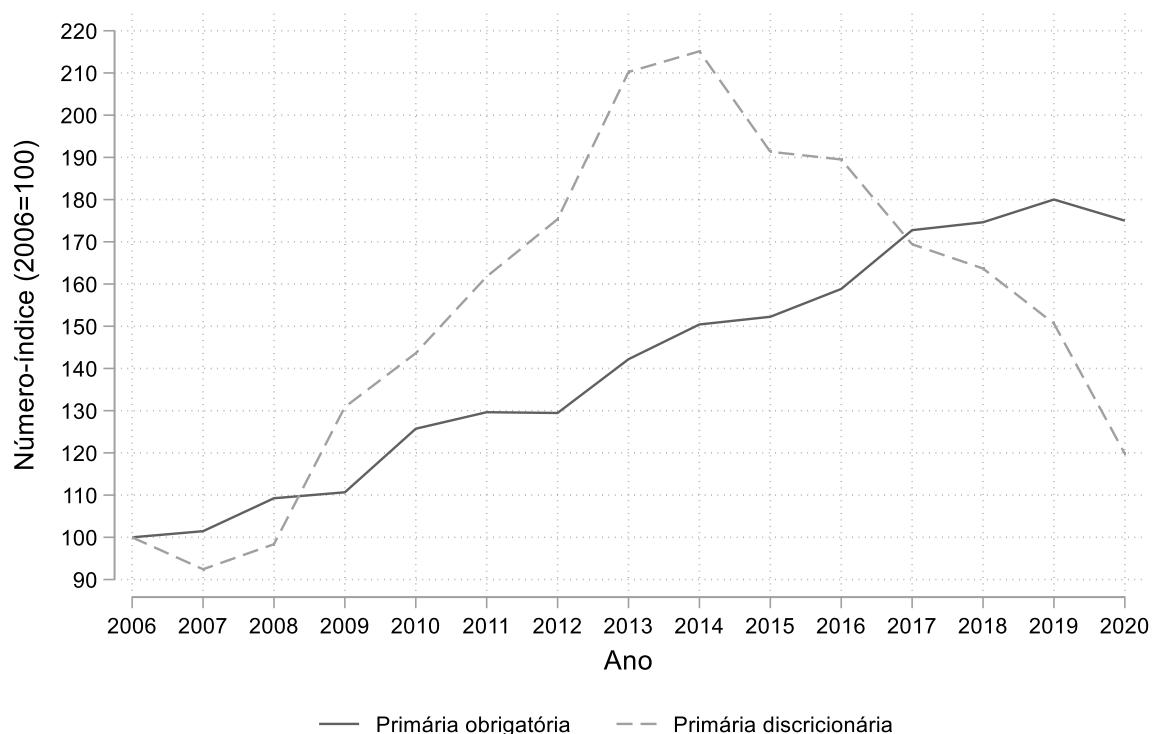
Gráfico 17 Despesas primárias das instituições da RUF, 2006 a 2020, em valores de dezembro de 2021 (deflator: IPCA)



Fonte: Siop. Elaboração própria.

Tamanho crescimento ocorreu sob nuances que não permitem a conclusão fácil (e equivocada) de que as universidades federais tenham experimentado nesse período um ciclo de prosperidade financeira. Para melhor perceber tais nuances, vale se debruçar sobre a evolução, em separado, das despesas primárias obrigatórias e discricionárias, tomando ainda a década e meia de nossa análise como dois períodos distintos: de 2006 a 2014 e de 2015 a 2020. No primeiro período, após queda no primeiro ano da série, as despesas primárias discricionárias cresceram em um ritmo bem mais elevado do que as obrigatórias. Estas, por sua vez, cresceram sistematicamente de 2006 a 2019, oscilando para baixo em 2020 (ano de pandemia). No segundo período, as despesas primárias discricionárias passam a cair ano após ano. A mudança de rota na trajetória delas coincide com a recessão de 2014-16, mas não mais foi revertida. O gráfico 18, ao plotar em números-índice a evolução de cada uma dessas duas despesas primárias, destaca essas tendências.

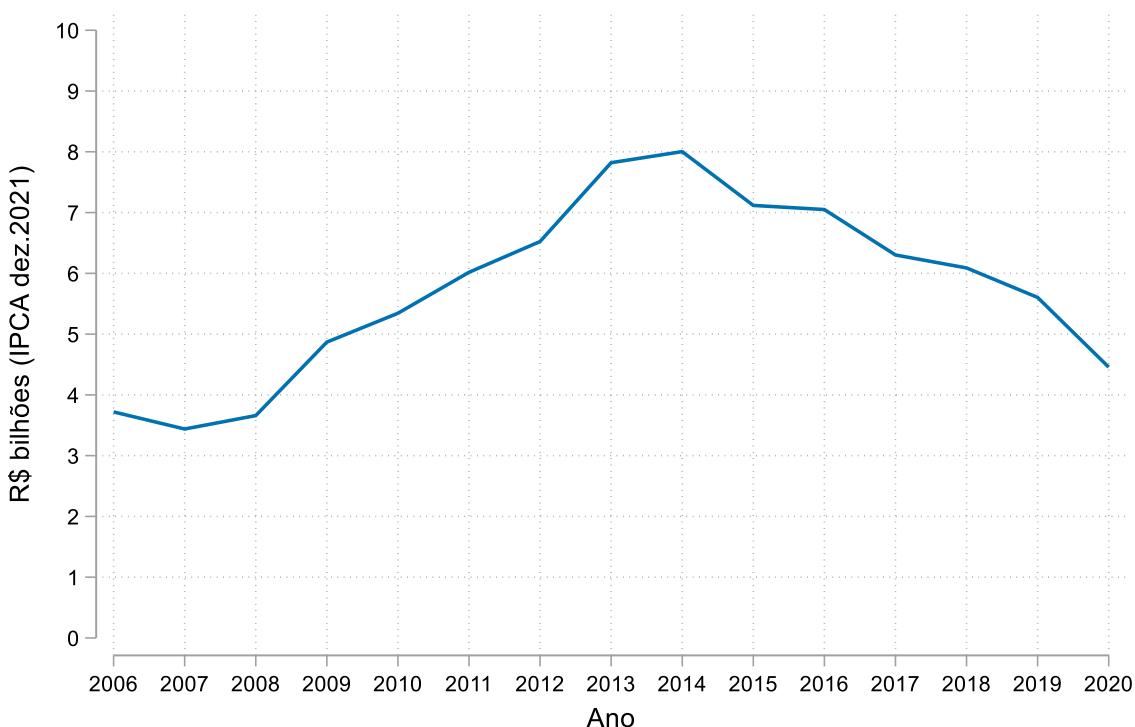
Gráfico 18 Despesas primárias obrigatórias e discricionárias, 2006 a 2020, em número-índice (2006=100).



Fonte: Siop. Elaboração própria.

O primeiro período (2006 a 2014) representa, claramente, um período de bonança. No seu ano de pico (2014), as despesas primárias discricionárias estavam em um patamar mais do que duas vezes maior do que no início da série (2006) – sendo que isso acontecia concomitantemente a uma trajetória também ascendente das despesas primárias obrigatórias, que em 2014 estavam em um patamar real 50% mais elevado do que em 2006. Ao final da década (2020), no entanto, as despesas primárias discricionárias já eram menores (em termos reais) do que onze anos antes (2009), caminhando a passos largos para retornar ao patamar do início da série (2006). O gráfico 19 mostra o que isso representou em valores de dezembro de 2021.

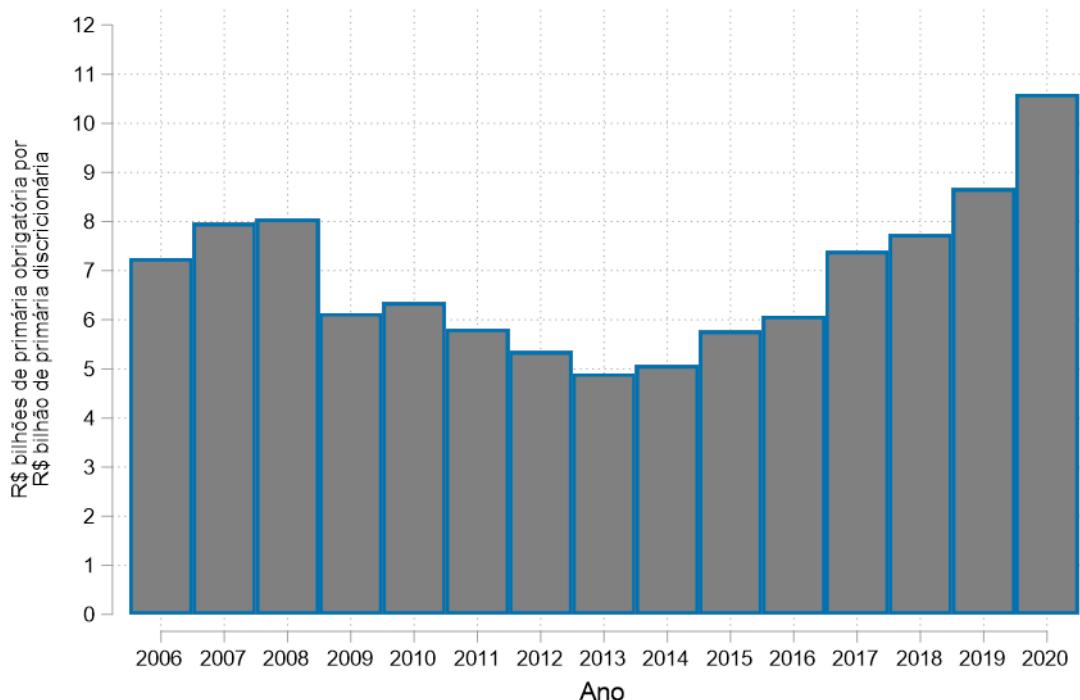
Gráfico 19 Despesas primárias discricionárias, 2006 a 2020, em valores de dezembro de 2021 (deflator: IPCA)



Fonte: Siop. Elaboração própria.

Entre 2015 e 2019, portanto, a LOA seguiu destinando recursos cada mais volumosos às universidades federais. Diferentemente do período anterior, contudo, isso se deu com apenas as despesas primárias obrigatórias em ascensão, enquanto as discricionárias experimentavam queda livre. Como dito anteriormente, é ainda cedo para dizer se a oscilação para baixo em 2020 de ambas (primárias obrigatórias e discricionárias) reflete uma reversão de tendência no financiamento às universidades federais (com contenção das despesas obrigatórias, ainda que sem sinais de reversão da queda das despesas discricionárias). Fato é que, entre 2006 e 2020, a relação entre as despesas primárias obrigatórias e as despesas primárias discricionárias, que chegou a ser de 4,9:1 (em 2013), vem desde 2014 em espiral crescente e fechou a década em 10,6:1. O gráfico 20 ilustra esse distanciamento entre as despesas obrigatórias e as discricionárias, após quase uma década de aproximação entre os valores liquidados das duas.

Gráfico 20 Bilhões de reais de despesas primárias obrigatórias para cada bilhão de reais em despesas primárias discricionárias, 2006 a 2020, em valores de dezembro de 2021 (deflator: IPCA)



Fonte: Siop. Elaboração própria.

A aceleração nos anos de bonança parece ter se dado sem receio quanto à bomba-relógio que o contínuo crescimento das despesas obrigatórias representava para as contas públicas no futuro. Ressalte-se, porém, que, ainda que os dados aqui reportados para o período anterior a 2015 possam eventualmente refletir um otimismo exagerado de gestores públicos da época, o atraso educacional brasileiro, inclusive frente a países de padrão similar de desenvolvimento (enquanto no Brasil o percentual com nível superior na população de 25 a 64 anos de idade não chega a 20%, no Chile, na Colômbia e na Costa Rica fica entre 25% e 26% -a média da OCDE é 40%, de acordo com OCDE, 2021), justifica metas de expansão educacional ambiciosas, inclusive para a educação superior. O desafio é encontrar soluções de financiamento compatíveis com as restrições fiscais presentes e futuras.

Meta ambiciosa já existe no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. No que concerne especificamente à educação superior, o PNE 2014-2024 fala em taxa bruta de matrícula em 50%, taxa líquida em 33% e em garantir que sejam registradas no segmento público ao menos 40% do número de novas matrículas necessárias para o cumprimento dessas taxas. Uma análise conjunta dos dados dos censos da educação superior, produzidos pelo Inep, com as projeções populacionais do IBGE indica que o segmento público de educação superior precisaria chegar, em 2024, com um total de 3,5 milhões de matrículas – adicionando 1,6 milhão aos 1,9 milhão que havia em 2012, ano-base do PNE em curso. Se considerarmos para 2024 a mesma proporção observada em 2012 para matrículas da RUF no total de matrículas de instituições públicas de educação superior (cerca de 58%), isso significaria adicionar quase um milhão de novas matrículas na RUF em 2024, em comparação com 2012. O censo da educação superior mais recente que estava publicado quando da elaboração deste relatório era o do ano de 2020, quando todo o segmento público tinha tido uma expansão, em comparação com 2012,

de apenas 3% do que o necessário para cumprimento do PNE. A RUF teve desempenho pouco melhor (15% de expansão), mas muito aquém da expansão colocada como meta pelo PNE.

Como as despesas primárias obrigatórias da RUF seguem sistematicamente subindo (e exigindo aportes reais crescentes), a manutenção do atual cenário de contração fiscal torna realmente difícil reverter a tendência de queda que se observa nas despesas primárias discricionárias. Sem uma política que consiga controlar o crescimento das despesas primárias obrigatórias, a recuperação do montante destinado a despesas primárias discricionárias só seria possível ao custo de sacrificar ainda mais outras áreas de política – ressalte-se que, até 2021, os cortes que vêm atingindo o orçamento do MEC desde a recessão de 2014-16 têm sido bastante lineares, de forma que as universidades federais não têm sido nem mais, nem menos prejudicadas do que outras áreas de política sob a alçada do Ministério. Controlar o crescimento das despesas primárias obrigatórias não significa, necessariamente, cercear a autonomia de pessoal das universidades – até porque, dada sua intensidade no fator trabalho, o processo produtivo de serviços educacionais sempre terá seus custos pressionados pelos gastos com pessoal, não à toa componente principal das despesas primárias obrigatórias da RUF. Não obstante, variados estudos reportam resultados que sugerem haver espaço para algum crescimento das universidades por meio de políticas que tornem mais eficientes a alocação dos recursos existentes (ver, por exemplo, Duenhas, 2013; Machado, 2008; Villela, 2017).

O redesenho das métricas a guiar os quadros de docentes e de técnicos-administrativos, objeto de outra parte da presente avaliação, tende a contribuir nesse aspecto. Vale ressaltar, contudo, que a reconfiguração de tais métricas, mesmo que implementada em conjunto com outras medidas que visem ganhos de eficiência, não será suficiente para fazer frente aos desafios impostos pela necessária expansão do sistema. Sejam as decisões futuras lastreadas nas metas do PNE 2014-2024, sejam as decisões futuras lastreadas em outro documento legal que venha a substituir o PNE 2014-2024, expansão maior da RUF do que a que vem sendo observada e do que a que seria possível via ganhos de eficiência se fará necessária enquanto seguirem sendo valores para a sociedade tanto a democratização da educação superior quanto a participação das universidades públicas nesse processo. Ainda que parte da expansão requerida possa advir de ganhos de eficiência, ganhos estimados por análises de eficiência publicadas com dados das universidades federais (ver, por exemplo, Duenhas, 2013), fazem crer que políticas de promoção da eficiência na RUF não bastarão para financiar a expansão necessária. Recursos adicionais também são necessários. Assim sendo, recomendações para políticas de financiamento da RUF precisam conjugar medidas que otimizem o uso dos recursos oriundos do tesouro nacional com medidas que criem condições para as universidades incorporarem outras fontes de recursos a seus planejamentos financeiros.

3.3 Considerações

Dante do exposto, buscou-se organizar recomendações que conjugassem eficiência no uso dos recursos disponíveis com incentivos à captação de fontes extraorçamentárias de recursos. As recomendações doravante enumeradas foram levantadas das oito oficinas online que aconteceram entre os meses de setembro e novembro de 2021. Algumas tiveram a participação de auditores da Receita Federal do Brasil (RFB) e de um consultor legislativo da Câmara dos Deputados, além dos seguintes especialistas, que fizeram apresentações ou participaram dos debates em painéis específicos:

- Eduardo Gomes Salgado e Stephanie Silva, da Sesu/MEC, e Juscelino Silva do Forplad/Andifes, que falaram sobre a MOCC;

- Arnaldo Barbosa de Lima Junior, ex-Secretário da Sesu/MEC, que falou sobre o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) em julho de 2019 e encaminhado para apreciação da Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei (PL) nº 3.076/2020;
- Carlos Henrique de Brito Cruz, professor da Unicamp, membro da Academia Brasileira de Ciências e ex-diretor da Fapesp, que falou sobre o financiamento do sistema paulista de universidades estaduais e de algumas ideias que viu implementadas em outros países que podem induzir mudanças na governança das universidades.
- Paulo Meyer Nascimento, do Ipea (integrante da equipe executora desta avaliação), que falou sobre proposta de contribuição de ex-estudantes como reforço aos aportes discricionários que o Executivo federal faz às universidades.
- Marcelo Knobel, ex-reitor da Unicamp, que participou dos debates em uma das oficinas e trouxe algumas contribuições adicionais sobre o sistema paulista de universidades estaduais e sobre o potencial dos fundos patrimoniais para complementar orçamento das universidades públicas.

Nesse conjunto de oficinas, buscou-se trabalhar a árvore de problemas e a árvore de objetivos, para daí, com os aportes adicionais advindos dos painéis com especialistas, delimitar melhor o escopo da avaliação e, por conseguinte, as recomendações centrais. Conforme já avançado anteriormente, pactuou-se a seguinte descrição para o problema:

Dificuldades de financiar, de forma previsível, eficiente, célere e sustentável, as atividades necessárias para cumprir a missão institucional das universidades.

Vinte e quatro causas potenciais para esse problema foram enumeradas pelos participantes das oficinas, das quais despontaram como críticas:

- Poucos são os incentivos para que a captação de recursos de fontes privadas (situação agravada pelo Novo Regime Fiscal);
- As universidades não têm garantia que recursos economizados com a eficiência do gasto se reverterão em mais receitas para elas;
- Limites à utilização de recursos de um ano fiscal em outro ano fiscal (impossibilidade de abrir créditos com superávit financeiro de fontes de Educação);
- Desenho inadequado da política de gestão patrimonial, que não possui incentivos para que cada universidade aproveite da forma mais eficiente seus ativos;
- Teto de gastos inviabiliza ampliação de gastos nas universidades mais eficientes sem que haja diminuição do gasto com as demais;
- MOCC não traz incentivos adequados para aumento de receitas das universidades.

Todas essas causas potenciais dialogam diretamente com a questão ora em análise. A última, contudo, é objeto de investigação em outra parte deste relatório. Importante destacar, de todo modo, que a Sesu/MEC e, principalmente, a Andifes não veem essa como uma causa crítica para o problema apontado, por considerarem a MOCC um algoritmo destinado a definir a distribuição de recursos, podendo seus critérios serem azeitados, como o são periodicamente. A etapa seguinte envolve as recomendações propriamente ditas. Destacam-se entre as levantadas pelos participantes das oficinas:

- Introdução de uma contribuição de ex-estudantes, a ser recolhida na forma de um tributo pela RFB, como fonte suplementar às receitas discricionárias;
- Transposição orçamentária anual;
- Incentivo, por unidade orçamentária, de compensação em orçamento discricionário numa eventual redução no crescimento das despesas obrigatórias;
- Incentivos do MEC para aumento de arrecadação própria pelas instituições de educação superior;
- Autonomia no uso de recursos de fontes próprias, extraorçamentárias (no horizonte de um PPA, por exemplo, e sem as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal).

As ações sugeridas pelos participantes das oficinas, somam-se questões trabalhadas nos painéis com especialistas. Nesses painéis, discutiu-se a proposta do Future-se, o modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas, os fundos patrimoniais e outros caminhos de reforma do financiamento das universidades, como a introdução de uma contribuição de ex-estudantes e a sistematização de editais que garantam padrões mais elevados de financiamento a universidades que aderirem a práticas de vanguarda no que tange à sua governança.

A proposta do Future-se, encaminhada ao Congresso Nacional na forma de projeto de lei, não tem tramitado e nem sido colocada entre as prioridades do Executivo federal. Por essa razão, não será discutido em detalhe neste relatório, embora alguns de seus elementos tenham aparecido nas manifestações dos participantes das oficinas (houve quem sugerisse, por exemplo, ações que propiciem maior liberdade legal para que as universidades utilizem seus ativos para geração de renda). Poderá ser, pois, um insumo importante caso o MEC futuramente retome alguma das questões sobre as quais o Future-se debruçava-se.

O modelo de financiamento das universidades paulistas, por sua vez, traz insumos importantes para uma eventual discussão futura sobre reformas que ensejassem vinculação de tributos para a manutenção das universidades federais. Optou-se, neste momento, por não enveredar por recomendações nesse sentido. O caminho acolhido foi o de discutir meios de estimular a busca por fontes alternativas de financiamento, reduzindo a dependência dos recursos oriundos do tesouro nacional.

Nessa linha de recomendações, destaca-se a necessidade de se trabalhar pela revisão das limitações impostas pela Emenda à Constituição (EC) nº 95 (que instituiu o Novo regime Fiscal) à arrecadação de fontes privadas de financiamento por parte das universidades. Essa necessidade encontrou ressonância em boa parte dos participantes das oficinas e entre alguns dos especialistas ouvidos. Na dinâmica atual, fontes privadas porventura captadas pelas universidades acabam por justificar, no período seguinte, menor alocação de recursos orçamentários à universidade que obteve sucesso na captação da fonte extraorçamentária. Isto acontece porque os recursos captados entram no teto de gastos. Criou-se, pois, uma sistemática de substituição entre uma e outra fonte, o que elimina qualquer incentivo às universidades captarem recursos externos. Esse procedimento aumenta a já historicamente alta dependência dos recursos orçamentários. Entende-se que não cabe ao MEC mudar a regra fiscal, mas é salutar que busque, junto a outros órgãos do Executivo federal e ao parlamento, uma saída para essa distorção. Também parece ser pertinente ao MEC encampar discussões sobre os entraves – alguns dos quais igualmente decorrentes das limitações trazidas pela EC nº 95 – à disseminação de fundos patrimoniais que apoiem universidades federais.

No mais, merecem destaques duas recomendações levantadas durante as oficinas. Uma é a contribuição de ex-estudantes, que será objeto de análise mais detida na próxima seção. A outra é a sistematização de editais que garantam padrões mais elevados de financiamento a

universidades que aderirem a práticas de vanguarda no que tange à sua governança. Essa última foi colocada pelo Professor Carlos Henrique de Brito Cruz, um dos especialistas convidados para painéis durante as oficinas. Ele trouxe da experiência francesa, onde, a partir da colocação em prática de tal estratégia, observou-se expansão de vagas e de matrículas em conjunto com melhorias na governança das universidades públicas e com ganhos de eficiência no uso dos recursos disponíveis. Poder-se-ia pensar em estratégia semelhante para o horizonte de um PPA, mas se faz necessário pensar antes nas fontes de financiamento de tal iniciativa. Nesse diapasão, a contribuição de ex-estudantes pode ser um caminho e é sobre ela que a próxima seção trata, colocando-a como principal recomendação desta parte do relatório.

3.4 Contribuição de ex-estudantes

Esta seção detalha a recomendação de se instituir uma contribuição de ex-estudantes como fonte de receita adicional para as universidades federais. Não se trata de substituir aportes orçamentários discricionários por uma fonte privada de financiamento. A ideia é viabilizar uma fonte suplementar de financiamento, não substituta, para dotar as universidades federais de condições para buscar o atingimento de metas ambiciosas de expansão de vagas, de matrículas e de conclusões. Eventual decisão de implementar contribuição de ex-estudantes como substituição de receitas orçamentárias, além de tender a ensejar maior dificuldades políticas para aprovação, não estaria ao encontro do objetivo aqui posto, qual seja, viabilizar necessária expansão com qualidade do ensino superior público no Brasil, trazendo para isso fontes adicionais capazes de reverter a inevitável queda das receitas discricionárias das instituições da RUF. Ademais desta recomendação ora destacada, seguem necessárias, como avançado em outras partes deste relatório, estratégias para elevar a eficiência no uso de recursos e para conter o crescimento das despesas primárias obrigatórias, de forma a tornar possível a reversão da perda real que se tem observado desde 2015 nos aportes discricionários que o Executivo federal faz por meio de recursos orçamentários. Importa sempre ressaltar, ademais, que a expansão necessária para que o ensino superior alcance proporções da população ao menos similares ao de países com mesmo patamar de desenvolvimento exige investimentos crescentes – seja de fontes públicas, seja de fontes privadas. A contribuição de ex-estudantes é apenas uma fonte suplementar possível para a RFU.

As reformas necessárias para a implementação da contribuição de ex-estudantes vão além do escopo de atuação do MEC. Exigem apoio político no Congresso Nacional capaz de aprovar propostas de emenda à Constituição e legislação infraconstitucional, bem como mobilização de variados órgãos do Executivo federal, não apenas para convencer o Legislativo da importância dessas reformas, como também para reestruturar amplas parcelas dos atos regulatórios infralegais atinentes a questões de financiamento das universidades e de assistência a estudantes. Sem desconsiderar o limitado campo de atuação de um único ministério setorial em reformas tão abrangentes e complexas, entende-se necessário trazer à luz uma proposição que coloca em perspectiva reformas que, a despeito de estruturantes e inovadoras, assentam-se no arcabouço institucional existente e não confrontam nenhum princípio caro ao ordenamento jurídico brasileiro. O CMAP é foro apropriado para colocar no debate público recomendação de política desse porte, que dialoga perfeitamente com a temática do presente ciclo de avaliação.

O desenho ora delineado para a contribuição de ex-estudantes é baseado em proposta mais ampla²¹ apresentada em Nascimento (2021a), de onde também advêm alguns resultados estimados na avaliação *ex ante* em que consistiu a pesquisa publicada em Nascimento (2018, 2021b) e em Dearden e Nascimento (2019). O desenho que será apresentado para a contribuição de ex-estudantes é meramente ilustrativo e tem a função de colocar em perspectiva o seu potencial como fonte suplementar para as universidades.

A proposta e seu objetivo

Propõe-se a introdução de uma nova contribuição no Sistema Tributário Nacional (STN), a incidir sobre proventos de qualquer natureza de ex-estudantes da rede de universidades federais que superem o limite estabelecido como de isenção para fins de tributação da renda pessoal. Recomenda-se que a nova contribuição tenha alíquotas progressivas equivalentes à metade da respectiva alíquota para fins de tributação da renda pessoal, incidindo tais alíquotas sobre as mesmas faixas de renda sobre as quais incidem as alíquotas do imposto de renda de pessoa física (IRPF), porém sobre uma base de cálculo mais ampla, visto que, diferentemente do IRPF, a contribuição de ex-estudantes incidiria sobre proventos de qualquer natureza, não havendo proventos isentos da cobrança do novo tributo. Sugere-se cessar a obrigação tributária após recolhido da pessoa montante arbitrado previamente para cada curso, sendo perdoadas dívidas porventura remanescentes no momento do óbito da pessoa.

O objetivo da contribuição de ex-estudantes é viabilizar uma fonte suplementar de receita para as universidades federais, fonte essa vinculada, por lei, aos pagamentos efetivamente recolhidos de seus ex-estudantes ou, alternativamente, a projeções oficiais do potencial de arrecadação do novo tributo para cada geração de ex-estudantes de cada universidade federal. De um lado, protege-se ex-estudantes das intempéries que frequentemente escapam a seu controle, mas que podem vir a afetar sua capacidade de pagamento, de forma eventual ou duradoura. De outro, recorre-se a um modelo de financiamento compartilhado que, sem impor barreiras adicionais ao acesso a ou à permanência em um curso superior, nem tampouco comprometer o bem-estar após sua conclusão, tem mostrado bons resultados nos países que implementaram sistemas análogos (sendo os modelos mais usualmente citados os da Austrália e o da Inglaterra). Ademais, relacionar essa fonte de receita suplementar de cada universidade à capacidade de pagamento de seus ex-estudantes traz implícito incentivos importantes que serão mais discutidos adiante.

Resultados esperados

Estima-se que cada semestre cursado pelas mais de 360 mil pessoas que em 2018 ingressaram em cursos de graduação na RUF acarretaria um montante devido de R\$ 2,2 bilhões, se a contribuição proposta já estivesse em operação e os valores devidos espelhassem as dívidas estudantis médias de quem teve 100% de suas mensalidades em cursos análogos em instituições privadas financiadas pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) no passado. Se todas viessem a se formar, os montantes devidos chegariam ao menos a R\$ 18 bilhões. Considerando apenas as pouco mais de 156 mil pessoas que concluíram graduação nas Ifes em 2018, o passivo que teriam a pagar somaria cerca de R\$ 7,6 bilhões. Em todo caso, estima-se que até 85% do montante devido por cada coorte de ex-estudantes seria arrecadado se a Receita Federal do Brasil (RFB) recolhesse a contribuição proposta sob alíquotas progressivas equivalentes a 50% da respectiva alíquota cobrada para fins de IRPF. Nos melhores cenários, isto significaria que cada coorte de ex-estudantes tenderia a aportar quase R\$ 7 bilhões em recursos adicionais às

²¹ A proposta apresentada na obra citada é mais ampla por alcançar todo o sistema federal de assistência estudantil, inclusive nos programas e políticas concernentes ao segmento privado de ensino, como também por prever a possibilidade de extensão a sistemas estaduais e municipais, mediante adesão de entes subnacionais à política federal.

universidades federais – para fins de comparação, a LOA de 2022 reservou R\$ 5,3 bilhões para as despesas primárias discricionárias das universidades.

Essas estimativas adaptam para os fluxos de matrículas e de conclusões na RUF os resultados de simulações reportadas em Nascimento (2018, 2021b) e em Dearden e Nascimento (2019), aplicando-se métodos descritos em Dearden (2019). De forma bem resumida, esse método constrói pseudo-coortes de pessoas com nível superior a partir de dados reais de emprego e renda para indivíduos reais que tenham nível superior e que possam ser rastreados em pelo menos dois anos consecutivos da amostra. A partir daí, o algoritmo mapeia o padrão de mobilidade de renda entre os anos disponíveis e para cada transição de idade para os indivíduos reais e reproduz tais padrões para a pseudo-coorte para o número de anos solicitados na simulação. Dívidas estudantis são então atribuídas aleatoriamente a cada indivíduo da pseudo-coorte e daí, assumindo os pressupostos que lhe são informados para o comportamento da renda real, inflação e taxa básica de juros ao longo do tempo, o algoritmo projeta o ritmo de pagamento de acordo com os parâmetros definidos na simulação para o contrato de financiamento estudantil de cada um. Nas simulações para o Brasil, foram usados os microdados das edições de 2014 e de 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua).

Ações a serem implementadas

A contribuição de ex-estudantes tal qual aqui sugerida demanda emenda à Constituição. Isto por que se trata de uma contribuição *sui generis*, com natureza jurídica diversa das contribuições especiais existentes no STN – embora seja mantido, de certo modo, o princípio da solidariedade que rege as contribuições em geral, haja vista a “repartição às avessas” que propicia (com o profissional do futuro financiando o estudante do presente), bem como a possibilidade de serem colocados em operação parâmetros que, na prática, recolham de ex-estudantes com alto padrão de renda montantes superiores ao valor presente do montante arbitrado para cada curso, de maneira a viabilizar um mecanismo de subsídio cruzado. O próprio fato gerador da contribuição proposta tem natureza *sui generis*, pois se dá em duas etapas: a primeira, a matrícula em curso superior elegível; a segunda, a aferição de proventos compatíveis com o pagamento. Também a prescrição destoa do padrão das prescrições de dívidas tributárias no ordenamento jurídico brasileiro: no caso da nova contribuição, os usuais cinco anos são insuficientes, pois incentivariam ocultação de renda e outros comportamentos destinados a driblar a cobrança do tributo. Na esteira da previsão constitucional do novo tributo, caberia à lei disciplinar seu fato gerador, alíquotas, prescrição e mecanismos de cobrança. Por fim, uma gama de atos administrativos se faria necessária para regular os pormenores da operação da contribuição de ex-estudantes.

Na sequência à implantação dessas reformas, recomenda-se esforço adicional para viabilizar alguma antecipação das receitas esperadas para cada universidade com a contribuição de ex-estudantes. Essa recomendação assenta-se em três razões principais. A primeira, oferecer às universidades um reforço de caixa em um prazo curto, estratégia que, se bem implementada, pode encorajar parte delas a apoiar as reformas. A segunda razão é propiciar alívio financeiro às universidades depois das sucessivas reduções reais de seus aportes discricionários. A terceira, dotá-las de condições para iniciar um novo ciclo de expansão de vagas, de matrículas e de conclusões.

Tratar-se-ia esse terceiro aspecto de uma espécie de Reuni 2.0, quiçá com elementos que possam ser aproveitados da experiência francesa mencionada pelo Professor Brito Cruz (ver final da seção anterior). Propõe-se que o motor do novo ciclo de expansão seria, precisamente, a antecipação de parte das receitas esperadas para cada universidade. O método de simulação de Dearden (2019) pode ajudar na projeção dos pagamentos de cada coorte, preferencialmente usando dados tributários de coortes recentes de ex-estudantes das universidades federais.

Além das prováveis resistências políticas à implementação das reformas que introduzam a contribuição de ex-estudantes, um obstáculo de grande monta à antecipação de receita é a própria restrição fiscal que fortalece a defesa das próprias reformas que conduziriam ao novo tributo. Seria necessário levantar recursos para que o MEC pudesse fazer o investimento inicial. Nascimento (2021a) propõe recorrer a empréstimos junto a organismos internacionais ou à emissão de títulos públicos, colocando ainda como alternativa os empréstimos compulsórios (este último, um tipo de tributo restituível), respeitados, em todo caso, os limites de endividamento fixados em lei. A antecipação seria restrita à expectativa de arrecadação com os pagamentos de ex-estudantes que efetivamente viessem a se formar, sugerindo-se antecipar, em cada ano do horizonte de tempo necessário à consolidação dos fluxos de pagamento da contribuição, o montante projetado para cada coorte de estudantes que venha a de fato concluir seus cursos. A receita futura efetivamente arrecadada (inclusive o que houvesse sido pago por quem não chega a concluir seu curso) seria, então, direcionada à conta única do Tesouro Nacional. Nascimento (2021a) argumenta que, dessa forma, a antecipação de receita cria incentivos para as universidades formarem mais gente e com melhor qualidade, pois o incremento de receita de cada uma delas dependeria da capacidade de pagamento de quem nelas tenha se formado em anos recentes.

Por fim, para ancorar as expectativas dos agentes – inclusive reduzindo resistências à aprovação da proposta – recomenda-se inserir, nas disposições transitórias da CF/1988, dispositivos que garantam piso mínimo (em valores reais) para as receitas discricionárias das instituições da RUF. Com esse formato, as reformas aqui propostas trariam para essas instituições uma fonte de receita suplementar às fontes orçamentárias transferidas para despesas discricionárias.

Relação com o problema

A contribuição proposta propiciaria uma fonte suplementar de financiamento às universidades federais, fonte essa sustentável e pautada na eficiência e na equidade, contribuindo para reduzir a dependência dessas instituições do orçamento público. Alarga-se, com isso, a autonomia financeira das universidades federais, fomentando as atividades necessárias ao cumprimento de suas missões institucionais.

Políticas semelhantes

Na ausência total de subsídios, o investimento de uma pessoa em sua própria formação superior conferiria um 'dividendo' a futuros contribuintes. Isso dá um argumento de eficiência para justificar que o governo ajude a financiar formação superior, mas quanto maior o subsídio do setor público ao ensino superior, maior a pressão sobre o sistema para não crescer, pois orçamentos públicos são, por definição, limitados, ao passo que são infindáveis as demandas por seus recursos. Permitir cofinanciamento privado é, pois, fundamental para a expansão do número de estudantes de ensino superior. Soluções como a que ora se apresenta oferecem gratuidade no ponto de uso e representam um seguro contra cenários adversos que comprometam a capacidade futura de pagamento. Essa característica é de maior relevância quanto maior o grau de aversão ao risco por parte de quem está diante da decisão de seguir ou não com seus estudos para além da escolarização obrigatória (Barr, 1993; Barr *et al.*, 2019; Chapman, Dearden e Doan, 2020). A experiência internacional²² tem indicado que o que se discute neste ponto do relatório é uma alternativa superior tanto à gratuidade estrita quanto ao financiamento compartilhado via mensalidades, ainda que financiáveis por empréstimos convencionais, nos quais as prestações seguem rigidamente um cronograma preestabelecido e seus pagamentos independem da capacidade de pagamento da pessoa.

²² Em particular da Austrália e da Inglaterra, mas também de uma crescente lista de países que vem optando por esse caminho – ver Nascimento (2019) e Chapman, Dearden e Doan (2020).

3.5 Referências bibliográficas

- BARR, N. Alternative funding resources for higher education. *The Economic Journal*, v. 103, n. 418, p. 718–728, 1993.
- _____. The US college loans system: Lessons from Australia and England. *Economics of Education Review*, v. 71, n. C, p. 32–48, 2019.
- CHAPMAN, B.; DEARDEN, L.; DOAN, D. Global higher education financing: The income contingent loans revolution. Em: CALLENDER, C.; LOCKE, W.; MARGINSON, S. (Eds.). . *Changing higher education for a changing world*. London (UK): Bloomsbury Academic, 2020. p. 87–100.
- DEARDEN, L. Evaluating and designing student loan systems: An overview of empirical approaches. *Economics of Education Review*, *Higher Education Financing: Student Loans*. v. 71, n. C, p. 49–64, 1 ago. 2019.
- DEARDEN, L.; NASCIMENTO, P. M. Modelling alternative student loan schemes for Brazil. *Economics of Education Review*, v. 71, n. C, p. 83–94, ago. 2019.
- DUENHAS, R. A. O compartilhamento do financiamento das instituições públicas de ensino superior. Curitiba: Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2013.
- MACHADO, E. Z. Análise envoltória de dados sobre as universidades brasileiras : uma análise sobre eficiência. Porto Alegre: PUCRS, 2008.
- NASCIMENTO, P. M. Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2018.
- NASCIMENTO, P. M. Prefácio. Em: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). . *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: A produção do Ipea até 2018*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2019. p. 9–16.
- NASCIMENTO, P. M. O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã: Proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura - funcionamento e fonte de recursos. Brasília: Ipea` , 2021a.
- _____. Empréstimos com amortizações condicionadas à renda : cenários de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil. Brasília: Ipea, abr. 2021b. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10559>>. Acesso em: 21 maio. 2021.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Education at a glace 2021*. Paris: OCDE, 2021. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e7fdaf2e-en/index.html?itemId=/content/component/e7fdaf2e-en#annex-d1e3930>. Acesso em: 30 mai. 2022.
- SANTOS JUNIOR, J. V. A influência do modelo de financiamento na autonomia das universidades federais brasileiras. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), 2019.
- VILLELA, J. A. Eficiência universitária : uma avaliação por meio de Análise Envoltória de Dados. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2017.

4 Questão 3 – STN - 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?

Nesta seção da Avaliação, pretende-se avaliar os impactos da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas. A subseção 2 apresenta a fundamentação teórica e discute a política dentro do conceito de ações afirmativas. A subseção 3 apresenta o histórico da implementação de políticas de reserva de vagas no Brasil e os impactos da Lei na composição dos ingressantes nas universidades federais. A subseção 4 verifica se as cotas permitem uma ampliação do número de indivíduos do público-alvo da política cursando o ensino superior e se os seus beneficiários apresentam engajamento similar aos não cotistas (taxa de conclusão e desempenho acadêmico). Por fim, a subseção 5 avalia se alunos cotistas ingressam no mercado de trabalho em condições de equidade aos demais.

4.1 Ações Afirmativas

4.1.1 Definição

A política de cotas e reserva de vagas nas universidades públicas brasileiras se insere no que é conhecido no debate internacional como ações afirmativas. Esse tipo de política, inicialmente aplicada na Índia, na década de 1930, mas com adoção posterior também em países ocidentais como Estados Unidos e França, tem como foco a redução de desigualdades, sobretudo a desigualdade entre diferentes grupos populacionais.

De maneira geral, políticas de ação afirmativa já foram aplicadas em diversas áreas, com maior ou menor grau de sucesso, e consistem em facilitar ou estimular o acesso de um grupo a direitos ou serviços, de maneira a melhorar indicadores de desenvolvimento humano e cidadania. Dentre as políticas de ação afirmativa voltadas à educação destacam-se as que são destinadas a estimular o acesso ao ensino superior, sob a forma de concessão de bônus ou cotas a grupos específicos.

No caso brasileiro, as políticas afirmativas passaram a ser adotadas no início dos anos 2000, sendo decorrentes, nesse primeiro momento, de iniciativas das próprias universidades públicas ou de leis estaduais. Posteriormente, cerca de dez anos após as primeiras experiências de ações afirmativas serem implementadas, foi sancionada, em 29 de agosto de 2012, a Lei nº 12.711/2012, também conhecida como Lei de Cotas, que instituiu a adoção da política pelas universidades federais.

4.1.2 Fundamentação econômica

Embora a política de cotas seja debatida, na maioria das vezes, sob os aspectos mais amplos de justiça social, preconceito e meritocracia, existe uma ampla literatura teórica no âmbito da Economia que analisa os limites e potencialidades desse tipo de política enquanto resposta para uma falha de mercado chamada de discriminação estatística.

O fenômeno da discriminação estatística se refere à observação de que indivíduos similares em diversos aspectos, mas pertencentes a grupos sociais diferentes, podem ser tratados de maneira desigual, mesmo na ausência de preconceito, pois em um contexto de incerteza (pouca informação a respeito das características individuais relevantes), tomadores de decisão podem utilizar informações referentes ao grupo como uma *proxy* das características individuais desconhecidas. Assim, um indivíduo pertencente a um grupo que, em média, possui menor escolaridade pode ser visto como menos capacitado que outro, mesmo quando ambos, na verdade, possuem as mesmas capacidades técnicas. Embora possa ser estendida a outros contextos, a discriminação estatística é uma teoria originalmente focada no mercado de trabalho, sendo consistente com a evidência empírica.

Arcidiacono et al. (2010) demonstram que indivíduos graduados em nível superior tendem a apresentar níveis salariais iniciais condizentes com sua habilidade (desempenho acadêmico), ao passo que, para indivíduos com ensino médio, o salário inicial é menos relacionado com a habilidade, e mais por características individuais observáveis: indivíduos negros, por exemplo, apresentavam salários de 6 a 10% menores que brancos com habilidade similar, sendo essa última uma variável de difícil observação para o empregador. Esses autores observam que, à medida que o indivíduo acumula experiência, no entanto, os salários deixam de ser relacionados à raça, e se tornam mais correlacionados com o desempenho acadêmico. Observa-se, assim, que o diferencial salarial entre grupos desaparece quando informações relevantes se tornam disponíveis aos empregadores (nesse caso, experiência laboral e escolaridade), tal como predito pela literatura teórica, indicando que os diferenciais entre grupos inicialmente observados eram provavelmente fruto de discriminação estatística.

Dessa forma, observa-se que a discriminação estatística favorece uma reprodução da desigualdade ao longo do tempo, já que acaba por reduzir o retorno do investimento em capital humano por parte de grupos que, em média, já se apresentam em desvantagem. Na literatura econômica, o nível de escolaridade tem um papel fundamental na explicação dos diferentes níveis salariais, relação esta que é explicada a partir de duas perspectivas teóricas diferentes, embora não mutuamente excludentes. A primeira, mais comum, é a chamada Teoria do Capital Humano (Becker, 1964), segundo a qual a maior escolaridade é responsável por aumentar a produtividade do trabalhador, o que tenderia a elevar o nível de salário.

A segunda abordagem é a chamada Teoria da Sinalização (Spence, 1973), que explica a relação positiva entre escolaridade e salários a partir de duas hipóteses, sendo a primeira a de que a produtividade do trabalhador seja de difícil observação por parte do empregador, e a segunda a de que indivíduos de maior produtividade tenham maior propensão a adquirir maior escolaridade devido, por exemplo, a possuírem habilidades cognitivas e não cognitivas/comportamentais que favoreçam tanto a acumulação de capital humano quanto a produtividade²³. Dessa forma, haveria uma relação positiva entre capital humano e salários mesmo na ausência de causalidade direta, pois os empregadores, em um ambiente de incerteza, utilizariam as credenciais de escolaridade (diplomas, anos de estudo, entre outros) como um sinal para o nível de produtividade do indivíduo²⁴.

A ideia de sinalização, entretanto, é mais geral e pode ser aplicada com relação a outras características individuais, também observáveis ao empregador, além da própria escolaridade. Dessa forma, essas características, desde que correlacionadas com a produtividade – mesmo que de maneira não causal – podem acabar sendo utilizadas como um sinal por parte dos

²³ Exemplos de tais habilidades poderiam ser inteligência, persistência, entre outros.

²⁴ Na literatura, os efeitos estimados da educação sobre o salário via “capital humano” tendem a ser maiores que os efeitos de “sinalização”, os quais parecem importantes apenas para trabalhadores de menor experiência – como demonstrado por Altonji e Pierret (2001), por exemplo. Aryal et al (2021) utilizam variações regionais em leis de educação compulsória na Noruega para estimar o efeito de cada um desses canais e concluem, nesse contexto, que o retorno salarial de um ano adicional de escolaridade é de 7,9%, sendo que 70% desse efeito se dá via aquisição de capital humano (produtividade) e os 30% restantes se dão via efeito de sinalização.

empregadores, levando à discriminação estatística, a qual pode ser vista como um caso especial da ideia de sinalização. Consequentemente, como afirmam Fang e Moro (2011), a discriminação estatística pode emergir quando um tomador de decisão, intencionalmente ou não, utiliza características individuais facilmente observáveis como uma *proxy* de características não observáveis relevantes. Sendo assim, um aspecto importante da discriminação estatística é que ela pode gerar desigualdades entre diferentes grupos, como a desigualdade salarial entre negros e brancos, por exemplo, mesmo na ausência de preconceito ou viés. Esse último fator é de extrema relevância para a formulação de políticas públicas porque, como se verá a seguir, o fato de que a discriminação estatística pode existir independentemente da existência de preconceito faz com que a simples conscientização social – ou seja, políticas com foco na aceitação de diferenças, por exemplo – pode não ser suficiente para eliminar as desigualdades entre grupos.

Fang e Moro (2011) realizam uma ampla revisão da literatura teórica a respeito da discriminação estatística, com foco em suas implicações sobre as políticas de ação afirmativa nas áreas trabalhista e educacional. Os fundamentos dessa abordagem para o entendimento da discriminação, sobretudo no mercado de trabalho, se baseiam principalmente nos trabalhos de Phelps (1972) e Arrow (1971), os quais delineiam teorias econômicas da discriminação entre grupos no mercado de trabalho.

A abordagem de Phelps (1972) é baseada na existência de diferenças exógenas entre grupos. Tais diferenças podem ocorrer de duas formas: (i) os sinais são igualmente informativos, mas um dos grupos tem menor capital humano em média, ou (ii) ambos os grupos têm o mesmo nível médio de capital humano, mas os sinais são heterogêneos em termos de sua qualidade. Um exemplo comum, dado por Fang e Moro (2011), se refere ao diferencial salarial de gênero. Nesse contexto, os empregadores sabem que mulheres jovens têm uma maior probabilidade de engravidarem, o que poderia gerar à empresa algum custo derivado de sua ausência durante o período de licença maternidade. Tal fato pode levar a empresa a preferir um homem, mesmo se ambos tiverem o mesmo nível de qualificação, gerando um efeito negativo sobre a remuneração e/ou empregabilidade feminina.

Cornell e Welch (1996) demonstram que, mesmo que as médias populacionais entre dois grupos sejam similares, se os ruídos forem diferentes – por exemplo, o empregador consegue avaliar melhor a produtividade de indivíduos pertencentes ao mesmo grupo populacional, gerando menor incerteza para indivíduos desse grupo – os empregadores podem favorecer os indivíduos cujo grupo populacional tem menor ruído. Uma importante implicação dessa análise é que, nesse contexto, um sinal com baixo ruído tende a eliminar a discriminação estatística (Cornell e Welch, 1996), de maneira consistente com a observação empírica de que o *gap* de salários racial deixa de ser significativo para indivíduos de alta escolaridade (Arcidiacono et al., 2010).

Já a abordagem de Arrow (1971) é baseada nos chamados estereótipos autorrealizáveis. Embora a mecânica por trás da geração de desigualdade seja similar, nesse contexto, as diferenças entre grupos não necessariamente são pré-determinadas, podendo surgir mesmo que não exista diferença prévia de produtividade ou qualidade de sinais entre grupos. Sua abordagem foi posteriormente ampliada por Coate e Loury (1993). Essa abordagem é chamada de “estereótipos autorrealizáveis” porque enfatiza o fato de que, se um determinado grupo é penalizado no mercado de trabalho, essa redução de retorno pode desincentivar o acúmulo de capital humano, realimentando as diferenças de média populacional que geram a discriminação estatística. Nesse sentido, a discriminação estatística pode então ser como uma externalidade negativa, de forma que, quanto mais indivíduos de um grupo investem em capital humano, melhor é o sinal decorrente de pertencer àquele grupo, melhorando, portanto, a situação não apenas do indivíduo em si, mas também dos demais membros do grupo.

Altonji e Pierret (2001) analisam empiricamente a hipótese de que as firmas, dada a limitação de informações a respeito dos trabalhadores de menor experiência, acabam por tomar decisões de contratação e salariais com base em variáveis que podem ser facilmente observadas e que sejam correlacionadas (ou que os empregadores esperam que sejam correlacionadas) com a produtividade nas médias populacionais, como nível de escolaridade, gênero e raça. A análise desses autores confirma a hipótese de que firmas tendem a discriminar estatisticamente trabalhadores jovens. Entretanto, esses autores demonstram que o efeito de sinalização tende a cair ao longo do tempo, à medida em que os empregadores acumulam mais informação a respeito da produtividade dos trabalhadores.

Assim, as ações afirmativas são apresentadas na literatura como políticas passíveis de atacar o problema da discriminação estatística, notadamente na esfera educacional, pois a ampliação do acesso para grupos menos favorecidos tenderia a ocasionar uma progressiva redução da desigualdade observada no âmbito das médias populacionais, fazendo com que o pertencimento ao grupo, em última instância, deixe de ser um fator correlacionado à aquisição de capital humano, de maneira que tal variável deixe de afetar por si só o desempenho no mercado de trabalho. Sendo assim, observa-se que o objetivo final da política não é beneficiar especificamente os indivíduos selecionados, mas sim alterar as médias populacionais, reduzindo a desigualdade observada, sendo a concessão de cotas apenas um meio para que se alcance esse objetivo.

Por fim, cabe ressaltar que, no contexto brasileiro, a reserva de vagas também encontra sustentação na gratuidade das universidades públicas, o que reforça a necessidade de promover a equidade no acesso.

4.1.3 Principais críticas

Com relação à adoção de ações afirmativas no âmbito da educação, uma das críticas mais comuns é a de que, ao introduzir a política, o governo estaria interferindo na alocação ideal entre alunos e universidades. Argumenta-se que o processo de seleção das universidades levaria a uma alocação ótima, ou próxima a isso, entre o nível de preparo do estudante e o nível de exigência da universidade. Em outras palavras, assume-se que as universidades, ao mesmo tempo em que procuram pelos estudantes mais qualificados, fazem uma alocação entre a qualificação do estudante e o nível de exigência dos seus cursos. Portanto, ao interferir nesse processo, o governo permitiria que alunos com menor qualificação técnica fossem selecionados por uma universidade mais exigente, o que poderia gerar consequências negativas para as universidades, para os demais estudantes ou mesmo para os próprios alunos cotistas.

Uma crítica apresentada à política de cotas é a de que a reserva de vagas, ao facilitar o ingresso, poderia agir como um desincentivo, levando a uma redução do nível de esforço dos indivíduos beneficiados pela política, notadamente no caso daqueles que teriam ingressado mesmo se as cotas não existissem. Embora tal efeito seja possível de um ponto de vista teórico, tal previsão é pouco robusta, pois, com pequenas mudanças no contexto decisório, torna-se possível fazer o argumento oposto. A título de exemplo, na ausência de cotas, uma baixa probabilidade de ingresso no ensino superior por parte de um grupo populacional pode gerar um efeito de desincentivo ao acúmulo de capital humano por membros daquele grupo, efeito esse que poderia ser amenizado com a política de cotas, incentivando maior esforço. Cotton et al. (2022) apresentam evidências experimentais no sentido da existência desse tipo de comportamento.

Além disso, também são comuns críticas referentes a potenciais efeitos nocivos da reserva de vagas sobre os demais estudantes, os chamados *peer effects* negativos, os quais poderiam ocorrer devido a uma suposta perda de qualidade do curso, redução do nível de exigência e/ou da necessidade de redirecionar esforços para o aprendizado dos alunos menos preparados. Por outro lado, é também possível que o menor desempenho acadêmico prévio dos alunos cotistas se deva não a um menor potencial de aprendizado, mas sim a desvantagens de origem socioeconômica, como, por exemplo, a menor possibilidade de preparação para os exames de seleção. Nesse caso, tendo ingressado na universidade, os cotistas poderiam apresentar desempenho similar aos alunos admitidos por ampla concorrência.

Uma terceira crítica apresentada é a possibilidade de que as cotas poderiam prejudicar até mesmo o seu público-alvo se refere a casos em que, ao ingressar em cursos mais competitivos, o estudante poderia ser afetado negativamente a tal ponto que seu desempenho educacional e laboral acabaria pior do que poderia ter sido, caso o mesmo indivíduo tivesse ingressado em um curso menos competitivo. Esta hipótese é levantada principalmente em análises do caso norte-americano, sendo conhecida na literatura acadêmica como *mismatch*. Mais precisamente, considera-se *overmatch* quando a universidade tem um nível superior ao do aluno e *undermatch* quando ocorre o contrário, sendo que, em teoria, ambos os casos poderiam ser prejudiciais. Nos casos de *overmatch*, o aluno teria dificuldades em acompanhar o conteúdo e demandas do curso, o que poderia levar a uma menor taxa de graduação. Já para os casos de *undermatch*, o aluno perderia a oportunidade de ter estímulos de acordo com o seu nível de preparo, levando à formação de profissionais menos capacitados e com menor remuneração. Sendo assim, a possibilidade de *overmatch* seria a mais relacionada às ações afirmativas na educação, já que a reserva de vagas tenderia justamente a resultar no ingresso de alunos que não teriam sido aprovados em um regime de ampla concorrência.

Por fim, um importante aspecto a ser avaliado, ainda pouco abordado na literatura, é a observação de que, do ponto de vista teórico, existe a possibilidade de que as próprias cotas possam gerar discriminação, como apontado por Coate e Loury (1993), trabalho que pode ser considerado uma das principais referências teóricas no tema. Segundo esses autores, se os potenciais empregadores acreditarem que os cotistas têm menor produtividade, a implantação de uma política de cotas poderia se tornar inefetiva ou, até mesmo, reforçar a discriminação estatística sobre o grupo beneficiado (Coate e Loury, 1993).

Assim, resumidamente, quatro tipos de efeitos adversos hipotéticos, relacionados às políticas de ação afirmativa, são apresentados na literatura: (i) efeito negativo sobre o esforço *ex ante* de membros do público-alvo; (ii) efeito negativo sobre os *peers* (alunos não cotistas); (iii) efeitos negativos sobre os próprios cotistas (*mismatch*); e (iv) discriminação estatística sobre os cotistas no mercado de trabalho.

4.1.4 Evidências empíricas

Com relação a esses aspectos, ressalta-se que a literatura que aborda a performance dos cotistas nas universidades brasileiras ainda está em construção, de forma que, devido à dificuldade de acesso a dados individuais de admissão e desempenho acadêmico ou laboral, a maior parte dos estudos aborda os casos de universidades específicas.

Quanto ao efeito (i), os estudos avaliam sua ocorrência testando se a introdução de ações afirmativas (políticas de cotas ou bônus) promoveu uma queda no desempenho em exames padronizados, como o ENEM, por parte dos indivíduos pertencentes aos grupos beneficiados pela política relativamente a um grupo de controle. Estevan et al. (2019) testam o

caso de uma política de ação afirmativa – bônus para indivíduos que cursaram o ensino médio em escolas públicas – realizada pela Unicamp, anteriormente à Lei de Cotas. Esses autores não encontram efeitos negativos das cotas sobre o esforço dos alunos pertencentes ao grupo beneficiado. Francis e Tanuri-Pianto (2012) também não encontram evidências de uma redução no esforço, no caso das cotas instituídas pela UnB. Assunção e Ferman (2015), no entanto, encontram efeitos negativos da introdução de cotas em três universidades estaduais (UERJ, UENF e UNEB). A evidência mais ampla encontrada diz respeito ao estudo de Leal e Choi Mendizábal (2021), a nível nacional, que utiliza o método de diferenças em diferenças (antes e depois da Lei de Cotas, para os grupos de tratamento e controle). Esse estudo avalia o efeito da progressiva adoção das cotas sobre a nota ENEM (desempenho acadêmico prévio) dos estudantes de grupos favorecidos, e conclui que tanto o componente escola pública quanto o componente racial das cotas tiveram um resultado positivo, ou seja, teriam induzido um maior esforço, mensurado por um aumento nas notas do ENEM comparativamente aos grupos de controle.

O efeito (*ii*), o chamado *peer effect*, é praticamente inexplorado na literatura nacional. Giardili (2018) testa se a presença de cotistas afeta a taxa de evasão dos demais alunos, não encontrando efeitos. Seria importante avaliar o efeito sobre o desempenho acadêmico (via ENADE) ou laboral (via RAIS), mas o pequeno lapso temporal decorrido desde a implantação das cotas, somada à necessidade de cruzamento de dados, dificulta a realização desse tipo de estudo. No que tange ao efeito sobre o salário, o presente estudo testa a existência do efeito (*ii*) em um contexto não experimental, controlando por características observáveis dos estudantes, e observa que o percentual de cotistas na turma (combinação instituição/área) não afeta o salário futuro dos indivíduos admitidos via concorrência geral. Além disso, diversos estudos que abordam o efeito (*iii*) – *mismatch* – apontam que os cotistas, em média, têm apresentado desempenho similar aos demais estudantes, o que reduz o escopo para a ocorrência do efeito (*ii*)²⁵ e, principalmente, do (*iii*)²⁶.

A experiência da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) é analisada por Queiroz et al (2015). Utilizando dados fornecidos pela universidade, os autores compararam a performance dos estudantes, dividindo-os em grupos de acordo com a forma de ingresso. O ano escolhido, 2013, é peculiar pois, por conta de ação judicial, a universidade foi obrigada a oferecer um número maior de vagas. Desde 1998, a UFU já tinha uma forma de ingresso diferenciada para estudantes de escolas públicas da região. O Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior (Paaes) era um programa de vestibular seriado, composto por três etapas, realizadas ao final da 1ª, 2ª e 3ª séries do ensino médio. Esse processo seletivo abrangia 50% das vagas para os cursos com matrículas semestrais e 25% das vagas de cursos com matrículas anuais. Essas vagas eram destinadas exclusivamente aos alunos matriculados no ensino médio público e que tivessem cursado os 4 últimos anos do ensino fundamental na rede pública. No ano de 2013, com a intenção de cumprir a lei nº 12.711/2012, a universidade inicialmente reduziu as vagas destinadas ao Paaes em 25%. Entretanto, a universidade se viu obrigada por decisão judicial a manter as vagas destinadas ao Paaes neste ano, o que resultou em um aumento de 375 vagas para o ano de 2013.

O estudo não encontrou diferenças significativas em relação à performance de alunos cotistas e não cotistas, o que, a princípio, afastaria a hipótese de *mismatch*. Por outro lado, quando comparada a performance dos alunos não cotistas com a performance dos alunos admitidos pelo Paaes, os autores encontraram diferenças significativas. Os autores atribuem a performance inferior dos alunos admitidos pelo Paaes ao fato de essa forma de ingresso

²⁵ Tal resultado não inviabiliza totalmente a ocorrência de *peer effects* negativos porque a igualdade de desempenho entre os grupos poderia ser atingida via redução do nível de dificuldade do curso, por exemplo.

²⁶ É importante ressaltar que um desempenho médio inferior no caso dos alunos cotistas, relativamente à ampla concorrência, também não implica necessariamente a ocorrência de efeitos negativos sobre esse último grupo.

apresentar um nível de concorrência inferior às demais. Os alunos cotistas e não cotistas haviam sido admitidos pelo Sisu em uma concorrência nacional, ao passo que o Paaes tende a concentrar as vagas nas escolas públicas locais²⁷.

Cavalcanti et al (2019) analisa a experiência da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O estudo utilizou dados do período 2005-2013, antes da Lei de Cotas, e o método de *propensity score matching* (PSM) para agrupar os estudantes com características semelhantes. Os autores encontraram uma diferença de desempenho estatisticamente significante entre os estudantes cotistas e não cotistas. Entretanto, quando analisados os dados por áreas de conhecimento o desempenho inferior dos estudantes cotistas se manteve apenas para os cursos da área de saúde. Vidigal (2018) também utiliza o método de PSM, mas abordando todas as universidades, com base no ENADE, e observa desempenho similar entre cotistas e não cotistas, no caso das cotas raciais, porém inferior dos cotistas, no caso de cotas por renda.

Francis-Tan e Tannuri-Pianto (2018) examinaram o caso da Universidade de Brasília (UnB), uma das primeiras universidades a promover ações afirmativas. Esse estudo acompanhou a evolução das notas e, posteriormente, dos salários da população tratada (cotistas aprovados) e não tratada (alunos que concorreram às cotas, mas não foram aprovados), como forma de encontrar evidências sobre a efetividade da política e a respeito da hipótese de *mismatch*. A base de dados foi construída a partir do cruzamento de dados administrativos da universidade com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Os autores utilizam o método de regressão descontínua (RDD), considerado um método empírico de alta confiabilidade para a estimativa de efeitos de tratamento, o qual utiliza os alunos com notas pouco abaixo do nível de corte/aprovação como contrafactual para a mensuração do impacto nos alunos com nota pouco acima do nível de corte, e que, portanto, foram aprovados.

O estudo conclui, considerando ambos os gêneros, que frequentar a UnB teve um impacto positivo sobre a escolaridade. Entretanto, os autores observam um impacto heterogêneo para homens e mulheres, no que tange às variáveis relacionadas ao mercado de trabalho. Mais especificamente, o grupo de homens cotistas teve ganhos salariais expressivos decorrentes do ingresso na UnB, bastante superiores aos ganhos observados para os não cotistas. Mais precisamente, ingressar na UnB, relativamente a não ingressar (o que inclui ter ingressado em outra universidade ou não ter cursado ensino superior), aumentou o salário dos cotistas em 42%, ao passo que para os não cotistas os ganhos foram de 20%. Entretanto, para as mulheres, os autores encontram alguns efeitos negativos²⁸, os quais poderiam ser resultado de *mismatch*. Tal estudo se destaca não apenas pela qualidade do método empírico empregado, mas também por avaliar o efeito das cotas sobre diversas métricas, como salário, escolaridade, ocupação de cargos de chefia, probabilidade de possuir emprego formal, de possuir emprego público, entre outros.

A literatura internacional possui diversos estudos que avaliam a hipótese de *mismatch*. Alon e Tienda (2005), utilizando dados para universidades americanas na década de 1980 e 1990, sugerem que a matrícula em universidades mais exigentes em alguns casos até eleva a probabilidade de conclusão do curso em um período normal para negros e hispânicos. Os autores rejeitam a hipótese de *mismatch*, já que não foi evidenciado um impacto negativo significativo na taxa de conclusão quando minorias menos preparadas frequentam universidades mais exigentes. Entretanto, outros estudos, como Arcidiacono e Lovenheim (2016), que analisam a questão com foco em cursos de Direito, sustentam a hipótese de *mismatch*, por concluírem, com base em análise empírica, que as notas dos alunos beneficiados pela ação afirmativa seriam melhores no caso de frequentarem universidades menos exigentes. Isto é, segundo esse resultado, universidades mais seletivas têm vantagens para graduar

²⁷ Em geral, a realização de vestibulares seriados tenderá a favorecer os alunos da região, dado o maior custo de deslocamento decorrente do maior número de etapas.

²⁸ Anos de estudo, probabilidade de conclusão do curso superior, probabilidade de obter emprego formal e probabilidade de ingressar no setor público.

estudantes mais preparados, enquanto as universidades menos seletivas gerariam resultados melhores para estudantes menos preparados.

É importante ressaltar ainda que existem diferenças entre os casos brasileiro e norte-americano que fazem com que seja menos provável a ocorrência de *mismatch* no Brasil. Uma diferença fundamental é que, no caso brasileiro, as vagas reservadas também são preenchidas por provas objetivas e de redação, resultando em um processo competitivo mesmo para o ingresso via cotas²⁹. Observa-se também que, para muitos cursos, as notas de seleção para o grupo dos cotistas se aproxima bastante das notas do grupo de não cotistas, o que indica que esses dois grupos teriam em média um nível de preparação semelhante³⁰. Assim, o modelo de cotas “competitivo” adotado ajudaria a minimizar problemas de *mismatch* relevantes, mas isso não necessariamente é verdadeiro para outros modelos. Como evidenciado por Queiroz et al (2015), alguns processos seletivos alternativos podem ter um maior impacto sobre a competitividade na admissão.

No que tange ao efeito (iv), não foi possível localizar nenhum estudo na literatura nacional que avalie se a condição de cotista, em si, afeta negativamente o desempenho salarial. O presente estudo, assim como no caso do efeito (ii), avalia se a condição de cotista afeta o salário futuro, após controladas as demais características (desempenho no ENEM, gênero, raça, curso, instituição de ingresso, entre outras) do estudante, e não encontra efeitos significativos, indicando que o fato de ser cotista, por si só, não afeta negativamente o desempenho no mercado de trabalho.

Deve-se, por outro lado, avaliar também os potenciais benefícios das ações afirmativas e das cotas em universidades públicas. Nesse sentido, o efeito mais imediato seria o de aumentar o ingresso no ensino superior dos grupos beneficiados pela política. Vieira e Arends-Kuenning (2019) concluem que a adoção de cotas no Brasil, a partir dos anos 2000, de fato aumentou o ingresso de estudantes oriundos dos grupos alvo, particularmente dos estudantes de escola pública e de negros. Esses autores também concluem que os efeitos foram mais concentrados nos programas mais seletivos e de maior prestígio.

Também é analisado na literatura o ganho proporcionado ao beneficiário direto, mensurado principalmente em termos de ganhos salariais. A literatura a esse respeito parece ser conclusiva, no sentido de que o impacto é de fato positivo (por exemplo, Francis-Tan e Tannuri-Pianto, 2018). Entretanto, é importante ressaltar que, sob a hipótese de discriminação estatística, o objetivo fundamental passa a ser a redução da desigualdade entre grupos, efeito o qual requer um maior lapso temporal para sua observação. Não existem ainda estudos empíricos a respeito do efeito intergeracional das políticas de ações afirmativas, ou seja, que analisem em que medida as ações afirmativas adotadas para uma geração reduzem as disparidades observadas para as gerações futuras. Ainda assim, a fundamentação teórica indica que políticas que consigam reduzir as disparidades entre grupos tenderão, consequentemente, a reduzir o escopo para discriminação estatística. Adicionalmente, no caso específico do acesso ao ensino superior, relativamente ao *gap* salarial racial, a política terá ao menos um efeito composição, já que o *gap* salarial racial para indivíduos com nível superior tende a ser baixo ou nulo.

Por último, a concessão de cotas poderia ter um efeito de aumentar o ingresso total no ensino superior, caso a probabilidade de ainda ingressar no ensino superior por parte dos indivíduos não cotistas, que deixam de ser aprovados devido às cotas, seja maior que a probabilidade contrafactual de ingresso dos cotistas, ou seja, a probabilidade de que os mesmos teriam ingressado mesmo se as cotas não existissem. Dada a diferença normalmente observada

29 Embora os EUA também usem testes padronizados como um critério de admissão, esses nem sempre são o critério principal para as decisões de aceitação.

30 A título de exemplo: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/estatisticas-prograd>.

entre os dois grupos no aspecto socioeconômico, é natural supor que a primeira probabilidade seja maior que a segunda, fazendo com que o ingresso total no ensino superior aumente com a introdução das cotas.

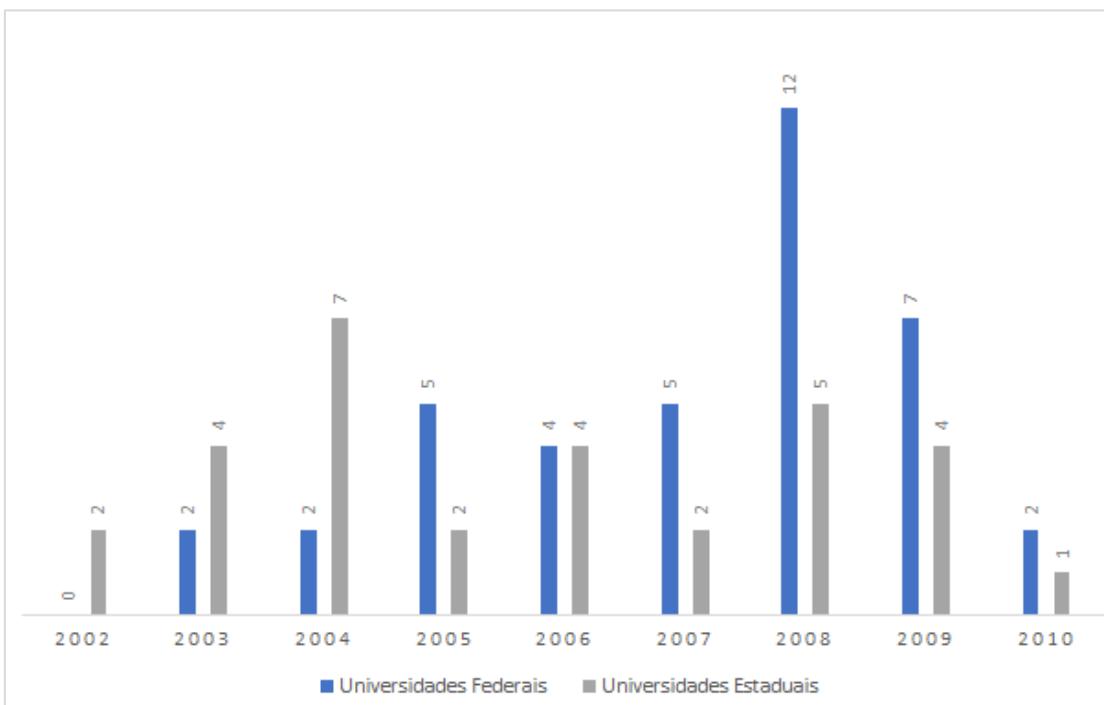
4.2 O caso brasileiro

4.2.1 Período anterior à Lei de Cotas

Em 2012, na época da aprovação da lei, diversas universidades já contavam com formas de acesso diferenciado, incentivos ou reserva de vagas para grupos marginalizados da população, seja por motivos étnicos raciais, questões de renda ou outra questão social. Essas iniciativas foram tomadas em resposta a uma crescente pressão social na forma de leis estaduais ou de decisões das próprias universidades.

No início dos anos 2000, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) foram as pioneiras na implementação de cotas em seus vestibulares. Na década seguinte, dezenas de outras universidades seguiram o mesmo caminho. No ano de aprovação da Lei de Cotas, 70 das 96 universidades públicas estaduais e federais do país já colocavam em prática iniciativas de ações afirmativas (Daflon et al., 2013).

Gráfico 21 Adoção de ações afirmativas nas universidades (2002-2010).



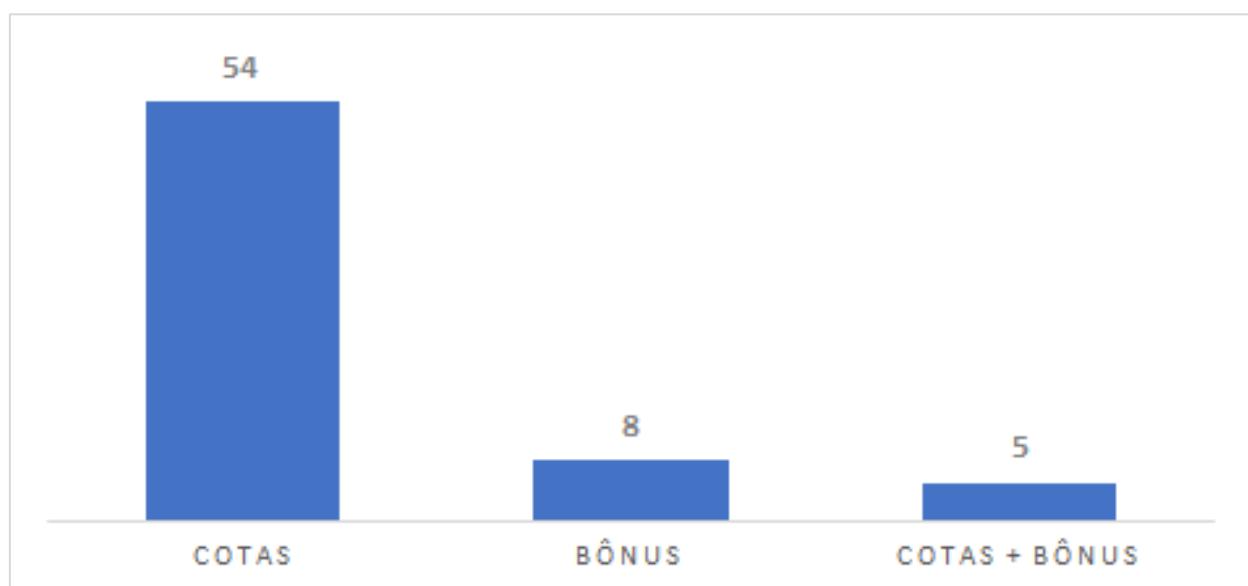
Fonte: Daflon et al. (2013).

A despeito de no período 2002-2012 não haver uma lei federal que determinasse a obrigatoriedade das ações afirmativas para as universidades públicas, o Ministério da Educação (MEC) parece ter apoiado e incentivado as universidades. A principal medida nesse sentido foi o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

(Reuni), que elencava entre as diretrizes do programa a “ampliação de políticas de inclusão”. O ano seguinte ao decreto que institui o Reuni – nº 6.096, de 24 de abril de 2007 – é marcado pelo expressivo aumento das políticas afirmativas nas universidades federais.

A ausência de uma legislação única sobre o tema para todo o país permitiu a experimentação e adaptação. Durante o período 2002-2012 as universidades tiveram a liberdade de implementar diferentes políticas com a intenção de fomentar a entrada de estudantes de grupos percebidos como carentes ou discriminados. Esse período de experimentação serviu tanto para o amadurecimento do debate público quanto para a eleição das melhores práticas. Entre as principais diferenças entre os modelos adotados pelas universidades destacam-se o mecanismo de inclusão e o público-alvo da política. O mecanismo de cotas despontou como o preferido pelas universidades em detrimento ao sistema de bônus. O modelo de cotas foi o escolhido também pela Lei federal de 2012 e parece ser o mais ajustado quando a preocupação central é a de inclusão da população marginalizada. O modelo de bônus não garante um número constante de beneficiários e tampouco o atingimento de metas, além de ser potencialmente problemático em cursos de grande concorrência.

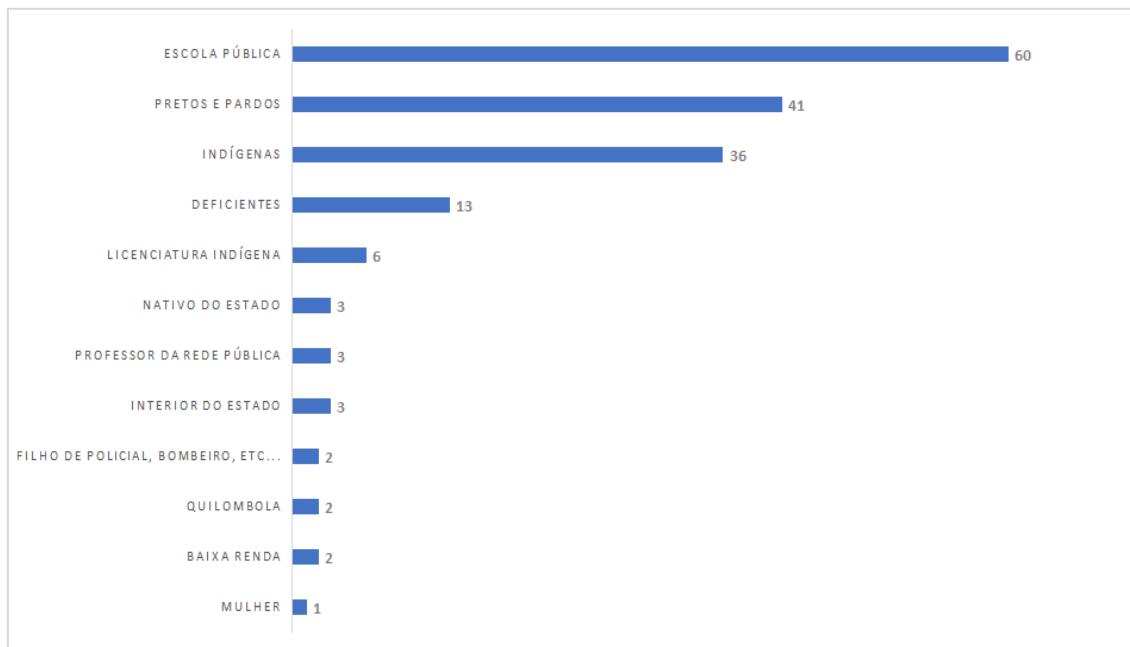
Gráfico 22 Número de universidades que previam os mecanismos de inclusão de cotas e de bônus, anteriormente à Lei de Cotas.



Fonte: Daflon et al. (2013).

Quanto ao público beneficiado com as políticas afirmativas, as universidades também tiveram autonomia no período anterior à Lei de Cotas para definir os grupos de focalização das ações. Identificam-se dois grupos principais quanto à focalização de ações afirmativas. O primeiro diz respeito a critérios socioeconômicos, não fazendo distinção sobre características como raça, deficiência ou gênero. Entram nesse critério exigências como baixa renda ou ser egresso de escolas públicas. O segundo grupo foca as ações afirmativas nos grupos discriminados ou marginalizados. É importante ressaltar que esses critérios não são excludentes e frequentemente são usados de forma combinada. A distribuição do segundo grupo tende a variar mais do que a do primeiro para atender as necessidades regionais. A própria Lei federal de 2012 cria uma reserva com critério socioeconômico e dentre essas vagas indica uma distribuição de acordo com a proporção de minorias regionais. Existe ainda um pequeno grupo que se diferencia dos dois primeiros, atendendo a critérios diversos como filhos de determinadas categorias de agentes públicos ou nativos do estado da universidade.

Gráfico 23 Tipos de beneficiários das ações afirmativas, anteriormente à Lei de Cotas.



Fonte: Daflon et al. (2013).

Para o grupo socioeconômico, o critério de ser egresso de escola pública foi o mais comum. Das 70 universidades que nesse período tiveram experiências com ações socioafirmativas, 62 incluíram critérios socioeconômicos, sendo que 60 optaram por utilizar o critério de ser egresso de escolas públicas. O critério parece ter sido o mais comum por ser de simples verificação e possuir grande correlação com baixa renda familiar. Quanto ao segundo grupo de ações afirmativas, ligadas a populações historicamente discriminadas ou marginalizadas, os negros ou pardos e indígenas foram os que mais receberam incentivos das universidades.

4.2.2 Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012)

A Lei de Cotas resultou da conversão do Projeto de Lei nº 73-C/1999, cuja redação, de 2008, contemplava apenas estudantes de baixa renda egressos de escolas públicas. A reserva por critérios raciais foi incluída posteriormente, como resposta a demandas sociais e à experiência de reservas de vagas que já vinham sendo adotadas nas universidades naquele período. Assim, no que tange ao desenho da política, a referida Lei capitalizou os aprendizados do período 2002-2012, incluindo em sua formulação as práticas que apresentavam os melhores resultados até o momento.

A reserva de vagas nas universidades passou então a beneficiar aqueles estudantes que completaram o ensino médio em escolas públicas, mas a distribuição dessas vagas também deve observar o percentual de negros, pardos e indígenas da unidade da federação em que a universidade está situada. Adotou-se o critério de autodeclaração para identificação dos estudantes pertencentes ao grupo de tratamento da política. Em 2012, já existia um acúmulo de experiências que indicava esse critério como o mais desejável; apesar da possibilidade de

fraudes, essas eram consideradas poucas, e a autodeclaração era operacionalmente mais simples. A Lei incluiu também a reserva de vagas para os estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*. Mais recentemente, o texto da Lei nº 12.711/2012 foi alterado pela Lei nº 13.409/2016 de maneira a incluir também as pessoas com deficiência.

A Lei nº 12.711/2012 estabelece que:

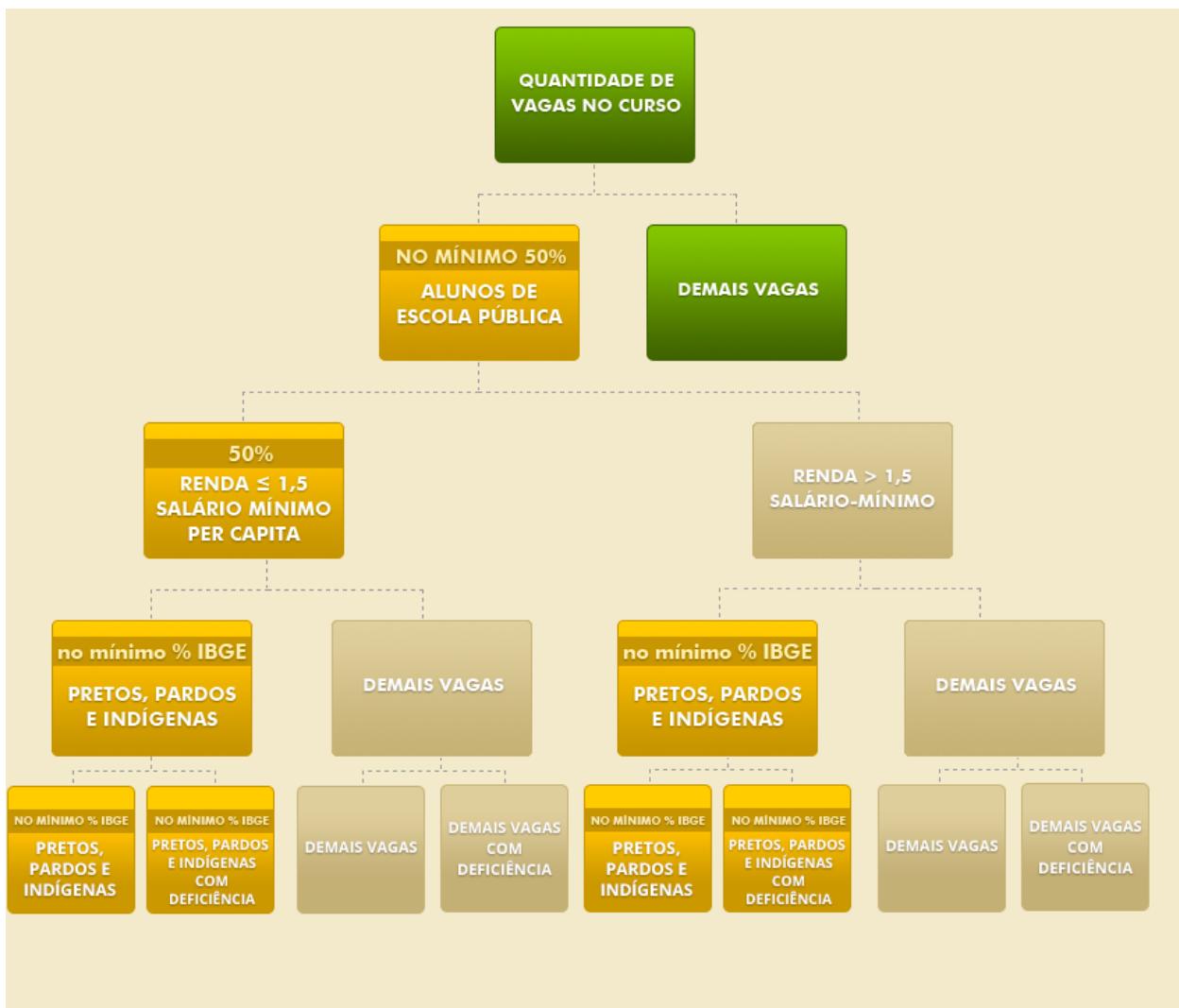
Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo **50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.**

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, **50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário mínimo e meio) per capita.**

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Atualmente, a sistemática de preenchimento das vagas nas instituições de ensino superior federal é descrita pela Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012, alterada pela Portaria Normativa MEC nº 9, de 5 de maio de 2017, sendo detalhada na **Erro! Fonte de referência não encontrada.5**.

Figura 15 Distribuição das vagas ofertadas e reservadas nas Universidades Federais.



Fonte: Ministério da Educação (MEC). Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html> (consulta em 30/05/2022).

Conforme parágrafo único do art. 14 da Portaria nº 18/2012, é facultada às instituições federais de ensino a adoção de sistemática de preenchimento de vagas que contemple primeiramente a classificação geral por notas e, posteriormente, a classificação dentro de cada um dos grupos. Tal procedimento, portanto, implicaria preencher primeiramente as vagas de ampla concorrência, ordenando todos os candidatos do certame, independentemente de seu grupo, e, em sequência, preencher as vagas dos oito subgrupos de cotas, ordenando os candidatos remanescentes em cada grupo. Nesse caso, os concorrentes que satisfazem os critérios das cotas, mas que obtiveram notas suficientemente altas para serem aprovados na ampla concorrência ocupariam esse último tipo de vaga, e não a vaga reservada, que seria ocupada por outro candidato com direito à cota.

A Lei também deixou espaço para a adoção de outras políticas de ação afirmativa pelas universidades, em respeito à sua autonomia, permitindo que adicionem outros critérios de reserva de vagas, desde que cumpridos os percentuais mínimos previstos, ou mesmo que utilizem percentuais superiores.

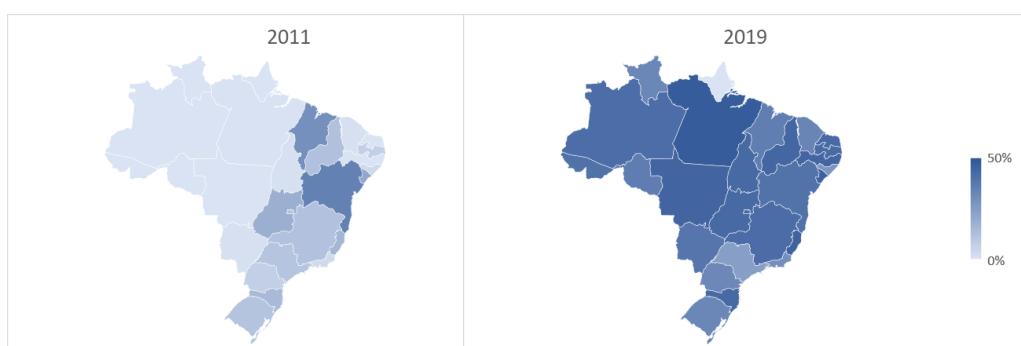
Um último ponto de destaque se refere ao fato de que a Lei nº 13.409/2016 adicionou à Lei de Cotas, em seu art. 7º, a determinação de que, no prazo de dez anos, seja implementada uma revisão da política face aos resultados obtidos, prática que contribui para o seu aprimoramento. Tal prazo será atingido em agosto de 2022.

4.3 Composição dos ingressantes no Ensino Superior Federal

4.3.1 Os resultados da Lei de Cotas

A Lei de Cotas instituiu às universidades um prazo de quatro anos para adaptar suas regras às novas exigências. Ainda que um número expressivo de universidades já contasse com iniciativas de ações afirmativas, essas não necessariamente eram compatíveis ou suficientes para atender as exigências da Lei, nem tampouco eram uniformemente distribuídas por todo país, conforme apresentado na figura 15.

Figura 16 Participação de alunos cotistas nas IES federais, por UF.



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos Censos da Educação Superior (2011 e 2019).

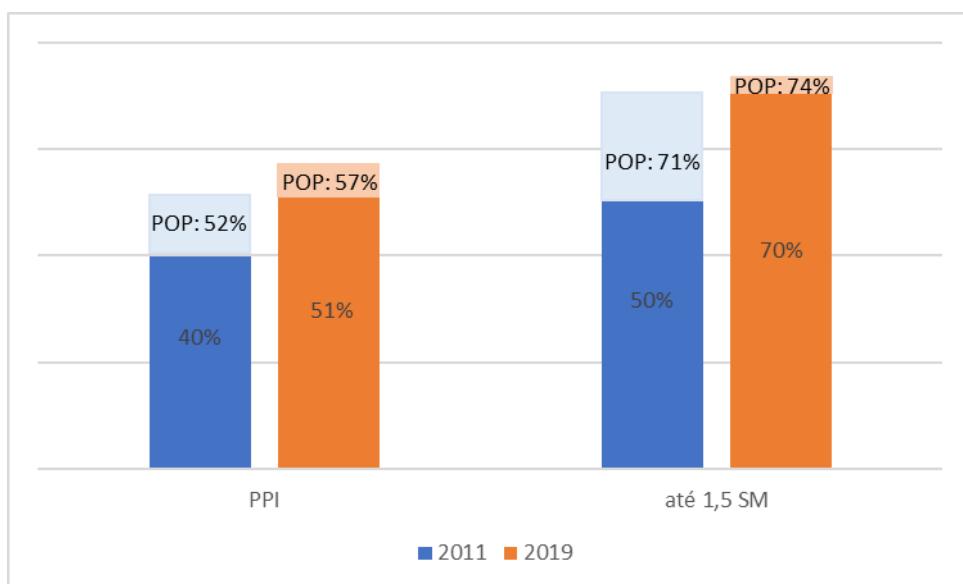
O ensino médio no Brasil é oferecido de forma majoritária pelo sistema público: em 2019, 87% dos alunos cursando o último ano do ensino médio estavam matriculados na rede pública, percentual bastante superior ao destinado à reserva de vagas pela Lei de Cotas (50% das vagas destinadas aos egressos do ensino médio público). Ainda assim, no período de 2011 a 2019 a participação dos egressos de escolas públicas dentre os ingressantes nas universidades federais passou de 50% para 65%.

Apesar de ser relativamente recente, a política de cotas contribuiu para uma transformação significativa no perfil étnico e de renda dos ingressantes nas universidades públicas, ilustrada no gráfico 22, e a Lei de Cotas atuou de forma bastante expressiva nessa transformação. Observa-se que o percentual de ingressantes nas IES públicas de pretos, pardos e indígenas e com renda domiciliar *per capita* até 1,5 salário-mínimo aumentou significativamente mais que o aumento verificado na população, o que evidencia o êxito da Lei no processo de inclusão social e redução das desigualdades no acesso ao ensino superior.

Em 2011, em uma população em que pouco mais da metade (52%) se declarava preto, pardo ou indígena, apenas 40% dos ingressantes nas IES públicas pertenciam a esse grupo; já em 2019, o aumento desse grupo entre os ingressantes foi de 11 pontos percentuais, enquanto na população foi de apenas 5 pontos percentuais. Em relação ao perfil de renda, o percentual

de domicílios com renda *per capita* até 1,5 salário-mínimo sofreu pouca alteração, passando de 71% em 2011 para 74% em 2019; já o perfil dos ingressantes no ensino superior público alterou significativamente, de 50% em 2011 para 70% em 2019.

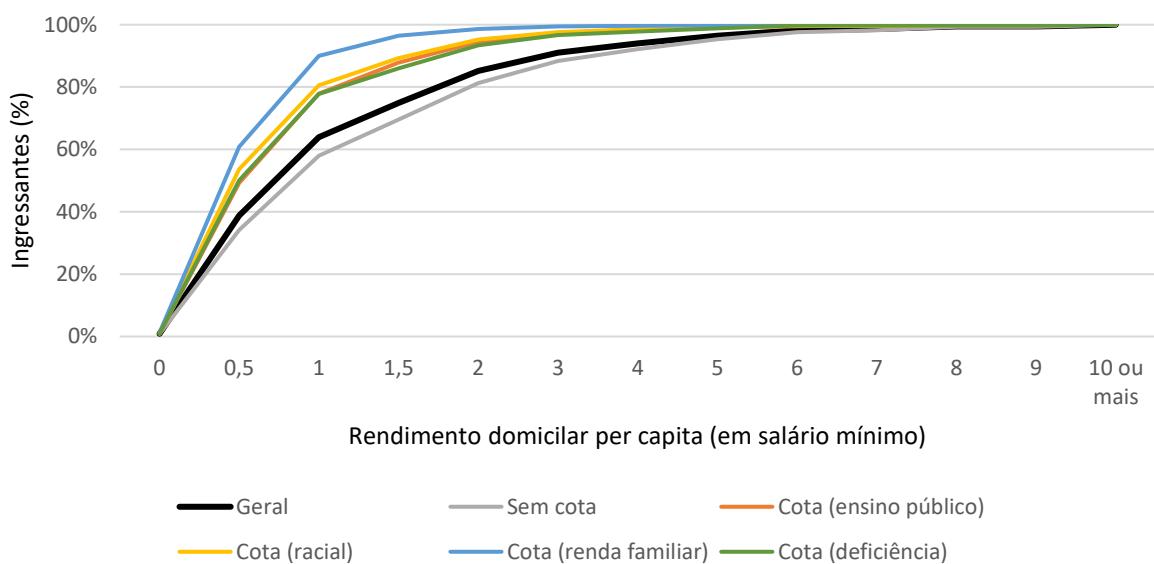
Gráfico 24 Evolução do perfil étnico e de renda dos ingressantes no ensino superior público e da população (2011 e 2019).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD 2011, PNAD Contínua 2019 e Censos da Educação Superior (2011 e 2019).

O Erro! Fonte de referência não encontrada.²⁴ mostra o perfil de renda dos alunos ingressantes nas IES federais em 2014, ano mais recente em que se obteve acesso aos dados de renda identificados. Conforme esperado, observa-se que a cota destinada a alunos com renda familiar *per capita* até 1,5 salário-mínimo é a que mais concentra alunos de baixa renda. Por sua vez, as cotas destinadas a alunos pretos, pardos e indígenas, provenientes do ensino médio público ou que possuem alguma deficiência também se mostram mais inclusivas do que se considerarmos um cenário sem a existência das cotas. Ressalta-se que a Lei de Cotas instituiu um prazo de até 4 anos para o seu cumprimento integral, de forma que é provável que nos anos seguintes esse percentual seja ainda mais concentrado em alunos de baixa renda.

Gráfico 25 Perfil de renda dos ingressantes no ensino superior público através da modalidade de ingresso.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Enem 2013 e do Censo da Educação Superior de 2014.

4.3.2 Evidências do engajamento e desempenho acadêmico dos cotistas

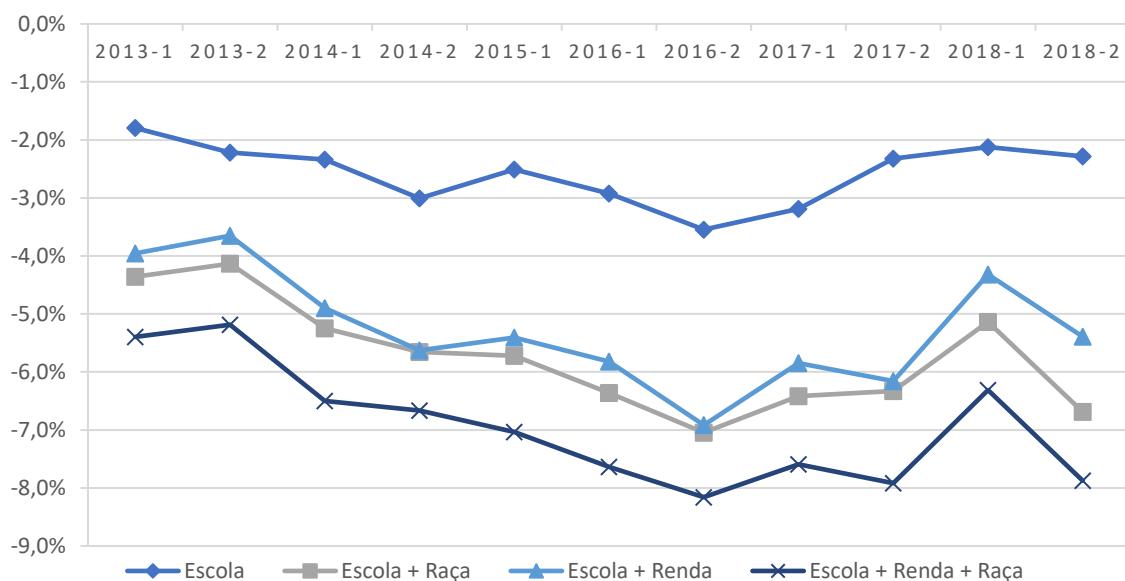
Uma crítica comum à política de cotas é a de que sua adoção seria desfavorável para o próprio aluno beneficiado pela política. Isto é, a alocação de um estudante em uma universidade com exigências maiores do que aquela em que o estudante seria alocado pelo processo de seleção normal, sem interferência de políticas de ações afirmativas, poderia gerar consequências negativas para o próprio cotista. A hipótese conhecida como *mismatch* seria a consequência da intervenção do Estado no modelo de seleção e alocação de alunos gerando uma alocação aquém da alocação ideal. O ponto central da crítica é o de que os estudantes beneficiados pelas políticas de ações afirmativas teriam qualificação objetivamente inferior e, por consequência, seriam incapazes de ter uma boa performance na universidade, comprometendo seus próprios resultados, além dos resultados de seus pares e das próprias universidades.

Um ponto de partida interessante é o relato que parte das próprias universidades. Diversos estudos fazem relatos da experiência de uma universidade com ações afirmativas e em particular sobre o desempenho dos alunos atendidos pela política de cotas. Estes estudos, embora relevantes, tratam de casos particulares e têm metodologias distintas de difícil comparação. Para uma revisão da bibliografia sobre as experiências das universidades com a política de cotas ver Pinheiro, D.; Pereira, R.; Xavier, W. (2021). Os autores sistematizaram diversos relatos sobre a experiência da política de cotas nas universidades estaduais em diferentes períodos, focando naquelas que trazem dados comparados entre a população atendida pela política de cotas e o público geral. Foram selecionados apenas os trabalhos com dados quantitativos, retirados das bases de dados das próprias universidades. Os autores focaram em trabalhos com três eixos de comparação: rendimento acadêmico, evasão e taxa de conclusão dos cursos. Não obstante as críticas, destaca-se que não se observa uma tendência de performance inferior do grupo de cotistas nos relatos, que em muitos casos têm resultados superiores quando comparados aos estudantes não cotistas.

Com relação à crítica de que a política de cotas levaria à seleção de candidatos com baixo nível acadêmico e, por consequência, dificuldades de aprendizado, é interessante observar as notas dos candidatos selecionados em cada modalidade de concorrência. Nesse sentido, a nota de corte de cada curso parece o valor mais apropriado, pois representa o último candidato selecionado que, em tese, seria o de grau acadêmico mais baixo.

Para a análise foram utilizados os dados do Sisu, que correspondem às notas do Enem ponderadas pelos pesos determinados por cada curso. Para cada curso foi comparada a nota de corte de cada um dos grupos de cotas com as notas de corte dos estudantes não cotistas. O gráfico 26 traz a distância média percentual de cada grupo de cotas por ano em relação à ampla concorrência.

Gráfico 26 Desvio das notas de corte no ENEM por grupo de cotas em relação à ampla concorrência.

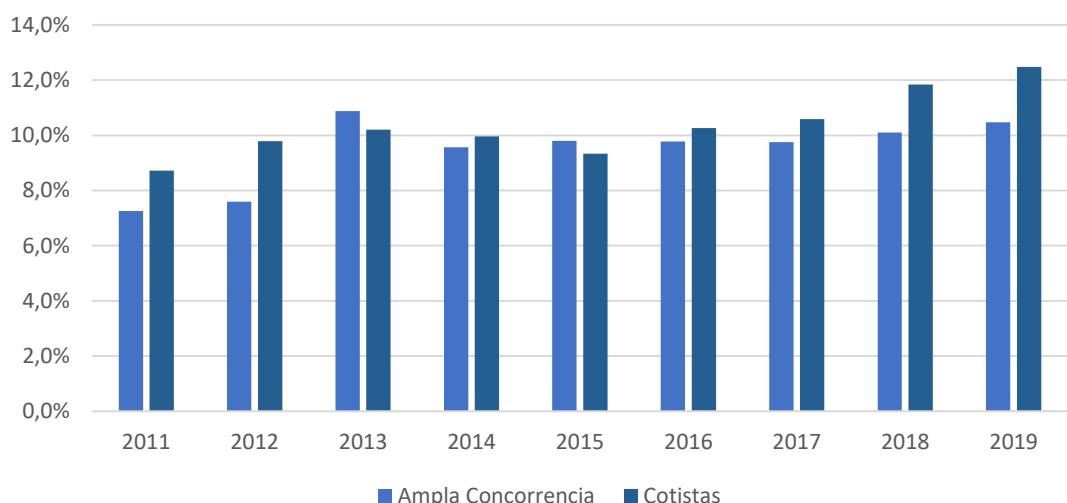


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SISU 2013-2018.

Conforme esperado, a distância entre os grupos aumenta à medida que são combinados os critérios de cotas. Entretanto essa distância pode ser considerada pequena, sendo improvável que estes estudantes tenham um desempenho inferior àqueles do grupo dos não cotistas. De fato, uma característica importante do modelo de acesso às vagas do ensino superior brasileiro é a forte concorrência pelas vagas. Esta concorrência em sua maior parte está pautada em critérios objetivos de aprendizado. O modelo de cotas reserva parte das vagas para grupos específicos, mas não elimina a concorrência pelas vagas. Ainda que a média de notas no Sisu dos candidatos atendidos pela política de ação afirmativa seja mais baixa, essas notas são comparáveis com as notas do grupo de não cotistas e são selecionados os candidatos mais preparados dentre os elegíveis para a política.

Tanto cotistas quanto alunos admitidos no grupo de ampla concorrência apresentam uma participação similar em atividades extracurriculares. O Gráfico 27 detalha a participação dos estudantes em atividades de pesquisa, extensão ou monitoria. Entre os grupos de cotistas a participação é bastante homogênea também.

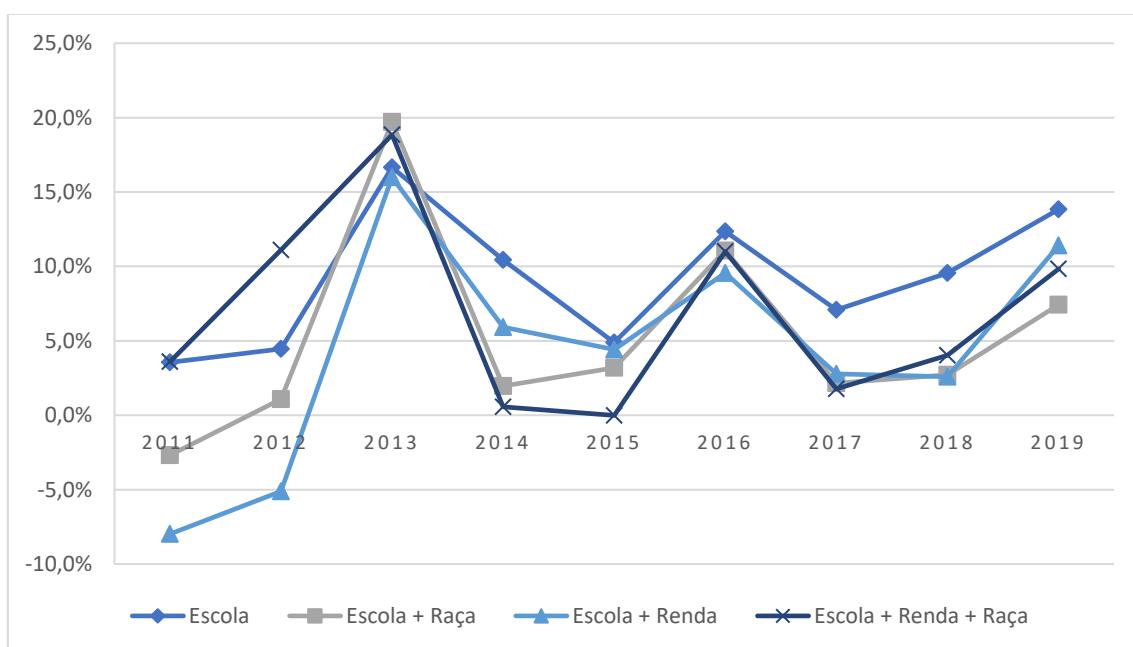
Gráfico 27 Participação em atividades de extensão, monitoria e pesquisa.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2011-2019.

Com relação ao desempenho dos alunos cotistas e sua capacidade de aprendizado, é oportuno medir o desempenho dos estudantes deste grupo ao longo da sua trajetória acadêmica, de modo a evidenciar uma possível incapacidade desses alunos de acompanhar o conteúdo ofertado pelas universidades. O gráfico 28 utiliza dados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para a avaliar o desempenho dos alunos na universidade. O Enade consiste em uma prova anual para os estudantes de graduação que tem por objetivo avaliar a qualidade da educação superior. É importante ressaltar que o exame avalia grupos de cursos em intervalos regulares de anos, isto é, o curso avaliado em determinado ano só será avaliado novamente após três anos, tornando impossível o acompanhamento de um grupo de alunos continuamente ao longo dos anos.

Gráfico 28 Desvio das notas no ENADE por grupo de cotas em relação à ampla concorrência.

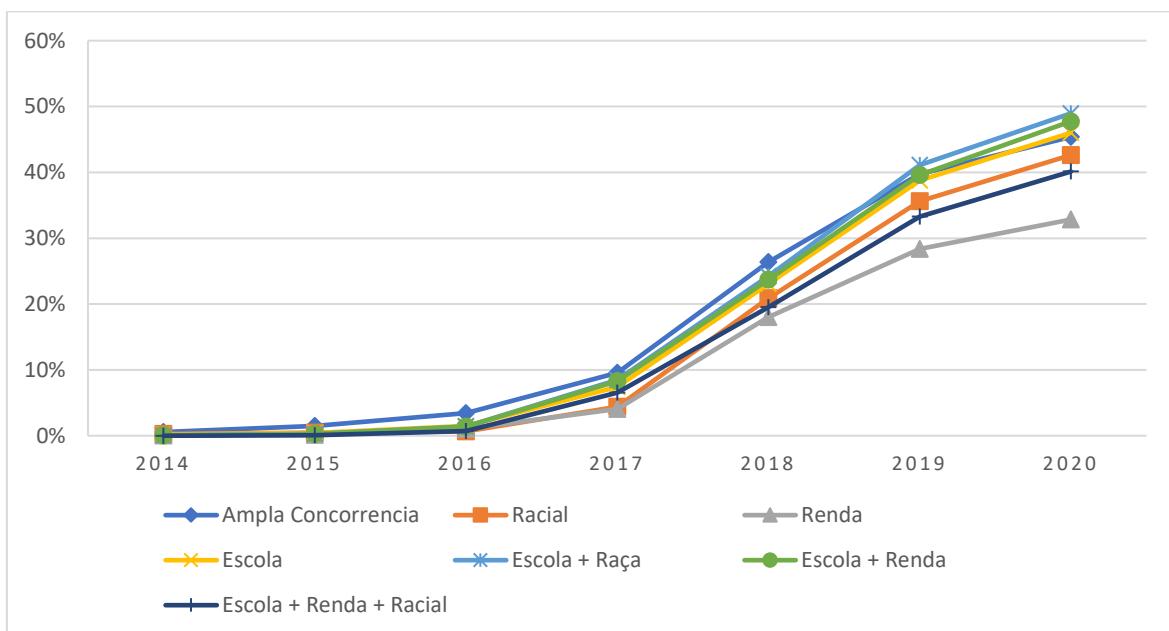


Fonte: elaboração própria a partir de dados do ENADE 2011-2019. Grandes áreas avaliadas: Engenharia, TI e Licenciaturas, inclusive bacharelado quando há opção de licenciatura (2011, 2014 e 2017); Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (2012, 2015 e 2018); Agropecuária e Saúde (2013 e 2016); Agropecuária, Engenharia e Saúde (2019).

Com relação aos resultados do Enade, a média de notas gerais dos alunos beneficiados pela política de cotas não diverge significativamente da média dos alunos não cotistas. Observa-se ainda que a partir de 2013 as notas dos estudantes cotistas são sempre superiores às notas registradas pelos estudantes não cotistas. Esse resultado sugere que os alunos cotistas não teriam um desempenho inferior ou dificuldades de acompanhar o curso por conta de problemas de alocação.

Por último, é importante analisar a taxa de conclusão dos alunos beneficiados pela política em relação aos demais alunos. De acordo com as críticas, a incapacidade dos alunos de acompanharem os cursos nas universidades acabariam por gerar uma maior evasão e uma menor taxa de conclusão dos alunos cotistas.

Gráfico 29 Variação da taxa de conclusão dos cotistas ingressantes em 2014 em relação aos alunos não cotistas, nas IES federais.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo do Ensino Superior (2014 a 2020).

O **Erro! Fonte de referência não encontrada.**²⁹ apresenta a variação da taxa de conclusão dos cotistas ingressantes em 2014 em relação aos não cotistas nas IES federais, destacando-se que, apesar de não serem previstas cotas apenas por renda ou por raça na Lei de Cotas, as universidades federais possuem autonomia para instituir reserva de vagas adicionais. Com os dados do Censo da Educação Superior é possível acompanhar a trajetória de cada estudante desde a matrícula até a conclusão do curso. Observa-se que, para a maioria dos grupos de cotistas, o percentual de alunos que concluíram o curso se aproxima muito do grupo da ampla concorrência, sendo a variação entre grupos inferior a 5%. A exceção se dá no grupo de estudantes beneficiados por ações afirmativas de iniciativa própria das universidades federais por conta de sua renda familiar, independentemente de ter cursado escola pública, que é mais suscetível aos impactos da política de assistência estudantil. O resultado inferior desse grupo provavelmente está relacionado a sua própria condição de renda e à necessidade de entrar precocemente no mercado de trabalho.

O desempenho positivo dos alunos beneficiados pela política de cotas pode ser explicado, dentre outros fatores, pela intensa concorrência na seleção das vagas nas universidades. Isto é, para a maioria dos cursos, a competição acaba por selecionar estudantes, dentre os elegíveis para a ação afirmativa, de maior rendimento. Ainda que a política beneficie grupos que costumam ter um menor acesso à educação e oportunidades, ela não elimina a concorrência dos processos seletivos. Como resultado a excelência das universidades parece ter sido preservada não havendo evidências de prejuízo para as instituições ou para os estudantes.

4.4 Análise dos egressos no mercado de trabalho formal

Considera-se um efeito desejável da política de cotas que o benefício na esfera da educação se traduza em um aumento de performance no mercado de trabalho para a população atendida pela política. Isto é, espera-se que os estudantes beneficiados pela Lei ao ingressar no mercado de trabalho tenham resultados de empregabilidade e salários melhores do que se a política não tivesse sido realizada. Esses resultados positivos podem ser consequência de dois efeitos não excludentes. Em primeiro lugar a política de cotas, ao facilitar o acesso de estudantes pertencentes a grupos marginalizados, pode gerar uma alocação mais favorável para o candidato. Ou seja, o estudante estaria sendo alocado em uma instituição de maior prestígio e frequentada por alunos de maior desempenho levando a uma educação de melhor qualidade. Um outro efeito possível é a inclusão no ensino superior de um aluno que na ausência da política não teria frequentado a universidade, ou mesmo, iniciando o curso, não o teria completado.

4.4.1 Avaliações de impacto das cotas na literatura nacional

Poucos estudos analisam o efeito das cotas no mercado de trabalho para o caso brasileiro e, em geral, não são encontrados efeitos negativos relevantes. Esses estudos em sua grande maioria são ainda pautados pela experiência de uma universidade em particular, ou ainda de um curso específico. A razão disso é a dificuldade de se obter e cruzar e processar os dados gerais sobre a política de cotas. Além disso, o horizonte de tempo da política dificulta a análise com métodos mais sofisticados.

Motte & Oliveira (2020) pesquisaram sobre o relacionamento entre estudantes cotistas e não cotistas e as consequências para a aprendizagem e o mercado de trabalho. A literatura sobre *peer effects*, como é conhecido no debate internacional, é ampla, entretanto o trabalho desses autores se destaca por incluir a dimensão das cotas no estudo. Os autores partiram de dados da Universidade Federal da Bahia quanto a seleção e desempenho dos alunos combinados com as informações sobre o mercado de trabalho do Registro Anual de Informações Sociais (RAIS). A análise se valeu da descontinuidade gerada pelo processo de formação de turmas da universidade que aloca os alunos conforme as notas entre o primeiro e segundo semestre, mas dividindo os alunos cotistas entre essas duas turmas. Para o ano de 2013, 45% das vagas eram reservadas para os estudantes cotistas. A primeira turma, iniciando do primeiro semestre, é composta pelos estudantes não cotistas com as maiores notas na classificação geral e o grupo de cotistas com maiores notas, que correspondem ao nível médio entre os aprovados no grupo geral. A turma que se iniciou no segundo semestre é composta então pelos restantes dos alunos aprovados pelo critério geral, alunos com resultados médios para baixo entre os aprovados, e os alunos cotistas de piores notas. É justamente esta descontinuidade na alocação que foi utilizada no estudo.

O resultado esperado, de acordo com o acúmulo geral da literatura sobre *peer effects*, é de que ao se incluir estudantes de menor desempenho em um grupo de habilidades mais elevadas os índices de aprendizado e performance no mercado de trabalho são inferiores a opção de alocar os estudantes de menor desempenho em um grupo de habilidades próximas as suas. De fato, para o grupo de estudantes cotistas, o estudo dos autores encontrou resultados que vão ao encontro dessa teoria indicando um possível efeito de *mismatch*. Entretanto, com relação ao mercado de trabalho, os resultados foram o oposto. O grupo de cotistas alocado entre os estudantes de maior desempenho teve efeitos significativamente positivos tanto para empregabilidade quanto para salários. Indicando um benefício com o convívio com estudantes de maior desempenho.

O estudo de Machado, Reyes, & Riehl (2021) explora os ganhos para os alunos beneficiários de políticas afirmativas em frequentar universidades de elite. Os autores destacam que como o escopo do estudo é limitado a universidades de prestígio, o efeito total das cotas não pode ser avaliado. Isso porque por se tratar de uma das universidades mais seletivas, mesmo entre os cotistas, os estudantes selecionados são os de maior desempenho. Segundo os autores estes estudantes provavelmente já iriam ser selecionados para universidades e completar seus respectivos cursos. Limitando assim o escopo do trabalho a analisar o efeito de uma universidade mais conceituada e deixando de fora o efeito de alunos que não fariam universidade ou sendo selecionados não completariam o ensino universitário.

Os autores utilizaram dados da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) combinados com a RAIS. Os dados da UERJ são particularmente interessantes pois por se tratar da primeira universidade com programa de cotas permite um horizonte temporal mais extenso para as pesquisas sobre o mercado de trabalho. Além do método de regressão com descontinuidade os autores utilizaram também diferenças em diferenças.

Os autores concluíram que, para os estudantes cotistas, frequentar a UERJ, uma universidade de prestígio, teve um impacto significativo tanto na empregabilidade pós conclusão de curso quanto no nível de salários iniciais. Os autores atribuem os resultados positivos ao posicionamento da universidade junto ao mercado de trabalho e as relações construídas na universidade. Os autores chamam a atenção que esses ganhos ocorrem em detrimento dos demais estudantes, os não cotistas. Os resultados, entretanto, não são persistentes. Segundo os autores o bônus salarial relatado tende a diminuir de seis a nove anos depois da formatura.

Com relação ao desempenho dos estudantes, Francis-Tan e Tannuri-Pianto (2012) analisam o impacto do sistema de cotas raciais instituído pela Universidade de Brasília (UnB) em 2004, e concluem que as cotas não levaram a um aumento da disparidade racial de notas, a qual permaneceu circunscrita aos cursos mais seletivos.

Francis-Tan e Tannuri-Pianto (2018), por sua vez, também para o caso da Universidade de Brasília (UnB), analisam o efeito das cotas sobre o desempenho dos alunos cotistas no mercado de trabalho. Um ponto de destaque desse trabalho reside no fato de que os autores utilizam um método quase-experimental, o que aumenta a confiabilidade dos resultados obtidos relativamente aos métodos não experimentais, mais comuns na literatura.

Nesse estudo, os autores combinam dos dados de admissão do vestibular de 2004-2005 com dados de mercado de trabalho em 2012, quando os ingressantes completaram, em média, 30 anos. Utilizando uma regressão de descontinuidade (RDD), os autores compararam os cotistas com prestamistas que também aplicaram por meio do sistema de cotas, mas ficaram pouco abaixo da nota de corte. Os autores concluem que as cotas raciais resultaram em um ganho nas condições de vida para os alunos cotistas, e que o ganho resultante do ingresso foi maior para alunos cotistas do que para não cotistas. Em resumo, os alunos cotistas alcançam maior nível de

escolaridade, maior probabilidade de obter um emprego formal e maior probabilidade de assumirem funções de direção devido ao ingresso na UnB pelo sistema de cotas.

4.4.2 Metodologia e bases de dados

A seguir, utiliza-se uma combinação dos microdados do ENEM 2010, Censo da Educação Superior 2011 e da RAIS 2018, com o objetivo de verificar se os dados disponíveis apontam a existência de algum efeito negativo. Embora a metodologia aqui empregada não seja experimental, os dados disponíveis permitem controlar para os efeitos de diversas características relevantes, como desempenho em testes padronizados anteriores (ENEM), características pessoais (gênero, raça), *background* familiar (escolaridade dos pais e renda familiar), entre outras, o que tende a reduzir o viés de estimativa comum a estratégias de estimativa não causais.

Por outro lado, ressalta-se que foram utilizados apenas os dados de ingressantes que realizaram o ENEM em 2010 e que trabalharam em 2018, o que pode resultar em problemas de seleção. Devido à indisponibilidade de dados que abarcassem um maior horizonte temporal, a análise se concentra no desempenho inicial no mercado (oitavo ano após o ingresso no ensino superior). Ademais, de forma a aumentar o número de observações, considerou-se todos os ingressantes nas universidades públicas (e não apenas nas IES federais) em 2011 através da política de cotas.

A RAIS é uma base administrativa declarada diretamente por empresas e empregadores e traz variadas informações dos trabalhadores formais, como, por exemplo, renda mensal e código da ocupação. Por sua vez, o Censo da Educação Superior utiliza as informações do cadastro do Sistema e-MEC, e coleta, a partir do preenchimento de questionários, informações adicionais sobre as IES, seus docentes e alunos. Por fim, os microdados do Enem possuem informações sobre as provas, os gabaritos, os itens, as notas e o questionário respondido pelos inscritos. Desse modo, observa-se que ocorre preenchimento de muitas informações por pessoas físicas (Enem) ou jurídicas, o que pode acarretar incorreções nas entradas de dados, sendo necessário o tratamento dessas bases antes da realização de análises econômétricas.

Dos 795.781 ingressantes nas Universidades em 2011, 468.411 constavam na RAIS 2018, apresentando uma renda média mensal de R\$2.473,68. Aproximadamente 36,8% do universo ingressou em universidades públicas, percentual que se reduz para 33,8% entre presentes na RAIS. Como o ano de 2011 é anterior à Lei de Cotas (e à sua completa implementação, concluída em 2016), o percentual de alunos ingressantes por cota é baixo: aproximadamente 4,4% do total, e 4,2% daqueles que aparecem na RAIS 2018. Esses dados e outras características do conjunto de estudantes analisados constam da **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Tabela 1 Características do universo de ingressantes nas Universidades em 2011

	Observações na RAIS 2018	Observações fora da RAIS 2018	Amostra completa
Renda média (2018)	2.473,677	-	
Universidade pública	0,337306	0,411342	0,367763
Matemática	-0,056945	0,083526	0,000842

Redação	-0,021063	0,032733	0,001068
Linguagem	-0,057287	0,084498	0,001041
Ciências Humanas	-0,061774	0,088388	6,86E-11
Ciências da Natureza	-0,072832	0,104210	-7,05E-11
Idade	21,298490	20,692590	21,049230
Feminino	0,564218	0,578257	0,569994
Preto	0,096802	0,080649	0,090157
Pardo	0,332364	0,310679	0,323443
Cotista	0,041513	0,047686	0,044052
Mãe ens. médio	0,549137	0,661111	0,595201
Pai ens. médio	0,461262	0,571977	0,506808
Observações	468.411	327.370	795.781

Fonte: elaboração própria a partir de dados do ENEM 2010, do Censo do Ensino Superior 2011 e da RAIS 2018.

4.4.3 Resultados

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.**² apresenta os resultados das regressões tomando a remuneração média mensal como variável dependente³¹. De maneira a evitar a influência de *outliers*, foram excluídos da amostra os 1% de indivíduos com maiores salários, ou seja, o último percentil de remuneração, que correspondeu aos indivíduos com remuneração a partir de R\$ 11.758,33. Além das variáveis listadas no resultado, as regressões também incluem controles para idade, idade ao quadrado, e efeitos fixos de instituição de ensino, curso, município de trabalho, faixa de renda familiar, faixa de escolaridade da mãe e faixa de escolaridade do pai. . O número de observações efetivas de cada modelo é, portanto, cerca de 1,7% menor que o total de ingressantes listados na RAIS em 2018 (468.411, conforme **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Na coluna (1) são apresentados resultados base. Percebe-se que, mesmo controlando para o efeito do curso e instituição de ingresso, entre outros, as notas no ENEM (padronizadas para média 0 e desvio padrão 1) são fortemente correlacionadas com o desempenho salarial futuro dos candidatos. As notas de matemática apresentam uma relação mais forte com o salário, de forma que um desvio padrão a mais (aproximadamente 118 pontos) na nota dessa área estava associada a quase R\$ 250 a mais no salário mensal (aproximadamente 10% da média observada para os 99 primeiros percentis). As demais áreas de conhecimento também apresentaram efeito significativo e relevante³².

³¹ Também foram realizadas estimativas similares, mas com a variável dependente em logaritmo natural. Os resultados obtidos foram qualitativamente similares (significância e direção do efeito), de forma que optou-se por apresentar apenas a estimação “em nível”.

³² Ressalta-se que testes similares realizados com outros anos de ENEM e salário resultaram em resultados relativamente diferentes, no que tange à dimensão (e ordem de importância) dos coeficientes estimados, embora o coeficiente relativo à área de matemática tenha sido o maior em todos os testes realizados.

Tabela 2 Desempenho salarial de ingressantes no ensino superior – ingresso 2011, salário 2018 (Universidades Públicas).

	(1)	(2)	(3)	(4)
Matemática	245,97*** (17,14)	246,00*** (17,21)	246,01*** (17,22)	246,20*** (17,20)
Redação	74,99*** (7,42)	74,99*** (7,42)	74,95*** (7,42)	75,08*** (7,49)
Linguagem	80,34*** (9,29)	80,34*** (9,29)	80,30*** (9,29)	80,36*** (9,28)
Ciências Humanas	111,88*** (12,47)	111,88*** (12,48)	111,88*** (12,48)	111,94*** (12,48)
Ciências da Natureza	54,32*** (7,79)	54,33*** (7,82)	54,31*** (7,81)	54,59*** (7,84)
Feminino	-405,41*** (21,83)	-405,38*** (21,81)	-405,36*** (21,81)	-405,05*** (21,79)
Negro	-68,50*** (19,76)	-68,65*** (19,41)	-67,32*** (19,94)	-68,64*** (19,66)
Pardo	-30,10** (13,42)	-30,15** (13,28)	-29,70** (13,40)	-30,25** (13,38)
Cotista		5,45 (25,97)		
Cotista - racial			-35,71 (34,05)	
Cotista - pública			30,08 (30,32)	
<i>Mismatch</i>				13,04 (10,27)
Categ. Admin.	Todas	Todas	Todas	Todas
Observações	460629	460629	460629	460343
R2	0,198	0,198	0,198	0,198
R2 ajustado	0,184	0,184	0,184	0,184

Erros padrão robustos - cluster por Curso. Todas as regressões controlam para idade e idade ao quadrado, assim como incluem efeitos fixos de curso, IES, município de residência (ENEM), faixas de escolaridade do pai, da mãe e de renda familiar. Significância: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Os *gaps* de gênero (variável feminino) e racial (negro e pardo) também foram estatisticamente significantes. Mesmo controlando-se para as demais características, notadamente o desempenho no ENEM, instituição e curso de ingresso, as mulheres apresentaram salários médios bastante inferiores a homens similares nas demais características (cerca de R\$ 400 a menos por mês). Provavelmente, o *gap* de gênero é particularmente alto para indivíduos jovens, que correspondem ao perfil etário mais comum na base de dados, composta majoritariamente por indivíduos com até 30 anos de idade em 2018. Já o *gap* racial estimado foi estatisticamente significante a 1% para negros e a 5% para pardos, mas relativamente pequeno quando comparado aos *gaps* observados para indivíduos de menor escolaridade. Tal resultado é condizente com a hipótese de sinalização/discriminação estatística³³, que fundamenta a política de cotas.

Conforme as análises realizadas acima, podemos inferir que os alunos que ocuparam as cotas de universidades públicas em 2011 não ingressaram no mercado de trabalho em condições de equidade aos não cotistas devido ao seu perfil socioeconômico e racial e, não ao fato de ser cotista. Nesse sentido, um efeito mais fidedigno do impacto no mercado de trabalho poderá ser estimado com maior precisão daqui há alguns anos, com o ingresso mais expressivo dos cotistas beneficiados pela Lei de Cotas.

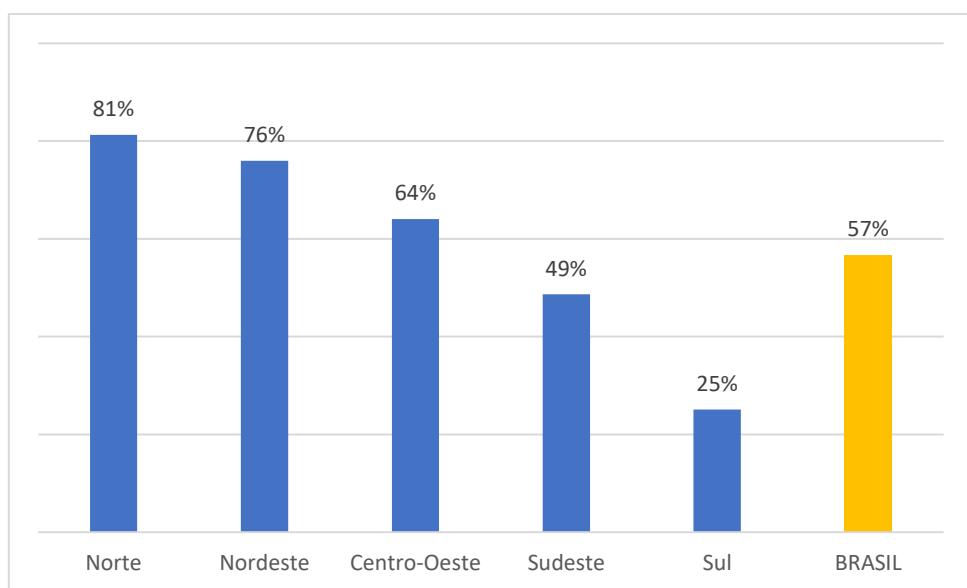
4.5 Aspectos passíveis de aperfeiçoamento da política

4.5.1 Distribuição mais equitativa das vagas entre as modalidades de cota

A distribuição da população de pretos, pardos e indígenas varia de forma bastante desigual entre as regiões do país (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**30), fato que levou a Lei a condicionar a distribuição de cotas étnicas de forma proporcional à distribuição observada na população de cada unidade federativa.

³³ A variável de raça utilizada na análise foi a constante no ENEM, por conter um menor número de *missings*. Entretanto, a utilização das variáveis de raça da RAIS ou do Censo da Educação Superior não alteram qualitativamente o resultado obtido.

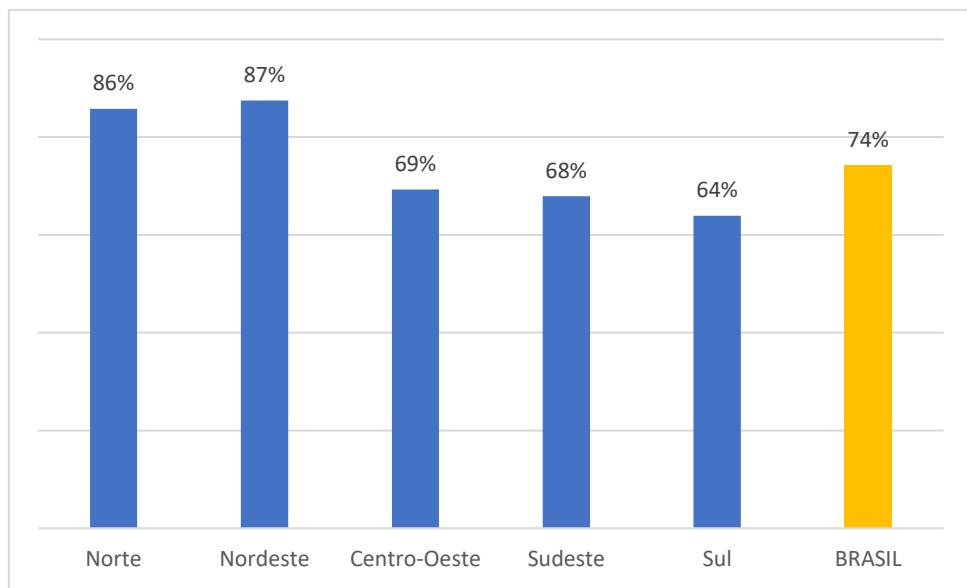
Gráfico 30 Distribuição regional da população de pretos, pardos e indígenas (2019).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua 2019.

De modo similar, a distribuição da população com renda domiciliar *per capita* até 1,5 salário-mínimo varia entre as regiões do país, conforme ilustrado no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**³¹ Entretanto, em relação a esse critério a Lei estabelece a reserva de cotas em um percentual fixo de 50%, distribuindo de forma similar a quantidade de vagas destinadas aos egressos do ensino médio público de renda mais baixa e aos de renda mais alta.

Gráfico 31 Distribuição regional da população com renda domiciliar per capita até 1,5 salário-mínimo (2019).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua 2019.

Um fator que parece tornar ainda menos justa a reserva de vagas pelo critério de renda determinada pelo percentual fixo de 50% é a notória existência de desigualdade na qualidade do ensino nas escolas da rede pública. Desenvolve-se a seguir uma análise a respeito do desempenho no ENEM de acordo com a esfera administrativa em que o estudante cursou o ensino médio, considerando aqueles que compareceram a todas as provas do Exame, ou seja, aqueles que estariam aptos a concorrer às vagas ofertadas no ensino superior. Assim, no ENEM 2018 são analisados 1.102.911 estudantes, classificados de acordo com suas notas e faixa de renda domiciliar.

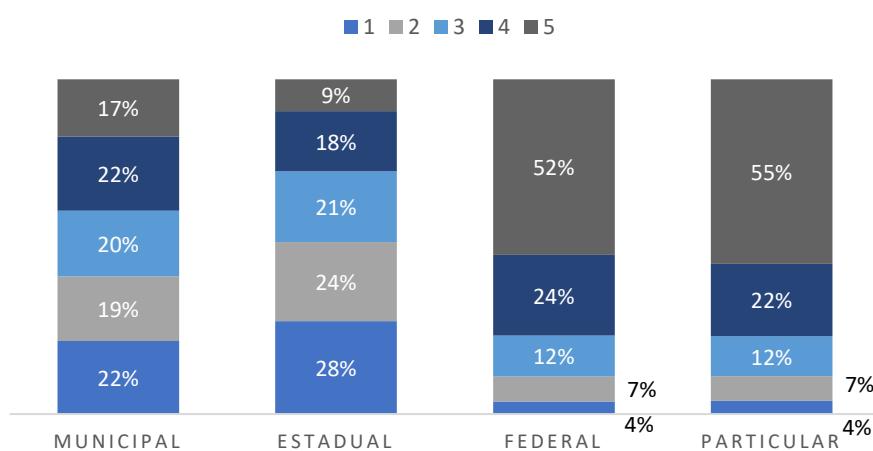
Tabela 3 Distribuição dos estudantes que estiveram presentes em todas as provas do ENEM 2018 (por tipo de esfera administrativa da escola do ensino médio).

	Alunos	%
Municipal	9.484	0,9%
Estadual	814.033	73,8%
Federal	42.467	3,9%
Particular	236.927	21,5%
TOTAL	1.102.911	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ENEM 2018.

O Erro! Fonte de referência não encontrada.³² mostra que o desempenho dos alunos da rede federal de ensino médio é superior ao dos demais alunos da rede pública. Um pouco mais da metade dos alunos da rede federal está no grupo dos alunos que obtiveram as maiores notas no Exame (20% das maiores notas, representadas pelo quintil 5). Observa-se que a distribuição das notas desses alunos é semelhante à distribuição das notas da rede particular.

Gráfico 32 Quintil da nota do estudante no ENEM, por tipo de ensino médio.

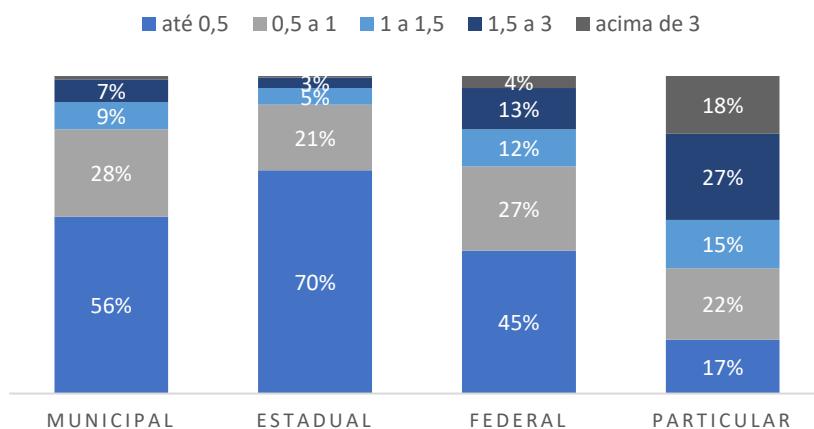


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ENEM 2018.

Por sua vez, o Erro! Fonte de referência não encontrada.³³ mostra que a desigualdade entre os alunos da rede pública de ensino médio também se dá em termos da renda: o percentual de alunos do ensino médio com renda domiciliar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo é de 17% na rede federal, enquanto essa faixa de renda responde por um percentual

bem menor nas redes estadual e municipal, sendo que a faixa acima de 3 salários mínimos é praticamente inexistente nessas redes.

Gráfico 33 Faixa de renda domiciliar per capita, por tipo de ensino médio (em termos de salário mínimo).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ENEM 2018.

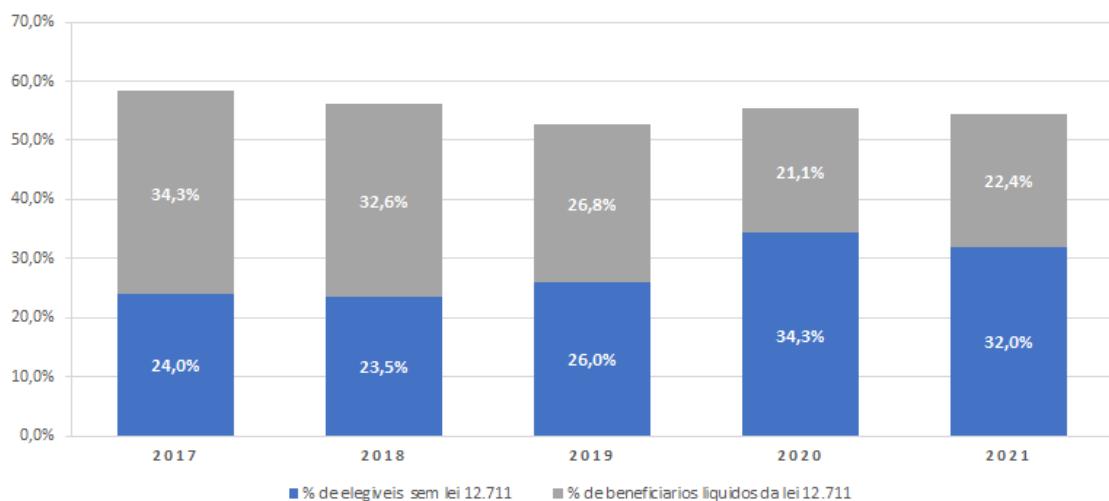
Conclui-se, assim, que de fato há uma disparidade competitiva mesmo entre os alunos que estão aptos a concorrer ao ensino superior através das cotas, de modo que haveria ganhos em termos distributivos caso o percentual fixo destinado às cotas de renda fosse substituído por um percentual que observasse as desigualdades regionais, tal qual foi previsto pela Lei para o critério étnico.

4.5.2 Melhoria na distribuição alocativa entre as vagas destinadas à ampla concorrência e às cotas

Em relação ao número de vagas destinadas a ações afirmativas, também é importante fazer a distinção entre o número total de vagas e o número efetivo. Isto porque dentre a população elegível para o tratamento existem indivíduos que, mesmo na ausência da reserva de vagas, seriam aprovados na seleção para a universidade.

Para a seleção de 2021, considerando apenas o primeiro semestre, ainda que 65.387 candidatos tenham sido aprovados por benefícios relacionados a ações afirmativas, uma parcela significativa destes, 38.455, seriam capazes de ser aprovados na ausência do tratamento. O efeito líquido do tratamento seria de 26.932 vagas. O **Erro! Fonte de referência não encontrada.**³⁴ foi construído com dados do Sisu de 2017 a 2021, considerando apenas as edições do primeiro semestre. Para chegar a esse resultado os estudantes foram reclassificados de acordo com a nota e preferência de curso comparando o cenário atual com um cenário hipotético onde não existiriam ações afirmativas e a classificação final seria dada diretamente pela nota do candidato. Considerado o primeiro semestre da seleção de 2021, a Lei de Cotas tem o efeito de elevar a participação dos candidatos com o perfil para serem considerados elegíveis ao tratamento de 32% para 54,4%.

Gráfico 34 Evolução do percentual de aprovados para o público-alvo da Lei de Cotas.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SISU, 2017-2021.

O Sisu (Sistema de Seleção Unificada) é o sistema eletrônico criado e mantido pelo MEC com o objetivo de distribuir as vagas das universidades que aderirem a seu uso, a partir das notas do Enem³⁴. O Sisu teve um papel importante na transição de um modelo de vestibulares realizados por cada universidade para a atual seleção, que conecta as universidades de todo o país aos estudantes avaliados pelo Enem. O sistema foi instituído no mesmo período da Lei de Cotas e contribuiu para a rápida adoção das regras de ação afirmativa.

A rotina de funcionamento do Sisu para cada ciclo se inicia com a disponibilização das vagas por parte das universidades que aderiram ao programa. No ato da inscrição o estudante, previamente avaliado pelo Enem, deve optar pelos cursos e pela modalidade de concorrência. Isto é, o estudante pode fazer suas opções de curso, mas tem que definir se irá se candidatar às vagas de ampla concorrência ou por alguma modalidade de ação afirmativa. Neste último caso, o estudante concorre apenas às vagas do grupo de cotas selecionado, sendo excluído da concorrência às vagas destinadas à ampla concorrência e a eventuais grupos de cotas menos restritos. A seleção dos estudantes ocorre em sucessivas rodadas de classificação em que eles podem refazer suas escolhas de curso e modalidade de concorrência, no caso de não terem sido selecionados em suas primeiras opções³⁵. Além de poder concorrer às ações afirmativas trazidas pela Lei de Cotas são também disponíveis as ações afirmativas específicas de cada universidade.

Apesar da importância do sistema no que tange à operacionalização da Lei de Cotas, vêm sendo reportados alguns resultados que vão de encontro aos objetivos da política, como o caso de candidatos concorrentes às cotas reprovados na seleção mesmo que tenham nota final suficiente para que fossem aprovados no grupo da ampla concorrência, ou em cotas menos restritas – por exemplo, estudantes de escola pública que se declaram negros e que poderiam ser aprovados nas cotas de escola pública não reservadas a pretos, pardos e indígenas. Essa distorção ocorre porque a nota de corte para o grupo dos cotistas, para alguns cursos e modalidades de cotas, acaba sendo superior à nota de corte da ampla concorrência, e há notas de corte diferentes entre os subgrupos das cotas, nem sempre sendo a menor nota a do grupo mais restrito. Como resultado, nesses casos é mais difícil para o estudante que concorre às ações

³⁴ As regras de funcionamento do sistema estão definidas na Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012, e em edital publicado anualmente.

³⁵ Para a edição de 2022 esse período é de 72 horas de acordo com o edital Nº 57, de 1º DE junho DE 2022.

afirmativas ser aprovado do que para aqueles que pleiteiam a ampla concorrência. Para o primeiro semestre da edição de 2021, por exemplo, essa distorção foi observada em 1.520 cursos, o que corresponde a aproximadamente 30% dos cursos ofertados³⁶.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** foi construída de forma a facilitar o entendimento do que foi previamente relatado. Os dados foram alterados, de forma a preservar a identidade dos candidatos. Neste exemplo, o curso possui 16 vagas sendo 8 destinadas à ampla concorrência e 2 a cada uma das quatro modalidades de cotas apresentadas. Os estudantes estão ranqueados de acordo com suas notas de forma decrescente, independentemente de sua opção de modalidade de concorrência.

Tabela 4 Exemplo de classificação através do critério atual do Sisu e alteração sugerida.

Candido	Modalidade de Concorrência escolhida	Nota	Sisu - Atual	Sisu - Alterado	Sisu - Alterado 2
1 A	Ampla Concorrência (AC)	800	Aprovado - AC (1)	Aprovado - AC (1)	Aprovado - AC (1)
2 B	Cotas Escola Pública (E)	790	Aprovado - E (1)	Aprovado - AC (2)	Aprovado - AC (2)
3 C	Ampla Concorrência (AC)	780	Aprovado - AC (2)	Aprovado - AC (3)	Aprovado - AC (3)
4 D	Ampla Concorrência (AC)	770	Aprovado - AC (3)	Aprovado - AC (4)	Aprovado - AC (4)
5 E	Cotas Escola + Racial (E+R)	760	Aprovado - E + R (1)	Aprovado - AC (5)	Aprovado - AC (5)
6 F	Ampla Concorrência (AC)	750	Aprovado - AC (4)	Aprovado - AC (6)	Aprovado - AC (6)
7 G	Cotas Escola + Pobreza (E+P)	740	Aprovado - E + P (1)	Aprovado - AC (7)	Aprovado - AC (7)
8 H	Ampla Concorrência (AC)	730	Aprovado - AC (5)	Aprovado - AC (8)	Aprovado - AC (8)
9 I	Ampla Concorrência (AC)	720	Aprovado - AC (6)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
10 J	Cotas Escola + Racial (E+R)	710	Aprovado - E + R (2)	Aprovado - E + R (1)	Aprovado - E (1)
11 K	Cotas Escola Pública (E)	700	Aprovado - E (2)	Aprovado - E (1)	Aprovado - E (2)
12 L	Ampla Concorrência (AC)	690	Aprovado - AC (7)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
13 M	Cotas Escola + Pobreza + Racial (E+P+R)	680	Aprovado - E + P + R (1)	Aprovado - E + P + R (1)	Aprovado - E + P (1)
14 N	Cotas Escola Pública (E)	670	Reprovado - (E)	Aprovado - E (2)	Reprovado - E
15 O	Ampla Concorrência (AC)	660	Aprovado - AC (8)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
16 P	Cotas Escola + Racial (E+R)	650	Reprovado - (E + R)	Aprovado - E + R (2)	Aprovado - E + R (1)
17 Q	Ampla Concorrência (AC)	640	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
18 R	Ampla Concorrência (AC)	630	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
19 S	Cotas Escola + Racial (E+R)	620	Reprovado - (E + R)	Reprovado - (E + R)	Aprovado - E + R (2)
20 T	Cotas Escola + Pobreza (E+P)	610	Aprovado - E + P (2)	Aprovado - E + P (1)	Aprovado - E + P (2)
21 U	Cotas Escola + Pobreza + Racial (E+P+R)	600	Aprovado - E + P + R (2)	Aprovado - E + P + R (2)	Aprovado - E + P + R (1)
22 V	Ampla Concorrência (AC)	590	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
23 W	Cotas Escola + Pobreza + Racial (E+P+R)	580	Reprovado - (E + P + R)	Reprovado - (E + P + R)	Aprovado - E + P + R (2)
24 X	Cotas Escola + Racial (E+R)	570	Reprovado - (E + R)	Reprovado - (E + R)	Reprovado - (E + R)
25 Y	Ampla Concorrência (AC)	560	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
26 Z	Ampla Concorrência (AC)	550	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
27 AA	Cotas Escola + Racial (E+R)	540	Reprovado - (E + R)	Reprovado - (E + R)	Reprovado - (E + R)
28 AB	Ampla Concorrência (AC)	530	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
29 AC	Ampla Concorrência (AC)	520	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
30 AD	Ampla Concorrência (AC)	510	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)	Reprovado - (AC)
31 AE	Cotas Escola + Pobreza (E+P)	500	Reprovado - (E + P)	Aprovado - E + P (2)	Reprovado - (E + P)
32 AF	Cotas Escola Pública (E)	490	Reprovado - (E)	Reprovado - (E)	Reprovado - (E)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sisu.

Na coluna “Sisu - Atual” observa-se que o candidato “P” foi considerado reprovado por ser o terceiro colocado no grupo de estudantes cotistas oriundos de escola pública e critérios raciais. Entretanto, caso não existisse a política de cotas, este estudante teria sido o décimo sexto colocado, e, portanto, aprovado. Outra distorção inusitada: o candidato “N” foi o terceiro colocado para o grupo de cotistas oriundos de escola pública, mas foi considerado reprovado mesmo sua nota (670) sendo superior à nota de corte do grupo de ampla concorrência (candidato “O”, com nota 660).

³⁶ Para o cálculo, foram considerados todos os cursos em que pelo menos uma das notas de corte para as vagas de cotistas é superior à nota de corte para ampla concorrência. A definição de curso considera turno ou campus como cursos diferentes.

A solução desta distorção poderia ser resolvida caso fosse permitido aos candidatos cotistas também concorrerem às vagas da ampla concorrência, ou para outras vagas de cotas menos restritivas a que também sejam elegíveis. Essa proposta parece fazer sentido pois o candidato que está qualificado para um grupo de cotas mais restrito estaria sempre qualificado para os grupos menos restritos. Obviamente todos os candidatos são aptos a concorrer as vagas de ampla concorrência. Uma possível alteração nos critérios de alocação do Sisu seria a de classificar primeiramente a ampla concorrência independente de ser cotista ou não. Neste caso, a alocação dos candidatos seria conforme apresentado na coluna “Sisu - Alterado”. Observa-se que os candidatos “N” e “P”, que anteriormente haviam sido reprovados, seriam aprovados. Isso porque os candidatos “B”, “E” e “G” passariam a ser aprovados nas vagas de ampla concorrência, liberando três vagas para os demais estudantes cotistas. Repare-se que neste caso ainda há uma distorção: o candidato “W” estaria apto a ser aprovado nas cotas reservadas a estudantes oriundos de escola pública e com baixa renda, mas não é selecionado por ter escolhido concorrer às cotas raciais.

Indo mais a fundo, o correto para evitar todas as distorções seria inicialmente alocar as vagas de ampla concorrência, como descrito acima, seguindo então para as vagas por cotas, dos grupos menos restritos aos mais restritos. A coluna “Sisu alterado 2” apresenta essa classificação, onde os candidatos são selecionados de acordo com a ordem inversa de restrição para os grupos que estão aptos a concorrer. Além das realocações discutidas anteriormente para a ampla concorrência, o candidato “J” foi realocado para o grupo de oriundos de escolas públicas e o candidato “M” foi realocado para o grupo de cotas por renda. Essas alterações, conforme pode ser observado, provocam uma nova realocação entre os cotistas aprovados. A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta as notas de corte, para o exemplo construído anteriormente, considerando os critérios atuais do Sisu e as alterações discutidas.

Tabela 5 Exemplo das notas de corte através do critério atual do Sisu e alteração sugerida.

Nota de corte	Sisu - Atual	Sisu - Alterado	Sisu - Alterado 2
Ampla Concorrência (AC)	660	730	730
Cotas Escola Pública (E)	700	670	700
Cotas Escola + Racial (E+R)	710	650	620
Cotas Escola + Pobreza (E+P)	610	500	610
Cotas Escola + Pobreza + Racial (E+P+R)	600	600	580

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sisu.

A situação descrita parece ir de encontro aos objetivos da política, uma vez que, ao invés de facilitar a inserção na universidade, nesses casos, as cotas estariam limitando o acesso dos potenciais beneficiários da política. Ainda que os estudantes tenham as informações das notas de corte no momento da inscrição, as limitações impostas não parecem beneficiar os estudantes que concorrem às cotas, uma vez que não é possível excluir das vagas destinadas aos estudantes cotistas aqueles que não necessitariam das ações afirmativas para serem aprovados. Campos, Feres Júnior e Daflon (2014) chegam a conclusões parecidas ao analisarem os dados do Sisu da edição de 2013, uma das primeiras edições do sistema. Os autores concluem que, com as regras atuais do Sisu, a política de cotas ao invés de garantir um piso de representatividade dos setores mais oprimidos da sociedade na universidade acabam por funcionar como um teto.

A Erro! Fonte de referência não encontrada. apresenta o número de vagas afetadas para as seleções de 2017 a 2021 do Sisu em que os alunos se candidataram como cotistas, mas obtiveram notas suficientes para serem selecionados no grupo de ampla concorrência. Em outras palavras, esses números representam as vagas que poderiam ser ofertadas aos demais estudantes cotistas, ampliando a eficácia da política.

Tabela 6 Quantidade de cotistas aptos à aprovação nas IFES pela ampla concorrência.

	Vagas	% do total de vagas para cotistas
2017	4.287	7,1%
2018	4.836	8,5%
2019	7.540	10,5%
2020	9.359	12,0%
2021	8.727	13,3%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SISU, 2017-2021.

4.6 Considerações Finais

A seção que avaliou a Lei de Cotas nas IFES analisou a medida sob diferentes aspectos, tais como desenho da política e contexto de sua criação, aspectos distributivos, de engajamento e desempenho dos estudantes, e, por fim, seus eventuais impactos sobre o mercado de trabalho formal. São apresentados a seguir alguns pontos de destaque com relação às análises empreendidas.

Inicialmente, destaca-se que existe uma ampla literatura teórica na Economia que analisa os limites e potencialidades desse tipo de política enquanto resposta para uma falha de mercado chamada de discriminação estatística, em que indivíduos similares, mas pertencentes a grupos sociais diferentes, podem ser tratados de maneira desigual, mesmo na ausência de preconceito. Sendo assim, o objetivo final da política seria alterar as médias populacionais, reduzindo a desigualdade observada, pois a simples conscientização social pode não ser suficiente para eliminar as desigualdades entre grupos.

Verificou-se também que há quatro tipos de efeitos adversos hipotéticos, relacionados às políticas de ação afirmativa, que são apresentados na literatura: (i) efeito negativo sobre o esforço ex ante de membros do público-alvo; (ii) efeito negativo sobre os peers (alunos não cotistas); (iii) efeitos negativos sobre os próprios cotistas (mismatch); e (iv) discriminação estatística sobre os cotistas no mercado de trabalho. Contudo, a literatura nacional e as análises realizadas neste trabalho não encontraram efeitos relevantes para o caso brasileiro.

Por sua vez, observou-se que a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) normatizou e ampliou para a rede federal a política de cotas, que já era adotada por universidades estaduais e federais com percentuais mais reduzidos de reserva de vagas e critérios difusos. Ainda, a Lei de Cotas deixou espaço para a adoção de outras políticas de ação afirmativa adicionais pelas universidades, em respeito à sua autonomia. Ainda em relação às normas estabelecidas ela Lei

nº 12.711/2012, é importante destacar que a inclusão das cotas para pessoas com deficiência ocorreu somente em 2016, por meio da Lei nº 13.409/2016, o que prejudicou análises específicas para essa modalidade de cotas, considerando que as bases de dados mais recentes eram de 2018 ou 2019, o que reforça a importância do acompanhamento desses estudantes pelas universidades federais e pelo Ministério da Educação para verificar-se o engajamento, o rendimento escolar e as taxas de conclusão e evasão desses alunos, além de possíveis medidas de apoio social e acadêmico, se necessário.

Apesar de ser uma política relativamente recente, a Lei de Cotas contribuiu para uma transformação significativa no perfil dos ingressos nas universidades federais. Ao longo desses anos observam-se mudanças na distribuição das vagas no que diz respeito a critérios raciais e ao perfil de renda dos estudantes que parecem ir ao encontro dos objetivos da Lei. Nesse sentido, observou-se que, no ensino superior público, o percentual de ingressantes com renda per capita até 1,5 salário mínimo se alterou significativamente, passando de 50% em 2011 para 70% em 2019, aproximando-se do percentual observado na população (74%), e o percentual de pretos, pardos e indígenas aumentou 11 pontos percentuais enquanto o aumento verificado na população foi de 5 pontos percentuais, o que evidencia o êxito da Lei no processo de inclusão social e redução das desigualdades no acesso ao ensino superior. Ainda, o percentual de egressos de escolas públicas dentre os ingressantes nas universidades federais aumentou 14,4 pontos percentuais, indo de 50,4 para 64,8% entre 2011 e 2019.

Por outro lado, há uma disparidade competitiva mesmo dentre os alunos que estão aptos a concorrer ao ensino superior através das cotas, pois os alunos da rede federal apresentam um perfil socioeconômico melhor que o da rede pública em geral, podendo-se gerar uma melhoria no critério distributivo caso a restrição do critério de renda (até 1,5 salário mínimo) fosse aplicada para todos os estudantes da rede pública de ensino médio. Ressalta-se, entretanto, que devido à baixa quantidade de alunos na rede de ensino médio federal, acredita-se que a disparidade enfrentada pelos alunos no atual desenho da Lei de Cotas não é tão significativa. Por outro lado, em 2019, o percentual de alunos cursando o último ano do ensino médio na rede pública (87%) era bastante superior ao percentual destinado à reserva de vagas para egressos do ensino médio público pela Lei de Cotas (50%).

Nessa direção, apesar da importância do Sisu (Sistema de Seleção Unificada) no que tange à operacionalização da Lei de Cotas, observou-se que há candidatos concorrentes às cotas reprovados na seleção mesmo que tenham nota final suficiente para serem aprovados no grupo da ampla concorrência, pois a nota de corte para o grupo dos cotistas acaba sendo superior à nota de corte da ampla concorrência para alguns cursos e modalidades de cotas. Em 2021, por exemplo, 8,7 mil alunos cotistas poderiam ter sido aprovados nas vagas da ampla concorrência.

Quanto ao engajamento e desempenho dos alunos cotistas, verificou-se que, apesar da média de notas no Sisu dos candidatos atendidos pela política de ação afirmativa ser mais baixa, as notas são comparáveis com as notas do grupo de não cotistas, selecionando-se os candidatos mais preparados dentre os elegíveis para a política de modo competitivo. Nesse sentido, as notas médias dos estudantes cotistas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) são sempre superiores às notas registradas pelos estudantes não cotistas a partir de 2013, o que sugere que os alunos cotistas não teriam um desempenho inferior ou dificuldades de acompanhar o curso por conta de problemas de alocação. Ainda, para a maioria dos grupos de cotistas, o percentual de alunos que concluíram o curso se aproxima muito do grupo da ampla concorrência, com exceção do grupo de estudantes beneficiados por ações afirmativas de iniciativa própria das universidades federais por conta de sua renda familiar, que são impactados pela sua própria condição de renda e pela necessidade de entrar precocemente no mercado de trabalho. Como resultado a excelência das universidades parece ter sido preservada não havendo evidências de prejuízo para as instituições ou para os estudantes.

Quanto ao efeito da lei de Cotas no mercado de trabalho formal, poucos estudos, dedicados a universidades ou cursos específicos, analisam o efeito das cotas no mercado de trabalho para o caso brasileiro e, em geral, não são encontrados efeitos negativos relevantes, devido à dificuldade de se obter, cruzar e processar os dados gerais sobre a política de cotas. Além disso, o horizonte de tempo da política dificulta a análise com métodos mais sofisticados. No presente trabalho, utilizou-se uma combinação dos microdados do ENEM 2010, Censo da Educação Superior 2011 e da RAIS 2018 para analisar-se o desempenho inicial dos cotistas no mercado de trabalho (oitavo ano após o ingresso no ensino superior). Dentre os principais resultados, temos que: as notas no ENEM, em especial na prova de matemática, são fortemente correlacionadas positivamente com o desempenho salarial futuro dos candidatos; o indicador de cotista, controladas as demais características, não foi estatisticamente significativo para o salário futuro inicial do indivíduo, ressaltando-se que o ano de ingresso aqui considerado (2011) é anterior à Lei de Cotas, de forma que o percentual de cotistas nesse ano ainda é bastante inferior ao atingido após a implementação dessa política; o coeficiente estimado para a variável mismatch, que mensura quantos desvios padrões abaixo da média está a nota dos cotistas, não foi estatisticamente significativo, indicando que estar abaixo da nota média da turma não afeta o salário futuro; mesmo controlando-se para as demais características, as mulheres apresentaram, de modo estatisticamente significativo a 1%, salários médios bastante inferiores a homens similares nas demais características; já o gap racial estimado foi estatisticamente significante a 1% para pretos e a 5% para pardos, mas relativamente pequeno quando comparado aos gaps observados para indivíduos de menor escolaridade, sendo condizente com a hipótese de sinalização/discriminação estatística, que fundamenta a política de cotas.

A seguir, são discutidas resumidamente as questões orientadoras da avaliação, associando-as às principais conclusões decorrentes das análises realizadas ao longo do estudo.

3. 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?

O objetivo geral da avaliação é entender o papel e a importância das cotas na promoção do acesso ao ensino superior. Para isso, foram utilizadas subquestões da questão principal, que se traduzem nos objetivos específicos:

3A. As cotas permitem uma ampliação do número de indivíduos do público-alvo da política cursando o ensino superior?

No presente estudo, observou-se, no ensino superior público, que o percentual de ingressantes com renda *per capita* até 1,5 salário mínimo se alterou significativamente, passando de 50% em 2011 para 70% em 2019, aproximando-se do percentual observado na população (74%), e o percentual de pretos, pardos e indígenas aumentou 11 pontos percentuais (40 para 51%) entre 2011 e 2019, um montante bem superior ao observado na população, que passou de 52 para 57%. No mesmo período, o percentual de egressos de escolas públicas dentre os ingressantes nas universidades federais aumentou 14,4 pontos percentuais, indo de 50,4 para 64,8%. Dessa forma, considera-se que a Lei de Cotas ampliou o número de indivíduos do público-alvo da política cursando o ensino superior.

3B. Alunos cotistas apresentam engajamento similar aos não cotistas (taxas de conclusão, evasão, participação em projetos de pesquisa, entre outros)?

Nas estatísticas e análises realizadas durante o trabalho, verifica-se que os alunos cotistas entram com um 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, participação em atividades de monitoria, extensão e pesquisa similar à dos estudantes da ampla concorrência e ainda possuem taxa de conclusão do curso semelhante à da ampla concorrência. Assim, conclui-se que os alunos cotistas apresentam engajamento e desempenho similar aos não cotistas.

3C. Alunos cotistas ingressam no mercado de trabalho em condições de equidade aos não cotistas?

A análise empírica empreendida não apontou evidência de 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. Destaca-se ainda que a hipótese de mismatch não foi confirmada e que os resultados são condizentes com a hipótese de sinalização/discriminação estatística, que fundamenta a política de cotas. Considerando o perfil socioeconômico e racial dos alunos cotistas, observa-se que os alunos que ingressaram por meio de cotas no período de análise, em média, não ingressaram no mercado de trabalho em condições de equidade aos não cotistas.

4.7 Referências bibliográficas

- ALON, Sigal; TIENDA, Marta. Assessing the “mismatch” hypothesis: Differences in college graduation rates by institutional selectivity. **Sociology of education**, v. 78, n. 4, p. 294-315, 2005.
- ALTONJI, Joseph G.; PIERRET, Charles R. Employer learning and statistical discrimination. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 116, n. 1, p. 313-350, 2001.
- ARCIDIACONO, Peter; BAYER, Patrick; HIZMO, Aurel. Beyond signaling and human capital: Education and the revelation of ability. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 2, n. 4, p. 76-104, 2010.
- ARCIDIACONO, Peter; AUCEJO, Esteban; FANG, Hanming; SPENNER, Kenneth. Does affirmative action lead to mismatch? A new test and evidence. **Quantitative Economics**, v. 2, n. 3, p. 303-333, 2011.
- ARCIDIACONO, Peter; LOVENHEIM, Michael; ZHU, Maria. Affirmative action in undergraduate education. **Annu. Rev. Econ.**, v. 7, n. 1, p. 487-518, 2015.
- ARCIDIACONO, Peter; LOVENHEIM, Michael. Affirmative action and the quality-fit trade-off. **Journal of Economic Literature**, v. 54, n. 1, p. 3-51, 2016.
- ARROW, Kenneth J. The Theory of Discrimination (1971). In: ASHENFELTER, O., REES, A. (Eds.), Discrimination in Labor Markets. **Princeton University Press**, pp. 3–33, 1974.
- ARTEAGA, Carolina. The effect of human capital on earnings: Evidence from a reform at Colombia's top university. **Journal of Public Economics**, v. 157, p. 212-225, 2018.
- ARYAL, Gaurab; BHULLER, Manudeep; LANGE, Fabian. Signaling and employer learning with instruments. **National Bureau of Economic Research**, 2021.
- ASSUNÇÃO, J.; FERMAN, B. Does affirmative action enhance or undercut investment incentives? Evidence from quotas in Brazilian public universities. 2015. **Working Paper**.
- BAGDE, Surendrakumar; EPPLER, Dennis; TAYLOR, Lowell. Does affirmative action work? Caste, gender, college quality, and academic success in India. **American Economic Review**, v. 106, n. 6, p. 1495-1521, 2016.
- BARRECA, Alan; LINDO, Jason; WADDELL, Glen. Heaping-Induced Bias in Regression-Discontinuity Designs. **Economic Inquiry**, Vol. 54, Ed. 1, pp. 268-293 (2016). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2695895> ou <http://dx.doi.org/10.1111/ecin.12225>
- BECKER, G. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. **National Bureau of Economic Research**, Inc, 1964.
- BLEEMER, Zachary. Affirmative Action, Mismatch, and Economic Mobility After California’s Proposition 209. **UC Berkeley: Center for Studies in Higher Education**, 2020. Disponível em <https://escholarship.org/uc/item/2w21n06>.

CALONICO, Sebastian; CATTANEO, Matias; FARRELL, Max H.; TITIUNIK, Rocio. rdrobust: Software for Regression Discontinuity Designs. **Stata Journal** 17(2): 372-404, 2017.

CALONICO, Sebastian; CATTANEO, Matias; FARRELL, Max H.; TITIUNIK, Rocio. Regression Discontinuity Designs Using Covariates. **The Review of Economics and Statistics**, 101, ed. 3, p. 442-451, 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. O Desempenho dos Cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU. **Textos para discussão GEMAA** (IESP[1]UERJ), n. 4, 2014, pp. 1-23

CAVALCANTI, Ivanessa Thaiane do Nascimento et al. Desempenho acadêmico e o sistema de cotas no ensino superior: evidência empírica com dados da Universidade Federal da Bahia. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 24, n. 1, p. 305-327, mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v24n1/1982-5765-aval-24-01- 305.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CATTANEO, Matias; JANSSON, Michael; MA, Xinwei. Manipulation Testing based on Density Discontinuity. **Stata Journal**, 18(1), 234–261, 2018.

COATE, Stephen; LOURY, Glenn C. Will affirmative-action policies eliminate negative stereotypes? **The American Economic Review**, p. 1220-1240, 1993.

CORNELL, Bradford; WELCH, Ivo. Culture, Information, and Screening Discrimination. **Journal of Political Economy**, 104, issue 3, p. 542-71, 1996.

COTTON, Christopher; HICKMAN, Brent; PRICE, Joseph. Affirmative action and human capital investment: Evidence from a randomized field experiment. **Journal of Labor Economics** 40:1, p. 157-185, 2022.

CRUZ, Giuseppe Trevisan. Essays on education economics. **Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Pernambuco**. Recife. 2018.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, p. 302-327, 2013.

ESTEVAN, Fernanda; GALL, Thomas; MORIN, Louis-Philippe. Redistribution without distortion: Evidence from an affirmative action programme at a large brazilian university. **The Economic Journal**, v. 129, n. 619, p. 1182-1220, 2019.

FANG, Hanming; MORO, Andrea. Theories of statistical discrimination and affirmative action: A survey. In: BENHABIB, Jess; BISIN, Alberto; JACKSON, Matthew O. (Ed.). **Handbook of social economics**, v. 1. Elsevier. p. 133-200, 2011.

FORT, Margherita; ICHINO, Andrea; RETTORE, Enrico; ZANELLA, Giulio. Multi-Cutoff Rd Designs with Observations Located at Each Cutoff: Problems and Solutions (2022). **IZA Discussion Paper** No. 15051, disponível em <https://repec.iza.org/dp15051.pdf>

FRANCIS-TAN, Andrew; TANNURI-PIANTO, Maria. Using Brazil's racial continuum to examine the short-term effects of affirmative action in higher education. **Journal of Human Resources**, v. 47, n. 3, p. 754-784, 2012.

_____. Black Movement: Using discontinuities in admissions to study the effects of college quality and affirmative action. **Journal of Development Economics**, v. 135, p. 97-116, 2018.

FREITAS, Jefferson; PORTELA, Poema; FERES JÚNIOR, João; BESSA, Águida; NASCIMENTO, Vivian. Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2013-2019). **Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa - GEMAA**, 2021.

FRISANCHO, Veronica; KRISHNA, Kala. Affirmative action in higher education in India: targeting, catch up, and mismatch. **Higher Education**, v. 71, n. 5, p. 611-649, 2016.

FRYER JR, Roland G.; LOURY, Glenn C.; YURET, Tolga. An economic analysis of color-blind affirmative action. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 24, n. 2, p. 319-355, 2008.

GIARDILI, Soledad. University quotas and peers' achievement. **Working Paper**, No. 854, Queen Mary University of London, School of Economics and Finance, Londres, 2018

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 21, p. 183-193, 2017.

HAHN, J.; TODD, P.; VAN DER KLAUW, W. Identification and estimation of treatment effects with a regression discontinuity design. **Econometrica**, 69(1):201–209. ISSN 0012-9682, 2011.

HASTINGS, Richard; ALLEN, David; BAKER, Peter; GORE, Nick; HUGHES, J. Carl; MCGILL, Peter; NOONE, Steve; TOOGOOD, Sandy. A conceptual framework for understanding why challenging behaviours occur in people with developmental disabilities. **International Journal of Positive Behavioural Support**. 3, 2013.

HOEKSTRA, Mark. The Effect of Attending the Flagship State University on Earnings: A Discontinuity-Based Approach, **The Review of Economics and Statistics**, 91, issue 4, p. 717-724, 2009.

HOLZER, Harry; NEUMARK, David. Assessing affirmative action. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 3, p. 483-568, 2000.

LANG, Kevin; LEHMANN, Jee-Yeon K. Racial discrimination in the labor market: Theory and empirics. **Journal of Economic Literature**, v. 50, n. 4, p. 959-1006, 2012.

LEAL, Guilherme Strifezzi; CHOI MENDIZÁBAL, Álvaro Borja. Racial quotas in higher education and pre-college academic performance: Evidence from Brazil. **UB Economics–Working Papers**, 2021, E21/411, 2021.

LEE, David; LEMIEUX, Thomas. Regression discontinuity designs in economics. **Journal of Economic Literature**, 48(2):281–355, Junho de 2010.

MACHADO, C.; REYES, G.; RIEHL, E. Alumni Job Networks at Elite Universities and the Efficacy of Affirmative Action, **IZA Discussion Papers 15026, Institute of Labor Economics (IZA)**. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp15026.html>.

MCCRARY, Justin. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. **Journal of econometrics**, v. 142, n. 2, p. 698-714, 2008.

MOTTE, H.Z.; OLIVEIRA, R.C. (2020) The effect of class assignment on academic performance and the labour market: Evidence from a public federal university in Brazil. **WIDER Working Paper 2020/8.** Helsinki: UNU-WIDER.

MORO, Andrea. Statistical Discrimination. In: Palgrave Macmillan (eds) *The New Palgrave Dictionary of Economics*. **Palgrave Macmillan**, London, 2009.

_____ ; NORMAN, Peter. Affirmative action in a competitive economy. *Journal of Public Economics*, v. 87, n. 3-4, p. 567-594, 2003.

OECD. Benchmarking Higher Education System Performance. **Paris: OECD Publishing**, 2019.

OECD. Education in Brazil: An International Perspective. **Paris: OECD Publishing**, 2021.

PINHEIRO, D., PEREIRA, R.; XAVIER, W. (2021). Impactos das cotas no ensino superior: um balanço do desempenho dos cotistas nas universidades estaduais. **Revista Brasileira de Educação**, 26. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260020>

PHELPS, Edmund S. The statistical theory of racism and sexism. **The American Economic Review**, v. 62, n. 4, p. 659-661, 1972.

QUEIROZ, Zandra Cristina Lima Silva et al. A lei de cotas na perspectiva do desempenho acadêmico na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 96, n. 243, 2015.

SPENCE, M. Job market signaling. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 87, n.3, 1973.

VIDIGAL, Claudia. Racial and low-income quotas in Brazilian universities: impact on academic performance. **Journal of Economic Studies**, v. 45, n.1, 2018.

VIEIRA, Renato Schwambach; ARENDS-KUENNING, Mary. Affirmative action in Brazilian universities: Effects on the enrollment of targeted groups. *Economics of Education Review*, v. 73, p. 101931, 2019.

VILELA, L.; TACHIBANA, T. Y.; MENEZES FILHO, N.; KOMATSU, B. As cotas nas universidades públicas diminuem a qualidade dos ingressantes? **Est. Aval. Educ.**, 28(69), 652-684, set./dez. Recuperado de <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4427/3465>

5 Questão 4 – SOF - A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais 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?

O presente relatório de pesquisa tem como objetivo apresentar a avaliação realizada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do desenho da política federal de assistência estudantil – aqui considerada como composta pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Bolsa Permanência (PBP). A política possui grande relevância para a universidades federais e para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFPCT e, na medida em que é considerada como instrumento essencial de democratização das oportunidades no ensino superior federal. Aprofundar o conhecimento sobre a política permitiu não somente aferir se seus objetivos estão sendo cumpridos, mas realizar sugestões para o seu aperfeiçoamento, especialmente quanto à otimização dos recursos alocados.

A avaliação da assistência estudantil se insere no terceiro ciclo de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Além da SOF, o presente documento reúne esforços da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que realizou sínteses de evidências sobre a assistência estudantil no país e no exterior; e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que promoveu a escuta qualificada de gestores e executores da política de assistência estudantil no transcurso de 2021. A avaliação também contou com apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Ministério da Cidadania (MC), que forneceram as bases de dados necessárias à execução da pesquisa.

A presente avaliação se insere num contexto mais amplo de exame do funcionamento das universidades federais e da RFPCT, coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU). Coube à SOF responder às perguntas colocadas no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**⁹:

Quadro 9 Perguntas de pesquisa

A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais e na RFPCT 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?

Para responder as questões acima, foram adotadas as seguintes ferramentas de análise:

- mapeamento e análise da legislação e da atividade de controle afeitos à assistência estudantil;
- construção de modelo lógico;
- revisão da literatura científica sobre a área;

- construção de árvore de problemas;
- análise de dados (execução orçamentária, registros administrativos, censos);
- escuta de especialistas;
- teoria do programa.

Simultaneamente, visando dar ênfase aos bons resultados da política, suas lacunas e redundâncias, foram levantadas as hipóteses de pesquisa constantes do **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁰

Quadro 10 Hipóteses de pesquisa relativas à política federal de assistência estudantil

Hipótese	Descrição
1	A expansão da assistência estudantil segue modelo incremental, vinculado ao tamanho das IFES e das unidades da RFPCT, não à proporção de estudantes que necessitam do serviço.
2	A existência de programas diferentes de assistência estudantil com objetivos semelhantes responde simultaneamente a pressões de grupos de professores e estudantes específicos e o respeito à autonomia universitária quanto aos gastos discricionários, ao mesmo tempo em que conduz à ineficiência alocativa da assistência estudantil como um todo.
3	Os erros de focalização da política levam a erros de inclusão e exclusão relevantes, isto é, estudantes que precisam não são beneficiados e estudantes que não precisam são beneficiados.
4	Há demanda reprimida para a assistência estudantil, ou seja, é expressivo o número de estudantes que precisam da política e não são beneficiados por ela.
5	Diante da necessidade de retomada do crescimento econômico, prejudicado pela pandemia desde 2020, é importante repriorizar a concessão de bolsas a estudantes matriculados em cursos de graduação não só na área de saúde, mas também tecnologia, engenharia, economia, entre outras.

Fonte: Elaboração própria

O presente documento consolida relatórios anteriores apresentados pela SOF ao CMAP, colhidas as observações feitas neste espaço.

O relatório está dividido em mais 4 seções, além desta introdução. Na seção 2, Metodologia – a mais extensa deste trabalho –, são apresentadas as ferramentas de análise utilizadas para a construção do presente relatório, junto com as conclusões extraídas de cada uma delas.

A partir do exame da legislação e de relatórios de auditoria, junto com a elaboração do Modelo Lógico, apresenta-se o desenho da assistência estudantil. Com a Revisão da Literatura, amplia-se a caracterização da área, subsidiando as dimensões da análise de indicadores. Na sequência, com a Árvore de Problemas, são estabelecidas as relações primárias e secundárias que definem o problema da política.

Em seguida, são demonstrados os indicadores elaborados sobre a política, tanto da área orçamentária quanto na execução.

Depois, na Escuta de Especialistas, expõe-se a experiência institucional de universidades e institutos federais, bem como os desafios colocados à política como um todo. Finalmente,

consolida-se na Teoria do Programa as forças, as debilidades, as lacunas e as redundâncias da política federal de assistência estudantil.

Isso posto, na seção 3, tecem-se as recomendações para o aperfeiçoamento do programa, visando ampliar sua efetividade e eficiência alocativa. Na seção 4, são apresentadas as recomendações de aperfeiçoamento da política elaboradas por esta SOF, seguidas das Considerações Finais, em que são recuperados os principais aspectos desenvolvidos no transcurso da pesquisa, incluindo as hipóteses aqui apresentadas e as respostas às questões de pesquisa. Por último, encontram-se as Referências utilizadas para a elaboração deste trabalho.

5.1 Metodologia

A assistência estudantil promovida pela União para estudantes do ensino superior federal remonta aos anos 1930, com a complexificação da intervenção estatal. Muito embora seja uma intervenção antiga, a área não tem sido objeto de uma avaliação compreensiva, que permita aperfeiçoamentos mais gerais nos parâmetros de execução da política. Nesse sentido, inexistem avaliações conclusivas sobre a efetividade dos programas em execução quanto a garantir a permanência de estudantes vulneráveis no ensino superior. O presente esforço de pesquisa sinaliza a efetividade da assistência estudantil, ao mesmo tempo em que sugere um esforço adicional – a partir de bases de dados disponibilizadas pelo Inep e pelo Ministério da Cidadania – que demonstre as relações de causalidade entre a permanência no ensino superior federal e a referida política pública. Pondere-se que, neste trabalho, a assistência estudantil é tomada como o conjunto de intervenções feitas sob o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAE), eixo principal da intervenção pública, mais o Programa Bolsa Permanência (PBP).

A realização da pesquisa também permite afirmar que, a despeito dos resultados positivos, há brechas importantes a serem endereçadas na assistência estudantil. Por exemplo: de um lado, os dados permitiram a confirmação do discurso das universidades e da RFPCT de que há focalização da política nos estudantes mais pobres entre os pobres. De outro, informam que estudantes vulneráveis não são prontamente atendidos pelos seus benefícios e serviços no ano de entrada no ensino superior, mas apenas dois ou três anos depois. Ou ainda: embora argumente-se que a assistência estudantil tem sido importante para acolher os alunos ingressantes pela Lei de Cotas e os dados informem que isso ocorra, inexistem ações afirmativas no desenho da política.

Para alcançar estas assertivas, junto com outras conclusões que serão demonstradas no transcurso deste trabalho, foram mobilizadas diferentes ferramentas de pesquisa, ora de natureza qualitativa, ora de natureza quantitativa. Na presente seção, elas são descritas e justificadas. Na sequência, são apresentados os resultados encontrados.

Em primeiro lugar, foi feita a análise da legislação da assistência estudantil, visando subsidiar a realização do desenho e da descrição da política. A isso, combinou-se o exame de relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU). Tal exercício permitiu, nos momentos seguintes, acúmulos para a construção do Modelo Lógico, da Árvore de Problemas, da Teoria do Programa e para a análise dos dados disponíveis sobre a política.

Quanto ao Modelo Lógico, em particular, ele permitiu construir os nexos relativos às “entradas” e “saídas” da assistência estudantil, somando-se à Árvore de Problemas na identificação de lacunas da política, além das redundâncias.

Em segundo lugar, procedeu-se à Revisão da Literatura, visando complexificar a visão sobre a política pública. Isso permitiu que, no âmbito da pesquisa, o PNAES e PBP fossem tratados de forma conjunta, e não como intervenções desconexas; indicou a necessidade apurar indicadores no ensino superior federal, para melhor descrever a política pública; assinalou a

necessidade de verificar o quanto a consignação de recursos orçamentários está ajustada ao perfil discente; e permitiu o levantamento da problemática da evasão e das desigualdades regionais na execução da política, entre outros aspectos.

Na sequência, a construção da Árvore de Problemas permitiu a identificação de aspectos fixados pela legislação não endereçados na implementação da política.

A Escuta de Especialistas – professores universitários e técnicos administrativos em posição de gestão, gestores do MEC – permitiu qualificar pelo menos duas questões: a migração de estudantes de sua cidade de origem para cursar o ensino superior; e, como já sinalizado, a investigação do tempo médio de concessão dos benefícios monetários a estudantes vulneráveis.

A Análise de Dados, por sua vez, buscou qualificar as questões levantadas pela Revisão da Literatura e pela Escuta de Especialistas sem comprovação empírica passível de generalização, como a efetividade da política de assistência estudantil.

Finalmente, a Teoria do Programa foi feita para explicitar os “comos” e os “por quês” da política de assistência estudantil, demonstrando a *rationale* da política.³⁷

5.1.1 Desenho da assistência estudantil

As ações de assistência ao estudante remetem aos anos 1930, com os programas de alimentação e moradia universitária. Em 1931, por meio da Reforma Francisco Campos – que instituiu a Lei Orgânica do Ensino Superior – foram propostas medidas de auxílio aos estudantes dos institutos universitários, incluídas bolsas de estudos para amparar aqueles reconhecidamente pobres.

A Lei foi incorporada na Constituição de 1934³⁸, sendo declarado que a assistência estudantil seria feita “mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e para vilegiaturas”. Extensiva para todos os níveis de ensino nos anos 1940, a assistência estudantil também foi acolhida nas Constituições de 1946 e 1967 e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 e 1967.

Na década de 1970, foi criado o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC). O órgão implantou bolsas de trabalho, proporcionando oportunidades de exercício profissional em órgãos, entidades públicas ou particulares; e bolsas de estudo, em que o estudante recebia uma verba para sua manutenção, sem a realização de atividades em contrapartida. No fim dos anos 1980, o DAE foi extinto, e as ações de assistência ao estudante ficaram fragmentadas em cada instituição de ensino (Imperatori, 2017, p. 285-288).

De certo modo, isso ocorre até o presente momento, a despeito da criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2007^{39,40}.

³⁷ Mais detalhes sobre o conceito da Teoria do Programa pode ser encontrado nesse trabalho de avaliação no respectivo tópico “2.6 Teoria do Programa”.

³⁸ Art. 157, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

³⁹ A literatura sobre a temática acompanha essa fragmentação, explorando mais estudos de caso de determinadas universidades e institutos federais do que uma reflexão integrada sobre a assistência estudantil, como se verá na seção 2.4.

⁴⁰ O PNAES foi instituído pela Portaria Normativa MEC/GM nº 39, de 12 de dezembro de 2007, disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf, sendo que o Programa alcançou maior institucionalidade por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm

Desde meados dos anos 1990, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) tem realizado pesquisas periódicas a pedido da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) para conhecer o perfil dos estudantes em cursos de graduação das universidades federais e, então, subsidiar a política de assistência ao estudante de ensino superior dessas instituições. Conforme a instituição, a iniciativa busca expandir os benefícios destinados a garantir as condições de permanência e conclusão de curso dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. O advento do PNAES foi formulado não somente a partir destas pesquisas, mas também a partir da mobilização de estudantes e de outros setores da comunidade universitária (FONAPRACE, 2011, p. 11).

Posto esse breve histórico, o qual sinaliza que a assistência estudantil acompanha os movimentos de reorganização administrativa do Estado brasileiro, será vista a partir de agora a sua organização atual – demarcada em linhas gerais pelo MEC e existente em cada unidade de ensino superior federal.

Em 2007, no bojo do processo de institucionalização do PNAES no âmbito da Secretaria da Educação Superior – SESU, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes lançou um documento visando subsidiar o desenho para o Programa. Reportando-se a pesquisas anteriores de investigação do perfil dos estudantes de universidades federais (1996/7, 2003/4), o documento informa que, ao contrário do senso comum, as universidades brasileiras não eram majoritariamente ocupadas por estudantes pertencentes às elites econômicas do país. Nesse sentido, afirma-se no documento, que a matriz orçamentária das IFES deveria dialogar com as necessidades assistenciais evidenciadas pelas pesquisas, tais como:

- *moradia*, por conta da migração dos estudantes das suas cidades de origem para cursar o ensino superior;
- *alimentação*, dada a relevância dos restaurantes universitários para estudantes de baixa renda;
- *subsistência*, considerando a busca por trabalho remunerado pelos estudantes de baixa renda;
- *deslocamento*, em função do uso intensivo de transporte público e seu peso no orçamento familiar em alguns centros urbanos;
- *saúde mental*, por conta da frequência das crises emocionais no início e na conclusão dos cursos ofertados;
- *estrutura física para estudo*, em razão do uso frequente das bibliotecas;
- *cultura, esporte e lazer*, visando ampliar o usufruto destas atividades;
- *inclusão digital*, por conta do baixo acesso à internet dos estudantes de baixa renda;
- *comunicação em inglês*, dado o baixo domínio da língua inglesa por parte dos estudantes, especialmente de baixa renda (ANDIFES, 2007, p. 7-13).

Em função dessas necessidades, a proposta da Andifes para a assistência estudantil passaria por endereçá-las, objetivando “garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES”. Para tanto, estimava-se que os recursos orçamentários para o Programa deveriam ser o equivalente a 10% do orçamento de outros custeios e capitais (OCC) das IFES. O Programa seria atualizado por meio das pesquisas de perfil socioeconômico e cultural, que seriam realizadas a cada 4 anos (idem, p. 14-17).

O desenho preliminar do PNAES encontra-se no quadro 11.

Quadro 11 Desenho preliminar do PNAES (2007), conforme Andifes

Objetivos gerais	
Garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES	
Garantir recursos orçamentários exclusivos à assistência estudantil	
Objetivos específicos	
<p>Viabilizar a igualdade de oportunidades aos estudantes das IFES</p> <p>Aumentar a eficiência e a eficácia do sistema universitário, prevenindo e erradicando a retenção e a evasão</p> <p>Redimensionar as ações e consolidar programas e projetos relacionados às necessidades apontadas nas Pesquisas sobre o perfil do estudante de graduação</p> <p>Adequar os programas e projetos articulados e integrados ao ensino, à pesquisa e à extensão</p> <p>Assegurar aos estudantes os meios necessários ao pleno desempenho acadêmico</p> <p>Promover e ampliar a formação integral dos estudantes</p> <p>Consolidar a expansão de um sistema de informações sobre assistência ao estudante</p> <p>Realizar pesquisa Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES a cada 4 anos</p> <p>Definir um sistema de avaliação dos programas e projetos de assistência estudantil por meio da adoção de Indicadores quantitativos e qualitativos para análise das relações entre assistência e evasão, assistência e rendimento acadêmico</p> <p>Viabilizar Pró-Reitorias nas IFES para definir e gerenciar os programas e projetos de assistência estudantil</p> <p>Desenvolver parcerias com a representação estudantil, a área acadêmica e a sociedade civil, para implantação de projetos</p>	
Áreas Estratégicas	
Permanência	Moradia, alimentação, saúde (física e mental), transporte, creche, condições básicas para atender os portadores de necessidades especiais
Desempenho Acadêmico	Bolsas, estágios remunerados, ensino de línguas, inclusão digital, fomento à participação político-acadêmica, acompanhamento psicopedagógico
Cultura, Lazer e Esporte	Acesso à informação e difusão das manifestações artísticas e culturais, acesso a ações de educação esportiva, recreativa e de lazer

Assuntos da Juventude	Orientação profissional sobre mercado de trabalho, prevenção a fatores de risco, meio ambiente, política, ética e cidadania, saúde, sexualidade e dependência química
-----------------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de Andifes, 2007, p. 14-16.

Esta formulação foi acolhida pelo MEC em 2007 sem maiores alterações sob a forma de Portaria, dialogando com o princípio da autonomia universitária. Em outros termos, trata-se de uma formulação de política pública de natureza *bottom-up*.

Em 2010, à época de institucionalização do PNAES sob a forma de Decreto, o FONAPRACE executou mais uma pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos estudantes em cursos de graduação, visando subsidiar a execução do Programa nos anos seguintes. A amostra para a pesquisa foi definida no segundo semestre de 2009, captando, portanto, os efeitos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), mas não ainda da institucionalização do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e da Lei de Cotas – muito embora variadas modalidades de ações afirmativas já estivessem em curso (FONAPRACE, 2011, p. 43-44).

Quadro 12 Perfil socioeconômico de estudantes em cursos de graduação (2010) conforme FONAPRACE – informações selecionadas

<p>As mulheres são maioria em todas as classes econômicas, exceto na classe A.</p> <p>75% dos estudantes universitários são jovens na faixa etária de até 24 anos.</p> <p>O percentual de estudantes de raça/cor/etnia preta aumentou significativamente.</p> <p>Em sua grande maioria os estudantes são solteiros.</p> <p>O transporte coletivo é utilizado por mais da metade dos estudantes.</p> <p>A maioria dos estudantes reside com os pais.</p> <p>2,5% dos estudantes moram em residências universitárias.</p> <p>Mais de um terço dos estudantes trabalham.</p> <p>Mais de 60% dos pais dos estudantes possuem pelo menos o ensino médio completo.</p> <p>45% dos estudantes são oriundos da escola pública.</p> <p>Os programas de alimentação, bolsa de permanência e transporte são os mais difundidos.</p> <p>As bolsas de permanência ocupam lugar de destaque na assistência estudantil.</p> <p>Um elevado índice de trancamento de matrícula (12,4%) é verificado. Boa parte deste percentual resulta de impedimento financeiro.</p> <p>Os programas de transporte atendem a 10% dos estudantes.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir do FONAPRACE, 2011.

Mais que um aperfeiçoamento no desenho do Programa, essa pesquisa do FONAPRACE e as que se seguiram nos anos posteriores contribuíram para que os recursos consignados à assistência estudantil se ampliassem no orçamento até 2019 – incluindo a criação de um programa centralizado, o Programa Bolsa Permanência (PBP).

Ainda quanto ao desenho do PNAES, pode-se afirmar que não há um modelo lógico que tenha precedido sua implementação, mas um conjunto de necessidades mapeadas que necessitava de recursos para o seu atendimento.

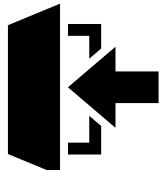
Como parte do processo de pesquisa, um modelo lógico preliminar foi estruturado junto ao MEC pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com participação desta Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Com aperfeiçoamentos, apresenta-se a versão final do Modelo Lógico, conforme disposto a seguir:

Objetivo



Garantir aos estudantes de graduação do ensino superior federal em situação de vulnerabilidade social e econômica condições de concluir os cursos em que estão matriculados no prazo regulamentar esperado e com desempenho acadêmico satisfatório.

Insumos



Legislação (Lei, Decreto, Portarias associados ao PNAES e PBP)
Recursos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual
Infraestrutura para fornecimento de serviços (restaurante, moradia, transporte, salas de atendimento)
Sistema de Informação (PBP)

Processos



MEC

Cálculo e distribuição de recursos orçamentários (nº de matrículas, matriz de custeios e capital)
Fiscalização

Universidades e RFPCT

Contratação de bens e serviços para provisão de benefícios monetários e não-monetários
Seleção e treinamento de servidores públicos
Seleção de beneficiários
Execução orçamentária
Prestação de contas

Produtos



MEC

Recursos orçamentários consignados para PNAES e PBP
Relatórios elaborados a partir das prestações de contas das unidades de ensino

Universidades e RFPCT

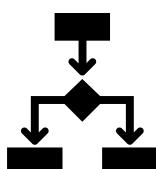
Editais de processos seletivos publicados

Estudantes inscritos, selecionados e habilitados como beneficiários da assistência estudantil

Serviços de alimentação, moradia, transporte, atendimento psicológico e médico prestados

Contas prestadas ao MEC

Resultados



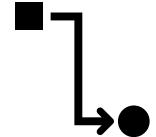
Maior número de pessoas vulneráveis formadas nas Universidades e RFPCT

Redução dos efeitos de desigualdades sociais e regionais no ensino superior federal

Redução das taxas de retenção e evasão escolar

Redução dos custos de vagas ociosas

Impacto



Promoção da inclusão social pela educação

Democratização da conclusão da educação superior

Redução das desigualdades sociais e regionais

Aumento da mobilidade social

Ampliação da eficiência das Universidades e da RFPCT na formação de profissionais qualificados

Fonte: Elaboração própria com contribuições da FGV (2021a, 2021b)⁴¹

Nos *Insumos*, encontram-se todos os recursos mobilizados para a execução da política. Ainda que existam universidades federais e unidades da RFPCT com acordos vigentes com empresas para apoio a estudantes, assume-se que esta é uma iniciativa marginal no país, considerando-se que há poucos incentivos institucionais para tanto⁴².

Nos *Processos*, destaca-se a seleção de beneficiários por parte das universidades e da RFPCT, a partir de critérios próprios, isto é, não uniformizados nacionalmente.

Quanto aos *Produtos*, pode-se afirmar que daqui consta a razão de ser da política pública de assistência estudantil: ter o estudante vulnerável habilitado como beneficiário da assistência estudantil.

Nos *Resultados*, registe-se que as universidades frequentemente buscam oferecer a assistência estudantil para todos os estudantes socioeconomicamente vulneráveis, independentemente do nível de ensino que frequentam, apesar da ressalva trazida pelo Decreto do PNAES, de que a política deva atender a alunos de graduação.

⁴¹ A sistematização visual das oficinas promovidas pela FGV está disponível em https://miro.com/app/board/o9J_1264di4=/?moveToWidget=3074457365248744945&cot=14

⁴² O Teto de Gastos desestimula que as universidades e a RFPCT ampliem suas receitas próprias, uma vez que, de modo prático, fixa simultaneamente suas receitas e despesas.

Quanto aos *Impactos*, sublinha-se o papel da assistência estudantil na promoção da inclusão socioeconômica de estudantes vulneráveis, democratizando a permanência no ensino superior e aumentando a probabilidade de conclusão dos cursos

A criação de um Modelo Lógico abrangente permitiu unificar a análise sobre política de assistência estudantil, convergindo para um único instrumento as diferentes modalidades de intervenção na realidade. A seguir, há um aprofundamento desse esforço, por meio da descrição dos programas existentes.

A partir do exame da legislação, pode-se afirmar que há uma política federal de assistência estudantil que se expressa segundo dois programas executados pelo MEC, pelas universidades e pela RFPCT – o PNAES e o PBP.

Isso posto, a assistência estudantil está respaldada em uma legislação variada. Todavia, diferentemente das cartas anteriores, a Constituição Federal de 1988 (CF/88)⁴³ não explicita no seu capítulo de educação a assistência ao educando que contemple o ensino superior.

Isso não significa que a assistência estudantil não se subsidie de mandamentos constitucionais. Conforme o Art. 205 da CF/88, a educação é um direito de todos e será promovida “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nesse sentido, a assistência estudantil busca assegurar que esses objetivos sejam cumpridos.

Ademais, conforme disposto no Art. 207 da CF/88, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” – dispositivo esse que autoriza as universidades – e por extensão, a RFPCT – a concretizarem a assistência estudantil em acordo com a realidade social em que estão localizadas.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)⁴⁴, a assistência estudantil na educação superior também não é explicitamente definida, mas indicada como uma realidade. A Lei estabelece que, no âmbito da educação superior pública (e privada também), o atendimento aos povos indígenas, estudantes surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas, se efetivará “mediante a oferta de ensino bilíngue e de assistência estudantil”, entre outras iniciativas. Deve-se ponderar que o atendimento aos povos indígenas foi incluído na legislação em 2011 e às pessoas com deficiência, em 2021⁴⁵.

Do ponto de vista do gasto, a LDB fixa que “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)⁴⁶.

Quanto à dimensão do planejamento, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001⁴⁷ apenas indicou entre os objetivos e metas da Educação Superior que seria preciso “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico”.

⁴³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁴⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

⁴⁵ LDB, art. 79, § 3º, combinado ao art. 79-C, § 3º.

⁴⁶ LDB, art. 71, inciso IV.

⁴⁷ Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

Sobre esse objetivo, cabe ponderar um aspecto identificado no âmbito dessa pesquisa: em algumas formulações, a assistência estudantil está mais próxima de uma espécie de *workfare* (retribuição pelo trabalho) do que entendida de forma análoga à assistência social estabelecida na CF/88.

Na definição do PNE, acima transcrita, a assistência estudantil se coloca como uma retribuição expressa a um trabalho executado no interior das instituições de ensino superior federal. No Art. 203 da CF 88, o núcleo central da definição de assistência social é que ela “será prestada a quem dela necessitar”. O fato sugere a existência de sentidos diversos sobre a assistência estudantil no transcurso de sua institucionalização.

Em 2003 foi instituído um programa de assistência estudantil específico para estudantes estrangeiros⁴⁸: o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES)⁴⁹, com o “objetivo de fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantenha acordos educacionais ou culturais”. Cerca de dois anos depois⁵⁰, foram publicadas as diretrizes de execução, alteradas em 2012⁵¹.

O Projeto foi definido como “oferta de auxílio financeiro para alunos estrangeiros” no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal por 12 (doze) meses para estudantes de IFES que se inscrevam e sejam selecionados em processo seletivo anual realizado pelo Comitê Gestor do PROMISAES, vinculado à SESU/MEC. Em 2012, o valor do auxílio foi fixado em R\$ 622,00 (seiscentos e vinte e dois reais), valor do salário-mínimo à época, permanecendo o mesmo até então, dez anos depois. Atualmente, o PROMISAES é um plano orçamentário da ação orçamentária 4002, que financia o PNAES nas universidades federais – apenas nas instituições que o executam.

Baseado nas legislações destinadas às pessoas com deficiência, desde 2005 o MEC tem financiado projetos de acessibilidade, visando garantir a integração desse público na vida acadêmica. A preocupação se traduziria como uma das áreas explícitas de implementação do PNAES em 2010⁵². Da mesma forma que o PROMISAES, a iniciativa se configura como um plano orçamentário da ação 4002.

Em 2007, com a instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁵³, a assistência estudantil recebeu um novo impulso para sua ampliação. Ainda assim, um instrumento mais específico só surgiria no fim do mesmo ano⁵⁴, conforme parâmetros constantes do **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹³

⁴⁸ Sobretudo estudantes de países africanos.

⁴⁹ Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4875.htm

⁵⁰ Portaria MEC nº 3.167, de 13 de setembro de 2005, disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/p3167.pdf>

⁵¹ Portaria MEC nº 745, de 5 de junho de 2012, disponível em http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=10931&Itemid#:~:text=PORTARIA%20%2C2%BA%20745%2C%20DE%205,Art.

⁵² Programa de Acessibilidade na Educação Superior, disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-superior/incluir>

⁵³ Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm

⁵⁴ Portaria Normativa MEC/GM nº 39, de 12 de dezembro de 2007, disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf

Quadro 13 PNAES (2007)

Diretriz	Centralidade da política como estratégia de combate às desigualdades sociais e regionais
Objetivo	Ampliar e democratizar as condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal
Beneficiários	Estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)
Critérios de seleção	Prioritariamente selecionados por critérios socioeconômicos
Áreas de implementação	moradia estudantil alimentação transporte assistência à saúde inclusão digital cultura esporte creche apoio pedagógico
Monitoramento e avaliação	Fixados pelas IFES, observados os mecanismos de monitoramento e avaliação estabelecidos pelo MEC, pelo Ministério da Economia, pela CGU e PR.
Orçamento	À conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação Poder Executivo deve compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações, observados os limites da legislação

Fonte: Elaboração própria a partir de Portaria Normativa MEC/GM nº 39 de 12/12/2007

Em 2009, foi autorizada uma nova modalidade de assistência estudantil: a concessão de bolsas por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para estudantes em cursos de graduação federais, com destaque para alunos indígenas, quilombolas e do campo⁵⁵.

As bolsas ofertadas para alunos indígenas podem ter valor *até 3 (três) vezes aquele praticado na política federal de bolsas de iniciação científica – hoje, igual a R\$ 400,00 (quatrocentos reais), perfazendo assim um total de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais).* O

⁵⁵ Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12155.htm

período de duração das bolsas é limitado à duração do curso, programa ou projeto de extensão ou programa de permanência ao qual o participante estiver vinculado.

Nesta legislação, cabe notar que as populações quilombolas e do campo não estão explicitadas como populações equivalentes aos indígenas, ainda que de modo prático haja equivalência entre indígenas e quilombolas⁵⁶.

As universidades federais e a RFPCT também foram autorizadas a conceder bolsas a estudantes em cursos de graduação para o desenvolvimento de atividades que visem à promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica.

Em regulamento publicado pouco mais de um ano depois, o conceito de Bolsa de Permanência foi explicitamente definido⁵⁷. Conforme o documento, a Bolsa de Permanência tem objetivo de promover o acesso e a permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica em cursos de graduação nas instituições federais de educação superior a estudantes em cursos de graduação.

Os candidatos à Bolsa de Permanência devem cumprir, pelo menos, os seguintes requisitos: estar regularmente matriculado em curso de graduação; apresentar indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico; ser aprovado em processo de seleção, que deve considerar critérios de vulnerabilidade social e econômica; não receber qualquer outra bolsa paga por programas oficiais; e apresentar tempo disponível para dedicar às atividades previstas no edital de seleção. Sobre esse último ponto, sublinhe-se que o Decreto prevê a participação dos estudantes beneficiados em programas e projetos promovidos pelas instituições⁵⁸.

O Decreto prevê que a concessão das Bolsas de Permanência deve ser disciplinada pelos órgãos competentes de cada instituição, em harmonia com a política de assistência estudantil. O processo deverá ser avaliado “quanto à efetiva ampliação da permanência e ao sucesso acadêmico de estudantes em condição de vulnerabilidade social e econômica na instituição”⁵⁹.

Registre-se que o valor de referência para a concessão das Bolsas fixado pelo Decreto aqui discutido é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), o qual também é utilizado pelas instituições como um parâmetro para a concessão de benefícios pagos com recursos do PNAES.

Pondere-se que, na formulação sobre Bolsa de Permanência, a natureza específica da contrapartida a ser fornecida pelo estudante para a instituição à qual está vinculado depende desta última. Isso dialoga com o princípio da autonomia universitária, de um lado, e com a visão de que o estudante deve estar envolvido na vida acadêmica, de outro. Há que se ponderar, todavia, sua aproximação com a noção de que a concessão do benefício depende de uma contraprestação de serviço.

No mesmo ano de 2010⁶⁰, o PNAES foi enfim institucionalizado, sem alteração substantiva de suas características em relação ao primeiro instrumento legal, conforme demonstrado no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁴

⁵⁶ Até o presente momento da pesquisa, não se reconhece um recorte específico da assistência estudantil – em seus dispositivos legais mais gerais – que valorize o estudante rural. Possivelmente, isso está restrito a unidades com cursos vinculados à vida rural – o que não significa exatamente a mesma coisa.

⁵⁷ Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, art. 1º, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7416.htm

⁵⁸ Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, art. 2º; art. 3º, § 2º.

⁵⁹ Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, art. 5º.

⁶⁰ Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm

Quadro 14 PNAES (2010)24, com mudanças em relação à 200718 destacadas em itálico

Diretriz	As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras
Finalidade	<i>Ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal</i>
Objetivos	<i>Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal</i> <i>Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior</i> <i>Reducir as taxas de retenção e evasão</i> <i>Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.</i>
Beneficiários	Estudantes <i>regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) prioritariamente selecionados por critérios socioeconômicos</i>
Critérios de seleção	<i>Prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior – o que abrange os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em suas especificidades</i>
Áreas de implementação	moradia estudantil alimentação transporte <i>atenção à saúde</i> inclusão digital cultura esporte creche apoio pedagógico <i>acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação</i>
Monitoramento e avaliação	Fixados pelas IFES, observados os mecanismos de monitoramento e avaliação estabelecidos pelo MEC, pelo Ministério da Economia, pela CGU e PR.

Orçamento	<p>À conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação</p> <p>Poder Executivo deve compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações, observados os limites da legislação</p>
-----------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de Decreto nº 7.234 de 19/07/2010.

Registre-se que no âmbito das instituições da RFPCT, o PNAES tem sido executado por meio da ação orçamentária 2994.

Complementarmente à implementação do PNAES, mais duas políticas públicas relevantes impulsionaram a expansão e a diversificação do corpo discente do ensino superior federal: o Sistema de Seleção Unificada (Sisu)⁶¹ e a Lei de Cotas⁶².

O Sisu estabeleceu a seleção nacional de candidatos a vagas disponibilizadas em cursos de graduação pelas instituições públicas de educação superior que tenham aderido a esse sistema. Assim, criou-se um estímulo para a migração de estudantes no país, distanciando-os, portanto, de suas residências e redes de apoio originais, e facilitando o acesso a instituições públicas de ensino superior para aqueles estudantes que lograssem melhor desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a partir da edição referente ao ano de 2009.

A Lei de Cotas fixou a reserva de vagas para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio nos termos dispostos no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁵

Quadro 15 Distribuição da reserva de vagas para ingresso no ensino superior, conforme a Lei de Cotas, incluindo alterações posteriores

Requisito geral para vagas de cotistas em Instituições federais por nível de ensino	Detalhamento do requisito para vagas de cotistas
Educação superior: reserva de 50% de vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas.	1ª reserva: 50% das vagas para estudantes de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo <i>per capita</i> .
Ensino técnico de nível médio: reserva de 50% de vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.	2ª reserva: 50% das vagas com preenchimento por curso e turno, no mínimo igual à proporção ao Censo Demográfico em cada unidade da federação por pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência (perfil aprovado em 12/2016).

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 12.711 de 29/08/2012

Como resultado, a Lei de Cotas⁶³ promoveu a ampliação da participação da população negra no ensino superior: em 2018, pela primeira vez, a proporção de pretos e pardos em

⁶¹ Instituído pela Portaria Normativa MEC/GM nº 2, de 26 de janeiro de 2010, substituída pela Portaria Normativa MEC/GM nº 21, de 05 de novembro de 2012, disponível em [https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%C2%BA%202021,%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202012%20\(Alterada%20pela%20Portaria%20n%C2%BA%20493-2020\).pdf](https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%C2%BA%202021,%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202012%20(Alterada%20pela%20Portaria%20n%C2%BA%20493-2020).pdf).

⁶² Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

⁶³ “Mais do que inaugurar a ação afirmativa no acesso às universidades e institutos federais, a Lei de Cotas foi responsável por homogeneizar os critérios mínimos para reserva de vagas, estendendo-os a todas as Ifes [...]. De todo modo, os impactos foram diferenciados entre as unidades federadas, como argumentam Senkevics e Mello (2019, p. 187-188).

instituições públicas brasileiras chegou a 50,3%, valor próximo de sua participação na população, então equivalente a 55,8% (IBGE, 2019).

Investigação conduzida por Senkevics e Mello (2019) corrobora esse cenário, feita a partir de análises descritivas derivadas de cruzamentos entre as bases do Censo da Educação Superior e do Enem. Conforme os autores, em 2012 – ano anterior à implementação da Lei de Cotas – o grupo de pretos, pardos e indígenas (PPI) era subrepresentado no ensino superior federal. Naquele ano, a população brasileira de 18 a 24 anos era composta por 32% de brancos e amarelos de baixa renda, 50% de PPI de baixa renda e 18% de jovens (independentemente da cor ou raça) com rendas familiares superiores a 1,5 salário-mínimo *per capita*. Entre os ingressantes das instituições, os percentuais eram, respectivamente, 37%, 34% e 29%. Em 2016, após a implementação integral da Lei de Cotas, a participação dos PPI de baixa renda cresceu 8,8 p.p. Enquanto a proporção desse grupo demográfico cresceu 8% na população total, o crescimento na população de ingressantes no ensino superior federal foi de 26%. O maior aumento absoluto da participação de PPI de baixa renda foi de 11,3 p.p. no Nordeste (SENKEVICS, MELLO, 2019, p. 192).

Sob outro ângulo, afirmam os autores, entre 2012 e 2016, a participação de estudantes provenientes do ensino médio em escolas públicas no ensino superior federal passou de 55,4% para 63,6%, enquanto a participação de estudantes PPI de escolas públicas passou de 27,7% para 38,4% (idem, p. 194).

Após o advento da Lei de Cotas, em 2013, o MEC lançou, por meio do FNDE, o Programa de Bolsa Permanência (PBP)⁶⁴, concretizando parte do espírito presente na Lei nº 12.155/2009. Trata-se de mais uma política associada à assistência estudantil: com pagamento direto aos estudantes selecionados mediante cartão magnético emitido pelo Banco do Brasil a partir dos cadastros feitos pelas universidades e pelas unidades da RFEPCT, dirigia-se igualmente ao público de estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica – desta vez com carga diária de estudo maior. Encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁶ uma síntese do PBP.

Quadro 16 Programa Bolsa Permanência (PBP), 2013.

Finalidade	Minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Objetivos	<p>Viabilizar a permanência, no curso de graduação, de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas.</p> <p>Reducir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil.</p> <p>Promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico.</p>

⁶⁴ Portaria MEC/GM nº 389, de 9 de maio de 2013, disponível em

<http://portal.mec.gov.br/docman/programas-e-acoes/programa-bolsa-permanencia/68911-portaria-389-09052013/file> e

Resolução CD/FNDE nº 13, de 9 de maio de 2013, disponível em

<https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4739-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13,-de-9-de-maio-de-2013>.

Beneficiários	Estudantes em cursos de graduação das universidades federais e RFPCT.
Benefício	Valor não inferior ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica. Para estudantes indígenas e quilombolas o valor não pode ser inferior ao dobro do valor da Bolsa Permanência destinada aos demais estudantes.
	Acumulável com outras modalidades de bolsas acadêmicas e com auxílios para moradia, transporte, alimentação e creche criados pelas universidades e pela RFPCT.
	R\$ 400,00 mensais para estudantes em geral.
	R\$ 900,00 mensais para estudantes indígenas e quilombolas.
Critérios de seleção	Possuir renda familiar <i>per capita</i> não superior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo. Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias. Não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar.
Monitoramento	MEC, universidades federais e RFPCT.
Orçamento	Depende de dotação orçamentária consignada ao FNDE, devendo-se compatibilizar estas com a quantidade de beneficiários, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Portaria MEC/GM nº 389 e Resolução nº 13 do Conselho Deliberativo do FNDE, todas de 09/05/2013.

Nesta formulação, surgem muitas novidades, ainda que a ação orçamentária que finançe o Programa exista com dotação consignada desde 2006 na Administração Direta (0A12). A primeira é a própria existência de um programa centralizado de assistência estudantil, que concede benefícios diretamente aos estudantes – de natureza *top-down*, portanto.

A segunda é a incorporação do combate às desigualdades raciais como diretriz da assistência estudantil, em função do advento da Lei de Cotas.

A terceira é a fixação de horas diárias de dedicação ao estudo para recepção do benefício, colocando cursos com carga horária superior à 5h – como destinatários preferenciais do novo Programa.

Finalmente, do ponto de vista do desenho, deve-se observar certa sobreposição de objetivos com iniciativas em curso dentro do próprio PNAES.

Note-se que a questão dos custos de retenção e evasão foi retomada mais uma vez, assumindo-se que o novo Programa contribuiria para a redução dos custos de manutenção das vagas ociosas no ensino superior federal. Quanto ao monitoramento do PBP, a redação estabeleceu que ele seria realizado conjuntamente pelo MEC e pelas instituições de ensino, mas não previu mecanismos de avaliação.

Há que se questionar, ainda, se o PBP pode ser assumido como um esforço incipiente de racionalização da assistência estudantil, dada a pluralidade de iniciativas existentes.

Em maio de 2016, o MEC informou a suspensão de novas inscrições ao PBP, exceto para estudantes indígenas e quilombolas devido à sua incompatibilidade com as dotações orçamentárias existentes. Ao mesmo tempo, ponderava que as instituições de ensino teriam à disposição recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para executar o PNAES⁶⁵.

Ressalta-se que, em 2014, o novo Plano Nacional de Educação (PNE)⁶⁶ referenciou a assistência estudantil como estratégia para alcance as metas de expansão das matrículas na educação profissional técnica de nível médio e na educação superior à ampliação da assistência estudantil.

Quadro 17 Estratégia de expansão da assistência estudantil no ensino médio e superior, conforme PNE 2014

Meta até 2020	Estratégia
Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	<i>Elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos (as) estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio.</i>
Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	<i>Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.</i>

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 13.005 de 25/06/2014

Como se pode observar a partir do exame da legislação, a assistência estudantil é uma realidade que se manifesta segundo diferentes iniciativas, ora de natureza centralizada, ora de natureza descentralizada.

A despeito da relevância da assistência estudantil, manifesta pelos vários documentos que a sustentam, chama atenção a ausência de uma legislação comprehensiva aprovada pelo Congresso Nacional que discipline o tema. Em decorrência disso, os estudantes em geral não possuem a mesma segurança jurídica que estudantes indígenas e quilombolas, por exemplo.

⁶⁵ Ofício Circular nº 2/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC, de 11 de maio de 2016.

⁶⁶ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Nas universidades, a CGU promoveu auditorias entre os anos de 2015 e 2016 junto a 58 (cinquenta e oito) universidades federais. O órgão afirmou que, no âmbito destas IFES, o PNAES: (i) tem normatização frágil; (ii) não incorpora as demandas do corpo discente nas decisões alocativas; (iii) tem aplicação de recursos em desconformidade ao Decreto de sua criação; (iv) tem processos frágeis de seleção de beneficiários; (v) carece de avaliação dos resultados de sua intervenção; (vi) não dá publicidade às suas ações; (vii) possui um quadro de limitação de governança e de gestão da política. Em síntese, a CGU identifica riscos de eficácia na redução das taxas de evasão e retenção. Assim,

Considerando o escopo, metodologia do trabalho, e as análises expostas, avalia-se que a política acontece com carências instrumentais e administrativas significativas, e que corre riscos altos de ineficácia e inficiência diante dos objetivos prescritos no Decreto nº 7.234/2010, e do montante de recursos alocados na LOA. É evidenciado nesse cenário restrições à comunicação e coordenação vertical e horizontal de uma política de caráter complementar às demais políticas e ferramentas do MEC voltadas à otimização das vagas de graduação no ensino superior federal, como é o caso do SISU – Sistema de Seleção Unificada (CGU, 2016, p. 25).

Isso posto, as recomendações ao MEC para o aperfeiçoamento do PNAES são resumidas nos seguintes tópicos:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma (com definição de etapas e agentes responsáveis) para implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação da política pública do PNAES, que contemple os seguintes aspectos acerca da sua execução no âmbito das IFES: a) conformidade dos auxílios concedidos em relação às áreas e às prioridades elencadas no Decreto 7.234/2010; b) participação do corpo discente na definição das áreas de atuação do Programa; c) adequação do processo de seleção e renovação dos beneficiários, incluindo forma de divulgação, critérios e controles adotados; d) resultados das avaliações do PNAES realizadas; e) normatizações internas quanto ao PNAES e suas alterações; e f) elegibilidade dos beneficiários da política, valendo-se de rotinas de auditoria de dados e da utilização do Cadastro Único dos Programas Sociais.

Recomendação 2: Revisar normatização do PNAES contemplando as medidas necessárias para: a) realizar as alocações orçamentárias e financeiras de recursos para o PNAES considerando os ditames do Decreto nº 7.234/2010 e os resultados das avaliações realizadas sobre a execução da Política nas IFES; b) prever a obrigatoriedade de que as IFES incluam todos os potenciais beneficiários do PNAES no Cadastro Único dos Programas Sociais; c) estabelecer os instrumentos e mecanismos de monitoramento da política; e d) definir regra de publicação no sítio da IFES dos atos relacionados ao PNAES, tais como edital, seleção, lista de requerentes e lista de beneficiados, dentre outros aspectos atinentes à transparéncia do processo (idem, p. 25-26).

Ambas as recomendações ainda não redundaram em uma transformação mais abrangente da política, expressa em documentos públicos. Quanto à RFPCT, não se encontrou até o presente momento um documento integrado que informe sobre o andamento da assistência estudantil nas suas unidades.

Quanto ao problema enfrentado pela política de assistência estudantil, pode-se afirmar que a despeito de sua fragmentação, ele pode ser definido como *“Condições insuficientes para que estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade econômica possam permanecer*

no ensino superior federal e, então, usufruir satisfatoriamente das oportunidades educacionais acadêmicas ofertadas pelas universidades federais”.

Ademais disso, é possível afirmar que há uma definição basal da política, como se vê sintetizado no Quadro 18.

Quadro 18 Assistência estudantil no ensino superior federal – Programas e principais benefícios e serviços

Política federal de assistência estudantil			
Programa	Beneficiário	Benefício ou Serviço	
PROMESAES	Estudantes em cursos de graduação estrangeiros	Bolsa mensal, renovável anualmente até o prazo regulamentar do curso de graduação	R\$ 622,00
PNAES	Estudantes jovens ⁶⁷ em cursos de graduação	Alimentação	Refeições gratuitas e subsidiadas
		Moradia	Gratuita
		Transporte	Benefício fixado pelas IFES e unidades da RFEPCt ofertantes
		Bolsa Permanência não acumulável	R\$ 400,00*
		Material didático	Benefício fixado pelas IFES e unidades da RFEPCt ofertantes
		Saúde	
		Assistência Social	
		Creche e Educação Infantil (até 6 anos)	
PBP	Indígenas e Quilombolas	Bolsa mensal, paga até o prazo regulamentar do curso de graduação	R\$ 900,00
	Estudantes em cursos de graduação (+5h/dia)	Bolsa mensal (suspensa) acumulável	R\$ 400,00

* : valor aproximado praticado pelas IFES e pelas unidades da RFEPCt; varia em função da realidade local.

Fonte: Elaboração própria, a partir da legislação consultada

Conforme dados do MEC coletado junto às instituições de ensino, no ano de 2017 foram atendidos pelo PNAES aproximadamente 250 mil estudantes e concedidos mais de 1 milhão de

⁶⁷ Muito embora o decreto do PNAES não defina a faixa etária do beneficiário da política, na legislação brasileira relativa à juventude, toma-se como jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade (cf. Estatuto da Juventude, Art. 1º, § 1º, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm

benefícios⁶⁸. Os números se aproximam dos apresentados pelo Censo do Ensino Superior, que informa que, no ano de 2017, pouco mais de 276 mil estudantes receberam algum tipo de auxílio da assistência estudantil.

Tal como exposto na presente seção, as ações de assistência estudantil nas universidades e na RFEPECT precedem os regulamentos feitos na esfera federal de governo na década de 2000. O respaldo legal vem mais para dar uma segurança à realidade que já estava colocada, ao mesmo tempo que unifica minimamente os termos da intervenção pública.

Isso não tem impedido, todavia, que sentidos diversos se coloquem para os beneficiários da política: como se viu, a bolsa de permanência regulamentada em 2009 não poderia ser acumulável, enquanto aquela de 2012 poderia sê-la.

Nota-se também que há espaços para o aperfeiçoamento da política. Sendo a maior parte valor do pago de cerca de R\$ 1,2 bilhão, em valores de 2021, executada para bolsas e alimentação, pode-se pensar em instrumentos centralizados e padronizados de pagamento para estudantes, e em cálculos automáticos para universidades federais e RFEPECT.

5.1.2 Revisão da Literatura

De modo geral, a literatura sobre a assistência estudantil replica o modo de funcionamento da política nas universidades federais e na RFEPECT: a ênfase é dada nas experiências particulares de implementação. Se por um lado, isso põe luz na ação meritória de cada unidade na criação de condições de estudo para os estudantes mais vulneráveis de sua comunidade acadêmica, de outro, dificulta a elaboração de generalizações sobre a política de assistência estudantil e, portanto, de propostas para o seu aperfeiçoamento.

A revisão da literatura realizada no âmbito deste trabalho se beneficia dos trabalhos científicos publicados na base pública de divulgação Scielo, coletados a partir do termo “assistência estudantil” em seus resumos. Na sequência, os trabalhos foram selecionados tendo em conta sua contribuição para o preenchimento de lacunas da política pública na esfera federal de governo, posto o seu desenho, chegando-se ao número de 12 artigos científicos analisados.

Ao mesmo tempo, a Revisão da Literatura feita no âmbito do Produto II da consultoria Evidência Express, feita pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), percorreu mais 11 textos sobre a assistência estudantil, 6 dos quais relativos à experiência internacional nesta área de política pública.

Na seção a seguir, serão exploradas as contribuições feitas por todos esses artigos para a problemática de pesquisa desenvolvida neste trabalho.

5.1.3 Revisão da literatura nacional sobre programas de assistência estudantil

Uma primeira contribuição da revisão da literatura sobre programas de assistência estudantis nacionais relaciona-se ao contexto histórico de desenvolvimento da assistência estudantil, o qual pode ser dividido em duas fases: a primeira, entre os anos 1930 até o advento

⁶⁸ Ofício Circular nº 16/2019/CGRE/DIPPESESU/SESU-MEC, de 22 de agosto de 2019, dirigidos aos Reitores(as) das Universidades Federais sobre o PNAES.

da Constituição de 1988; e a segunda, após este marco, quando ela é operacionalizada a partir do direito à educação e à assistência social (IMPERATORI, 2017).

Na primeira fase, a oferta da assistência estudantil é qualificada como informal e precária, marcada por relações clientelistas.⁶⁹ Parte dela vinculava-se ao trabalho, inclusive, como uma forma de contraprestação aos recursos recebidos.

Na segunda fase, a assistência estudantil é materializada principalmente através do PNAES, que esperou cerca de 20 anos após a Constituição para ser regulamentado. Embora entenda-se que há um avanço na intervenção, ela é caracterizada como limitada. Isso porque a legislação do Programa é falha quanto à verificação de critérios socioeconômicos para acesso, não apresenta critérios de permanência, nem a articulação do acesso com suas finalidades anunciadas. Fragmentado porque é implementado autonomamente por cada instituição e carente de dados porque não é possível fazer afirmações generalizáveis sobre sua eficácia (IMPERATORI, 2007, p. 297-299). Acrescente-se a isso a ausência de um sistema de monitoramento e avaliação do Programa, como também sinalizado pela CGU em auditoria realizada entre os anos de 2015 e 2016 junto a 58 universidades federais. A situação permanece até o presente momento, conforme apontado pelos profissionais participantes da Escuta de Especialistas.

Cabe ponderar que esse tipo de conclusão – do caráter limitado do PNAES – é frequente nos artigos dedicados a analisar casos individuais – de universidades, institutos ou campi específicos destas instituições. É o que acontece, por exemplo, em estudo de caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) realizado entre os anos de 2015-2016 junto a 52 estudantes e 2 servidores vinculados à assistência estudantil. De acordo com Souza e Costa (2020), os parâmetros de acompanhamento da assistência estudantil na instituição são ineficientes, obstando o alcance dos objetivos do PNAES. Grosso modo, restringem-se a seminários temáticos e métricas sem comparabilidade possível (SOUZA, COSTA, 2020, p. 375-376). Entre os estudantes, opina-se que a moradia estudantil, em particular, abriga pessoas que não precisam; e que o acompanhamento é falho, porque estudantes beneficiários faltam às aulas, demoram a colar grau, permanecem nela para além da conclusão dos cursos etc. (idem: 378). O PNAES (MEC), inclusive, seria omisso, na medida em que não estabelece mecanismos mais gerais de monitoramento e avaliação, deixando às instituições toda a responsabilidade sobre o assunto. Porque, assim como a UFRPE, muitas delas não conseguem atender estes aspectos de modo satisfatório:

A ausência desses mecanismos [de monitoramento e avaliação] afronta, dentre outras questões: o princípio da eficiência (sobre o qual a administração pública deve sustentar suas atividades); o direito constitucional aos níveis mais elevados do ensino (um discente retido é uma vaga a menos à disposição de outras pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica); o controle social (a ausência de um acompanhamento sistemático inviabiliza a participação da sociedade, um dos principais mecanismos de controle das sociedades democráticas) (SOUZA, COSTA, 2020: 379).

Sobre as condições de emergência, a assistência estudantil é percebida como necessária para que discentes vulneráveis possam ingressar no ensino superior federal e concluir sua formação (LIMA, MENDES, 2020: 7; MACEDO, SOARES, 2020: 441). Sua relevância se acentua no bojo da expansão e interiorização das universidades (SOUZA, COSTA, op. cit.: 370).

⁶⁹ “A assistência desenvolvida na universidade, do ponto de vista de sua implementação técnica, expressa, por um lado, o descaso com a área social e revela-se, por outro, enquanto um campo onde prevalecem concepções paternalistas e clientelistas, traduzidas em práticas de ajuda e no uso indevido dos recursos públicos disponíveis” (Barbosa, 2009: 38 apud Imperatori, 2017: 288).

A despeito desta percepção, estudo de caso realizado entre estudantes da Universidade Federal do Paraná (UFPR) retoma os limites da intervenção do PNAES, adicionando outra camada: o ponto de vista dos usuários. Os relatos sinalizam ambiguidade quanto à percepção dos benefícios financeiros recebidos: ora a ação é percebida como direito, ora é percebida como assistencialista. Ao mesmo tempo, é recebida com vergonha, porque reacende a compreensão da pobreza associada ao ócio (receber dinheiro “só para estudar”) ou porque atribui um rótulo de vulnerável aos seus beneficiários, justamente porque é dirigido a estudantes pobres (MACHADO, PAN, 2016).

Estudo qualitativo realizado junto a estudantes da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) apresenta julgamento de alunos mais direto e positivo: não fosse o PNAES, eles não prosseguiriam no ensino superior federal, porque têm necessidades materiais objetivas para atender. O dilema entre estudar e trabalhar aparece com muita clareza entre estudantes entrevistados, sendo a assistência estudantil o que permite fazer a primeira opção (GANAM, PINEZI, 2021: 6-10). Inclusive, o bom desempenho acadêmico serve como estratégia para conquista de bolsas de pesquisa, extensão e monitoria, elevando os recursos disponíveis desses estudantes para fazer frente ao elevado custo de vida (idem: 10-11). A avaliação negativa sobre a permanência no ensino superior federal é dirigida a alunos e professores hostis às ações de diversificação do corpo docente da instituição, provocadas pelo Reuni e pela Lei de Cotas (idem: 11-15).

A percepção da assistência estudantil como direito, inclusive, se dá com o questionamento do caráter condicional que muitas vezes lhe é atribuído. Conforme Souza (2017 apud ARAÚJO et al 2019) variadas universidades e institutos federais vinculam a concessão de benefícios monetários ao bom desempenho acadêmico dos estudantes. Assim, emerge a pergunta sobre valorizar apenas os vulneráveis com o melhor desempenho, ao invés de acolher todos os estudantes, seguindo o princípio da universalidade de direitos. Isso significaria reduzir a assistência estudantil à esfera monetária, quando ela pode ser compreendida como propiciadora de mecanismos de aprendizagem, bem-estar e qualidade de vida, contentora de riscos e fomentadora da participação dos estudantes na vida acadêmica e social (SOUZA, 2017, p. 148-149, 157-158 apud ARAÚJO et al, 2019, p. 734).

Outra contribuição da literatura diz respeito à relação do PNAES com as variáveis de permanência e desempenho acadêmico. Sobre isso, pode-se afirmar que os resultados não são conclusivos, posto que há avaliações que apontam para diferentes caminhos.

Em estudo quantitativo baseado numa amostra de 942 (novecentos e quarenta e dois) estudantes de uma universidade federal não identificada com 5 campi (ANDRADE e TEIXEIRA, 2017) observou-se baixa ou nenhuma correlação estatisticamente significativa entre os eixos de intervenção do programa e as variáveis de permanência e desenvolvimento acadêmico. Para os autores, isso se deve ao fato de que o Decreto de regulamentação do PNAES apenas cita áreas de atuação na assistência estudantil, “não indicando de uma forma mais concreta as ações ou patamares esperados em cada uma dessas áreas e os seus prováveis efeitos”. Por conta disso, torna-se difícil avaliar o impacto do Programa sobre os estudantes e sua vida acadêmica (ANDRADE e TEIXEIRA, 2017, p.517-524).

Já em estudo de avaliação de impacto da implementação do PNAES na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) com 13.402 (treze mil, quatrocentos e dois) registros de estudantes informados no momento de ingresso na universidade entre os anos de 2012 e 2016 (CESPEDES et. al., 2021) chegou-se à conclusão de que entre os participantes do Programa, o percentual de evadidos é menor e que o coeficiente de rendimento acadêmico é maior e menos disperso. Os autores prosseguem afirmando que o programa tem sido eficaz para garantir a permanência de estudantes vulneráveis e para promover condições de melhor desempenho acadêmico (CESPEDES et al, 2021, p. 18-19). Os autores também sinalizam que, assim como

outras universidades, a Unifesp conceitua a vulnerabilidade social de modo amplo, acolhendo além da vulnerabilidade financeira, “fragilidade de vínculos sociais e afetivos; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, sexual e de gênero; exclusão pela pobreza; problemas relacionados ao uso de drogas; deficiência física”, etc. (MORAES, 2010 apud; CESPEDES et al, 2021, p.17). Aqui, o sentido de vulnerabilidade se aproxima à consideração da assistência estudantil como uma política de sentido mais amplo, conforme levantado por Souza (op. cit.).

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) buscou materializar esse sentido mais amplo de vulnerabilidade por meio do “Índice de Vulnerabilidade Acadêmica” – IVA-UFTP. Nos editais de concessão de benefícios, os critérios observados têm sido: renda familiar mensal *per capita*; ser ou não cotista; receber outras bolsas; condição de residência do aluno; número de integrantes da família; ter outro familiar cursando graduação; ser a primeira graduação do estudante; condição de permanência na residência (família); condição de saúde do estudante; condição de saúde na família do estudante; situações atípicas do estudante e/ou família. Quanto mais alta a pontuação, maior o índice calculado e, portanto, maior a vulnerabilidade. De todo modo, estudo sobre o IVA-UFTP usando dados de 2.241 estudantes em 2017, 3.818 em 2018 e 4.639 em 2019 informa que a renda familiar mensal *per capita* segue sendo a variável de maior peso para a concessão de benefícios (PALAVEZZINI, 2021).

Estudo sobre a implantação da assistência estudantil no Instituto Federal do Ceará (IFCE) campus Iguatu durante o período 2011-2015 possui conclusão semelhante. Entendendo o PNAES como parte do processo de expansão e interiorização do ensino superior, Araújo et al (2019) perguntam-se qual o impacto da política na permanência dos alunos na instituição, tendo em conta três dos auxílios pecuniários oferecidos no local - Auxílio Moradia, Auxílio Transporte, Auxílio Discente Pai/Mãe. Conforme os resultados encontrados pelos autores, conclui-se que há maior permanência entre os estudantes beneficiários dos auxílios estudantis, quando comparado aos não beneficiários. Apesar disso, os autores não concluem pela efetividade da política, afirmando que são necessárias mais pesquisas que investiguem suas condições de oferta e demanda; e a necessidade de traçar perfis dos estudantes – cotistas sociais e raciais, por exemplo (ARAÚJO et al, 2019).

Quanto às ações de assistência estudantil, Silva, Santos e Reis (2021) afirmam – a partir de análise da área em três universidades federais mineiras – que elas têm influenciado de forma direta ou indireta o desenvolvimento de programas específicos para estudantes que ingressam a partir de cotas raciais. Mas isso não acontece isoladamente: pressões do movimento negro, a atuação dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas e coletivos de estudantes têm contribuído para a implementação dessas políticas. Os autores avaliam, todavia, que se faz cada vez mais necessário garantir recursos orçamentários para o PNAES para efetivar a permanência e o sucesso acadêmico no ensino superior federal, incluindo ações do ponto de vista simbólico. Como argumentam, estudantes cotistas são, na maioria das vezes, os primeiros de suas famílias a ingressarem no ensino superior. Assim, os primeiros contatos nesse espaço costumam ser de estranhamento, pelo fato de representarem um universo muito distante do seu (SILVA, SANTOS, REIS, 2021, p. 10-14).

Trabalho realizado no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) ilumina um pouco a questão dos estudantes cotistas não contemplados pelo PNAES. A partir de uma amostra de 211 estudantes que ingressaram na instituição entre os anos de 2012 a 2016, Macedo e Soares (op. cit.) verificam que 21% dos cotistas sem assistência estudantil não estavam mais cursando a graduação, por trancamento ou cancelamento de matrícula, enquanto entre cotistas com PNAES a taxa era de apenas 3%. O coeficiente de rendimento acadêmico (CRA) verificado também se mostrou inferior: 66% dos cotistas sem PNAES apresentaram CRA abaixo de 7, enquanto 69% dos cotistas com PNAES apresentaram CRA maior ou igual a 7. No

segundo semestre de 2016, também foram encontrados dados relevantes quanto ao percentual de aprovação em disciplinas: 28% dos cotistas sem PNAES haviam sido reprovados em 100% das disciplinas (*idem*: 448-453).

No segundo produto da consultoria Evidência Express, produzida pela Enap, foram levantados mais 5 artigos científicos sobre a temática aqui abordada. O esforço realizado pela instituição buscou evidenciar a relação entre os programas de assistência estudantil (PBP e PNAES) e resultados sobre a evasão estudantil no ensino superior.

Desses estudos, dois empregam metodologias de inferência causal para avaliar o impacto das políticas pesquisadas sobre resultados educacionais e três empregam metodologias documentais ou exploratórias para verificar a associação entre o recebimento de auxílios e resultados educacionais. Os textos serão apresentados na forma indicada⁷⁰.

O estudo de Saccaro, França e Jacinto (2020) utiliza os dados do Censo da Educação Superior, de 2009 a 2012, para avaliar o impacto da Bolsa Permanência sobre a evasão estudantil de alunos ingressantes no ensino superior por meio de cotas raciais. Os autores utilizam o método de diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão para avaliar se o impacto do recebimento desse auxílio estudantil sobre a probabilidade de evasão de um estudante. A probabilidade de evasão considerada no estudo refere-se aos eventos de trancamento de matrícula, transferência de curso e desvinculação com a instituição de ensino resultando na ausência desse estudante em anos censitários posteriores ao ano de ocorrência de um desses eventos. Segundo os autores, a delimitação do estudo em enfocar estudantes egressos por meio de vagas reservadas para cotas raciais, que receberam e não receberam o auxílio de Bolsa Permanência, é realizada com o intuito de comparar estudantes que estariam potencialmente qualificados para receber o benefício. No pareamento, controla-se por características dos estudantes, como sexo e idade, o recebimento de outros auxílios, como apoio alimentação, moradia e transporte, e a realização de outras atividades acadêmicas remuneradas ou não remuneradas. Assim, Saccaro, França e Jacinto (2020) observam que o recebimento do auxílio diminuiu de 17% a 23% a probabilidade de evasão estudantil do ensino superior.

Machado, Oliveira e Freitas (2020) avaliam o impacto do recebimento dos auxílios de permanência, auxílio alimentação, auxílio moradia e auxílio transporte sobre o desempenho acadêmico de estudantes da Universidade Federal de Rio Grande. Os autores utilizam informações do Exame Nacional do Ensino Médio de 2011 e 2012 e desempenho acadêmico em 2015 para analisar se o recebimento dos auxílios desses benefícios impacta o coeficiente de rendimento dos estudantes. A metodologia utilizada pelos autores foi o pareamento por escore de propensão realizada para cada um dos auxílios estudados. Os autores indicam que o recebimento desses auxílios impactou positivamente o rendimento geral dos estudantes beneficiados. O maior impacto sobre o desempenho foi observado em relação ao recebimento do auxílio moradia: estudantes que recebiam esse recurso apresentaram rendimento geral ao longo do curso de 0,62 a 0,83 ponto superior comparativamente aos estudantes pareados que não recebiam o benefício. O menor impacto observado foi do programa de Bolsa Permanência. Machado, Oliveira e Freitas (2020) relatam que estudantes que recebiam esse benefício possuíam notas 0,28 a 0,38 superiores comparativamente aos estudantes pareados.

Silva e Nogueira (2016) realizam uma análise associativa entre a incidência de recebimento de recursos do PNAES e a taxa de estudantes concluintes. Os autores indicam que de 2007 em diante, período em que ocorreu crescimento do volume de recursos aplicados com finalidade de assistência estudantil, foi observada uma diminuição da taxa de estudantes

⁷⁰ Daqui em diante, incorpora-se integralmente a este texto a revisão da literatura científica feita pela Enap no Capítulo 4 – “Evidências sobre o PNAES e Bolsa Permanência” do segundo produto de consultoria entregue à SOF (Enap, 2021b: 17-19).

concluintes do ensino superior em relação ao número de ingressantes. Silva e Nogueira (2016) indicam que essa diminuição da taxa de concluintes é um sinal de que as políticas de assistência estudantil não conseguem unilateralmente impactar a conclusão do ensino superior.

Araújo e Leite (2014) realizam uma pesquisa primária junto a 71 estudantes com situação socioeconômica desfavorecida da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) para avaliar a adequação do programa. Os autores indicam que todos os respondentes da pesquisa indicaram que a bolsa recebida contribui para a permanência do estudante na universidade.

Carrano, Bertassi e Silva (2018) utilizam os dados do Censo da Educação Superior de 2016 a 2017 para realizar um estudo de caso da efetividade do PNAES em combater a evasão estudantil na Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Comparando os discentes que ingressaram na universidade por meio de algum tipo de cota de ingresso e que receberam algum auxílio de assistência estudantil (bolsa permanência, auxílio transporte, auxílio alimentação ou auxílio moradia), os autores indicam que a taxa de evasão entre os discentes que receberam a assistência é inferior comparativamente ao grupo que não recebeu esses auxílios. Nesse sentido, os autores indicam que, apesar da magnitude da diferença da taxa de evasão ser pequena entre os estudantes que receberam e não receberam esses benefícios, o PNAES contribuiu para reduzir a evasão estudantil na universidade.

5.1.4 Revisão da literatura internacional sobre programas de assistência estudantil

Finalmente, visando enriquecer o esforço de pesquisa, ainda no âmbito do segundo produto da consultoria Evidência Express, foram levantados mais 6 artigos científicos sobre assistência estudantil. Desta vez, focando na análise de experiências internacionais, destacando suas contribuições para a melhoria de resultados educacionais. O esforço foi pensado no intuito de levantar eventuais lições que ainda não haviam sido incorporadas à reflexão do caso brasileiro ou ao desenho da política.

Antes, um alerta⁷¹. É importante salientar que o ensino superior em muitos países apresenta a característica de não gratuidade. Nesse sentido, a maioria dos estudos encontrados referem-se ao recebimento de assistência estudantil como um subsídio ou financiamento recebido pelo estudante para pagamento da instituição de ensino, e não como um auxílio para possibilitar sua permanência no ensino superior. Optou-se pela não exclusão destes estudos da revisão, pelo motivo de analisarem aspectos relevantes sobre auxílios financeiros para permanência estudantil. Exemplos desses aspectos incluem o nível de cobertura do auxílio, origem do recurso e momento de recebimento da assistência. Casos em países em que o ensino superior não é gratuito são evidenciados ao longo do texto.

Modena, Rettore e Tanzi (2020) avaliam o impacto do recebimento de um subsídio estudantil sobre evasão estudantil na Itália, utilizando o método de pareamento por escore de propensão em subclasses. Os autores aplicam a metodologia de pareamento para analisar três indicadores relacionados à evasão. O primeiro indicador é a chance de evasão entre o primeiro e segundo ano no ensino superior. Modena, Rettore e Tanzi (2020) indicam que o recebimento do subsídio estudantil diminuiu em 2,7% a chance de evasão estudantil dos estudantes que receberam o benefício comparativamente ao grupo de controle. O segundo resultado analisado pelos autores foi a probabilidade de sucesso na conclusão da graduação. Utilizando a mesma

⁷¹ Daqui em diante, incorpora-se integralmente a este texto a revisão integrativa da literatura científica feita pela Enap no Capítulo 5 – “Evidências sobre programas internacionais” do produto entregue à SOF (Enap, 2021b: 20-22).

metodologia, Modena, Rettore e Tanzi (2020) indicam que o recebimento do auxílio aumentou 7,8% a probabilidade de concluir o ensino superior dos estudantes contemplados com o benefício, aumentando também a chance desses estudantes concluírem a graduação no tempo previsto. O terceiro indicador analisado por Modena, Rettore e Tanzi (2020) foi a nota final do curso realizado. Os autores não observaram efeito do recebimento do auxílio sobre essa nota.

Arendt (2013) utiliza uma reforma ocorrida no sistema dinamarquês de auxílios e financiamento estudantis para analisar o efeito do recebimento dessas assistências sobre a evasão. Arendt (2013) indica que o ensino superior na Dinamarca é gratuito e os estudantes ingressantes possuem o direito de receber auxílios financeiros para financiar algumas despesas incorridas no processo de qualificação, como transporte e materiais pedagógicos. Arendt (2013) explica que esse sistema de assistência estudantil sofreu uma grande reforma em 1988. Nessa reforma foram alterados alguns critérios gerais sobre a elegibilidade para uso do financiamento, como as idades mínimas para utilização desse recurso e a linha de corte de renda familiar em que os estudantes poderiam requisitar esse benefício. Além dessas alterações, o autor indica também que o volume total anual de recursos disponibilizados para financiamento individual foi aumentado em aproximadamente 46% em relação ao patamar pré-reforma. Adotando uma abordagem de intenção de tratamento, o autor indica que as alterações realizadas na reforma diminuíram a taxa de evasão, porém não tiveram efeito sobre a taxa de conclusão do ensino superior. Arendt (2013) indica ainda que esse efeito sobre a taxa de evasão foi mais significativo sobre estudantes cursando seu terceiro ano de graduação e com pais que não concluíram o ensino superior.

Herzog (2005) analisa os determinantes associados à retenção, evasão e transferência estudantil entre o primeiro e segundo ano de uma coorte de estudantes ingressantes entre 2000 e 2002 em uma instituição de ensino superior nos Estados Unidos. O autor estima diferentes especificações do modelo logit multinomial controlando por um grupo de características do estudante e comparando diferentes especificações a respeito do valor da assistência estudantil, momento de recebimento da assistência (primeiro ou segundo semestre), tipo da assistência (bolsa de estudos, subsídio, financiamento ou trabalho), origem do recurso (organização que providenciou a assistência) e necessidade de financiamento restante não coberto pela bolsa. O autor observa que a ausência de cobertura adequada da assistência estudantil é um fator importante para a transferência estudantil.

Segundo Herzog (2005), essa ausência de cobertura adequada também possui uma relação positiva com o risco de evasão. Nesse sentido, estudantes com necessidades financeiras mais plenamente cobertas possuiriam menor risco de evasão comparativamente a estudantes que possuíam menor cobertura financeira. Sobre o tipo da assistência, o autor indica que o financiamento e regimes de trabalho encontram-se associados a maior risco de transferência para outras instituições e não apresentavam efeito sobre o risco de evasão. Herzog (2005) indica também que o tipo de instituição que forneceu a assistência também é um fator importante para predizer a evasão. O autor observa que o recebimento de assistências da própria instituição em que o estudante se matriculou diminui a chance de transferência. Já o recebimento de assistência federal ou estadual reduzem tanto o risco de transferência de instituições quanto a evasão.

Melguizo, Torres e Jaime (2011) avaliam a associação entre o recebimento de diferentes tipos de auxílios financeiros e a taxa de evasão de estudantes de ensino superior na Colômbia entre 1998 e 2008. No contexto do estudo realizado, Melguizo, Torres e Jaime (2011) utilizam o modelo logit para analisar os efeitos do recebimento de financiamento, subsídio institucional ou financiamentos federais de curto, médio ou longo prazo para financiar o pagamento da mensalidade da instituição de ensino sobre a evasão. Os autores consideram evasão como a situação em que um estudante não graduado não se matricula novamente após dois semestres

consecutivos. Melguizo, Torres e Jaime (2011) indicam que o recebimento de financiamento estudantil se encontra associado à redução da evasão estudantil na Colômbia. Analisando o efeito dos financiamentos federais, esses autores indicam ainda que a maior cobertura das despesas educacionais pelo financiamento possui também um efeito crescente em reduzir o risco de evasão estudantil.

Chen e DesJardins (2010) utilizam dados de uma coorte de estudantes que iniciaram o ensino superior em 1995-1996 nos Estados Unidos para avaliar o efeito associado ao recebimento de assistência estudantil sobre o risco de evasão de diferentes grupos raciais e étnicos. Os autores utilizam um modelo de sobrevivência de tempo discreto com distribuição logística para analisar o efeito do recebimento da assistência estudantil sobre a evasão. Controlando por outras características socioeconômicas dos estudantes, Chen e DesJardins (2010) indicam que estudantes de etnias minoritárias (asiáticos, negros e hispânicos) que não recebiam assistência estudantil possuíam maior chance de evasão comparativamente a estudantes caucasianos. Os autores destacam também que estudantes asiáticos que receberam auxílio financeiro possuíam menor risco de evasão comparativamente a estudantes caucasianos que também recebiam auxílio estudantil.

Hippel e Hofflinger (2021) estimam um modelo logit para analisar o risco de evasão estudantil de estudantes ingressantes em oito universidades no Chile. As variáveis analisadas pelos autores incluem características dos estudantes e suas trajetórias no sistema educacional e o recebimento de auxílios estudantis para cobertura de parte da despesa de matrícula na universidade ou, no caso dos estudantes de baixa renda contemplados nos critérios de elegibilidade, a gratuidade do ensino superior por meio de lei federal. Os autores consideram a evasão como um estudante não se matricular novamente na respectiva universidade dois semestres posteriores ao ingresso. Hippel e Hofflinger (2021) indicam que o recebimento do auxílio financeiro e a gratuidade de ensino contribuíram para predizer um risco de evasão menor nos estudantes beneficiados por esses auxílios.

5.1.5 Conclusões sobre a Revisão da Literatura

De modo geral, o que a revisão da literatura nacional demonstra, ainda que as conclusões não sejam passíveis de generalização para o PNAES e para o PBP, é que estes programas de assistência estudantil têm contribuído, nas unidades pesquisadas, para a permanência dos estudantes beneficiários no ensino superior federal. Por outro lado, não são suficientes para conter a evasão neste nível de ensino.

A literatura sugere também que os estudantes que recebem auxílio têm rendimento acadêmico superior àqueles não beneficiários, em condições de vida similares. Nesse sentido, aponta para a segurança material como elemento necessário para o bom desempenho de estudantes vulneráveis. Porém, há que se acolher a observação de que a exigência de mérito acadêmico ou de contrapartida de trabalho nas unidades de ensino, além de contrariar o princípio da universalidade na assistência, sugere a existência de um problema: estudantes com desempenho acadêmico insuficiente ou com vulnerabilidades mais amplas que a insuficiência de renda podem até entrar, mas provavelmente não se mantêm na política de assistência estudantil.

Ainda sob a ótica do beneficiário da assistência estudantil, a literatura põe luz à percepção ambígua sobre o usufruto da política pública – oscila-se entre a visão de direito e de estigmatização – e sobre a dificuldade de absorção de estudantes trabalhadores como parte de seu público-alvo.

Outros elementos importantes de caráter mais geral apontados pela literatura são: a natureza fragmentada da política, presentes na legislação, na execução descoordenada e desarticulada nacionalmente; e a pressão por renovação provocada pela Lei de Cotas, via expansão dos benefícios monetários, dos serviços e do próprio sentido de vulnerabilidade que respalda a intervenção, ponderando pela necessidade de revisão do acolhimento à vida universitária.

Finalmente, no âmbito da revisão da literatura internacional, cabe destacar o artigo de Arendt (2013), que explora uma institucionalidade mais parecida com o caso aqui estudado: a reforma de elegibilidade, demarcando precisamente o público-alvo da política, junto com o aumento na quantidade de recursos disponíveis, diminuiu a taxa de evasão no ensino superior dinamarquês, ainda que não tenha provocado efeitos significativos sobre a taxa de conclusão.

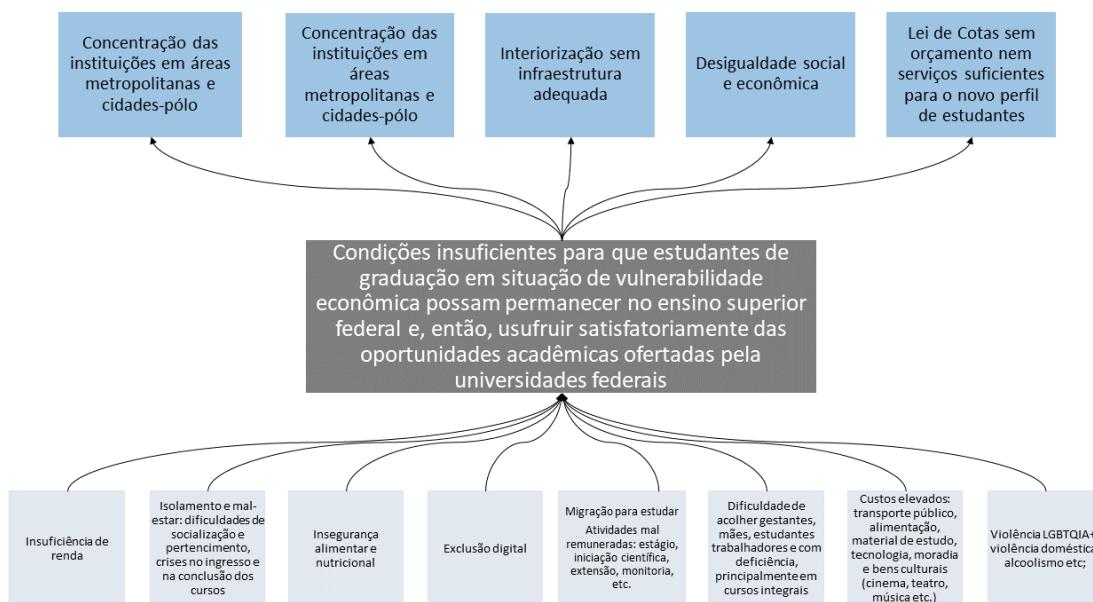
Junto com a crítica ao desenho da institucionalidade da assistência estudantil, a revisão da literatura já permite a possibilidade de admitir um desenho mais inclusivo da política, considerando: a unificação do PBP e do PNAES; a manutenção do corte de 1,5 SM para fixar o universo de beneficiários, junto com a adoção de uma fila, para que os mais vulneráveis sejam atendidos primeiro; a necessidade de uma estratégia de acolhimento de pretos, pardos, indígenas, quilombolas, mulheres e pessoas com deficiência no desenho da política, tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho e a demanda por benefícios não-monetários ou monetários; a possibilidade de dispensa de contrapartidas; a revisão e a padronização dos valores ofertados aos alunos, vigentes há cerca de uma década; e a explicitação de ações de inclusão para estudantes com deficiência nas redes de ensino.

5.2 Árvore de Problemas

A árvore de problemas da assistência estudantil foi construída com suporte da FGV, ouvidas SETEC e SESU do MEC, e aperfeiçoada com a Escuta de Especialistas. Ela espelha consensos construídos ao longo de seguidas oficinas realizadas via Zoom, com auxílio da ferramenta Miro.

Logo abaixo, na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁷, é apresentada uma versão simplificada da árvore de problemas. O problema central se configura como “condições insuficientes para o estudante de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica e usufruir satisfatoriamente das oportunidades educacionais disponíveis nas universidades federais e na RFPCT”. São identificadas 4 causas diretas ou imediatas desse problema: insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, isolamento social, questões de saúde mental e exclusão digital.

Figura 17 Árvore de problemas da política federal de assistência estudantil.



Fonte: Elaboração própria a partir da FGV (2021c).

Como elementos que agravam estas causas diretas, há um conjunto de aspectos que são externos ao ensino superior federal, como custo de vida, violência, o abuso de álcool e outras drogas, gravidezes e necessidades de pessoas com deficiência etc; e outro conjunto que depende das políticas públicas gestadas pelo MEC, pelas universidades federais e pela RFPCT, como o incentivo à migração por ocasião do Sisu, o baixo valor das bolsas ofertadas, a existência de regras ou incentivos que limitam a absorção de estudantes trabalhadores e mães na assistência estudantil.

Em nível macro, a questão se replica: a desigualdade social e econômica do país e a pobreza, agravadas pela crise econômica e pela pandemia, aprofundam o problema. E isso se junta a algumas opções institucionais feitas, como a concentração do ensino superior federal nas grandes cidades; a recente interiorização feita sem infraestrutura adequada, dentro e fora das universidades ou das unidades da RFPCT; e a ampla diversificação promovida no âmbito do ensino superior, com entrada de estudantes mais pobres, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência promovida pela Lei de Cotas.

5.3 Indicadores

Na presente subseção, serão apresentados dados sistematizados sobre a política de assistência estudantil, tanto quanto à consignação de recursos orçamentários pela União, como quanto à oferta de apoios aos estudantes de graduação do ensino superior federal nas unidades de ensino.

5.3.1 Orçamento

No que se refere à execução orçamentária, os valores consignados às universidades federais (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**³⁵) junto com o PBP (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**³⁶) chegou ao pico de aproximadamente 1,2 bilhão de reais em 2019 em termos reais. A expansão do orçamento ocorreu sem reajustes expressivos no valor da bolsa de iniciação científica – utilizada como referência para a concessão de benefícios –, de modo que ainda tem sido possível acomodar a demanda estudantil.

Nota-se uma relativa simetria entre os valores autorizados e empenhados.

Gráfico 35 Orçamento da assistência estudantil nas universidades federais: 2010-2021.

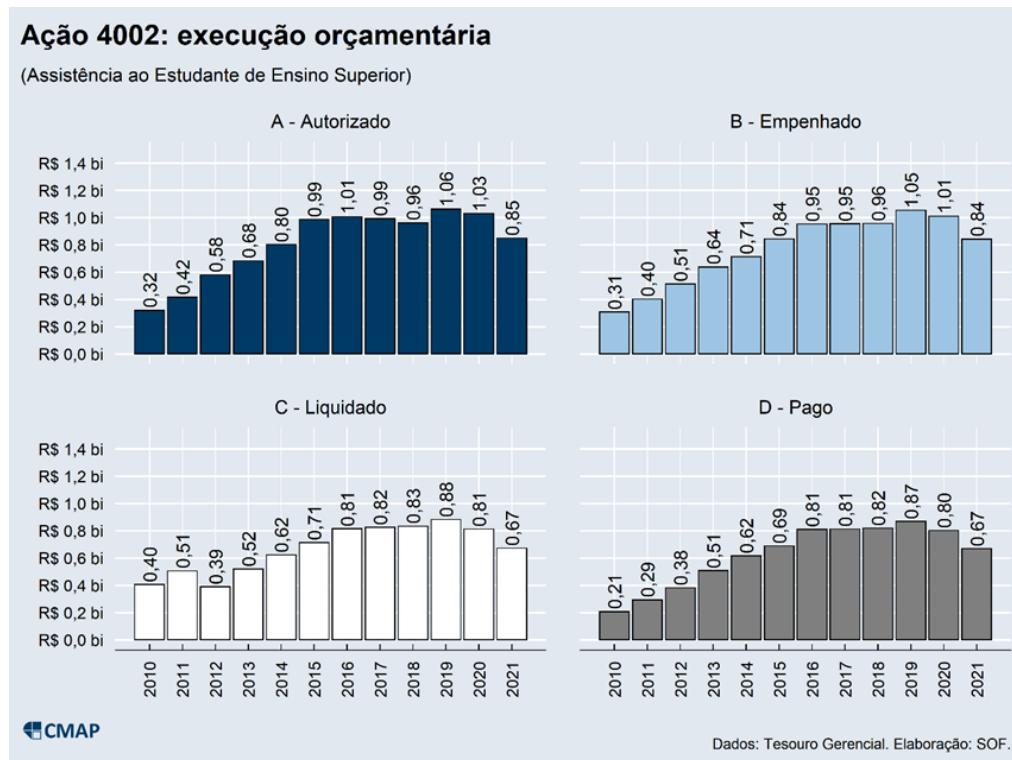
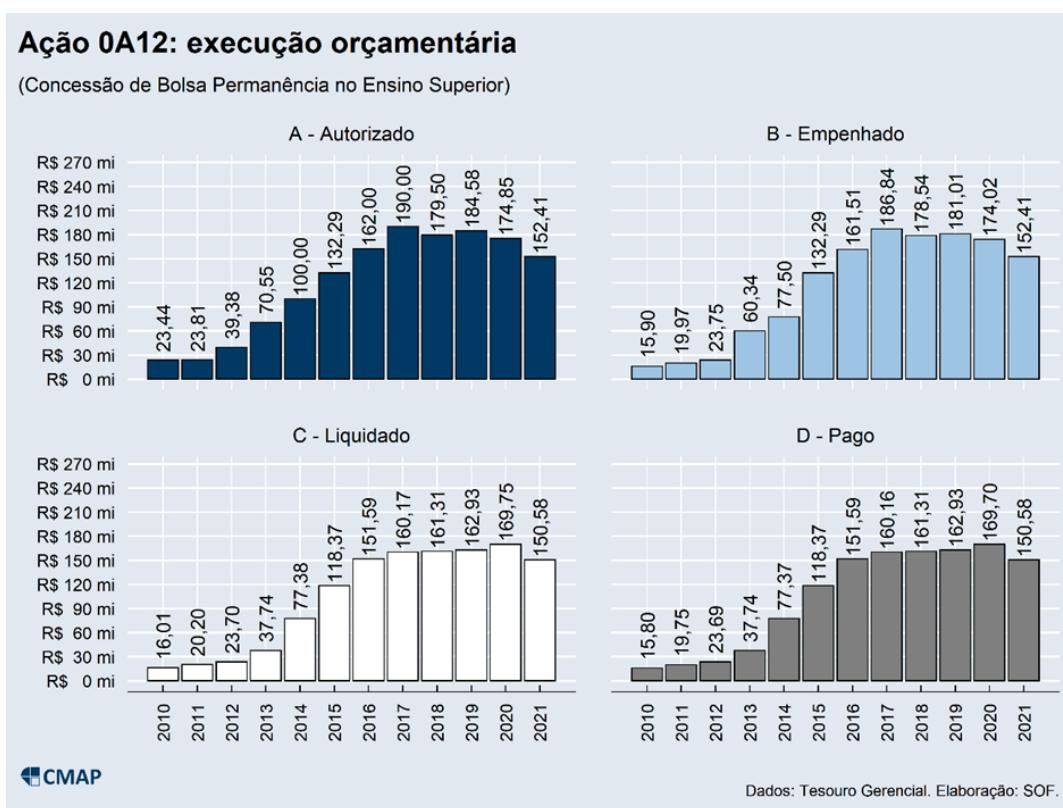


Gráfico 36 Orçamento da Bolsa Permanência para o ensino superior federal (universidades e RFPCT): 2010-2021.



Quando o gasto é observado por natureza de despesa, a ação orçamentária de assistência estudantil nas universidades federais – 4002 – despendeu em 2020 87% em bolsas de estudo no país e cerca de 3% em alimentação (fornecimento de alimentação, serviços de copa e cozinha, gêneros de alimentação).

Tabela 7 Gasto com assistência estudantil nas universidades em 2020, por natureza de despesa

Ação	Natureza de Despesa	Descrição	% do gasto		
			Pago	R\$	%
4002	33901801	Bolsas de estudo no país	87%	R\$ 699.368.931,26	4%
		Instituições de caráter assistencial, cultural e			
	33503901	educacional	2%	R\$ 34.950.741,00	1%
	33903941	Fornecimento de alimentação			
	33903705	Serviços de copa e cozinha	1%	R\$ 8.332.366,31	1%
	33903701	Apoio administrativo, técnico e operacional			
	33901804	Auxílios para desenvolvimento de estudos e pesquisas	1%	R\$ 4.514.858,65	96%
TOTAL			R\$ 769.161.848,53		

Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP.

Na RFPCT, a distribuição do gasto por natureza de despesa em 2020 foi semelhante.

A distribuição dos recursos por natureza de despesa sugere que há condições administrativas para a centralização da política no MEC, tal como já ocorre na experiência do PBP para estudantes de graduação indígenas e quilombolas. Quanto à alimentação, por exemplo, poder-se-ia pensar em uma distribuição de recursos semelhante ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sobre as condições políticas, entretanto, entende-se que qualquer iniciativa de centralização de recursos da assistência estudantil na Administração Direta ou no FNDE enfrentaria resistências das IFES e da RFPCT, posto o princípio da autonomia universitária.

5.3.2 Bases de dados⁷²

Como a política de assistência estudantil não conta com um levantamento administrativo dos seus beneficiários, a forma aproximada de observar sua distribuição é por meio do Censo do Ensino Superior (INEP) cujo foco é o sistema universitário federal, podendo lançar luzes sobre a questão de pesquisa a ser respondida. Nesta seção, tabula-se algumas variáveis presentes no levantamento do INEP com intuito de elucidar o apoio social para as universidades e inferir o estado atual da política.

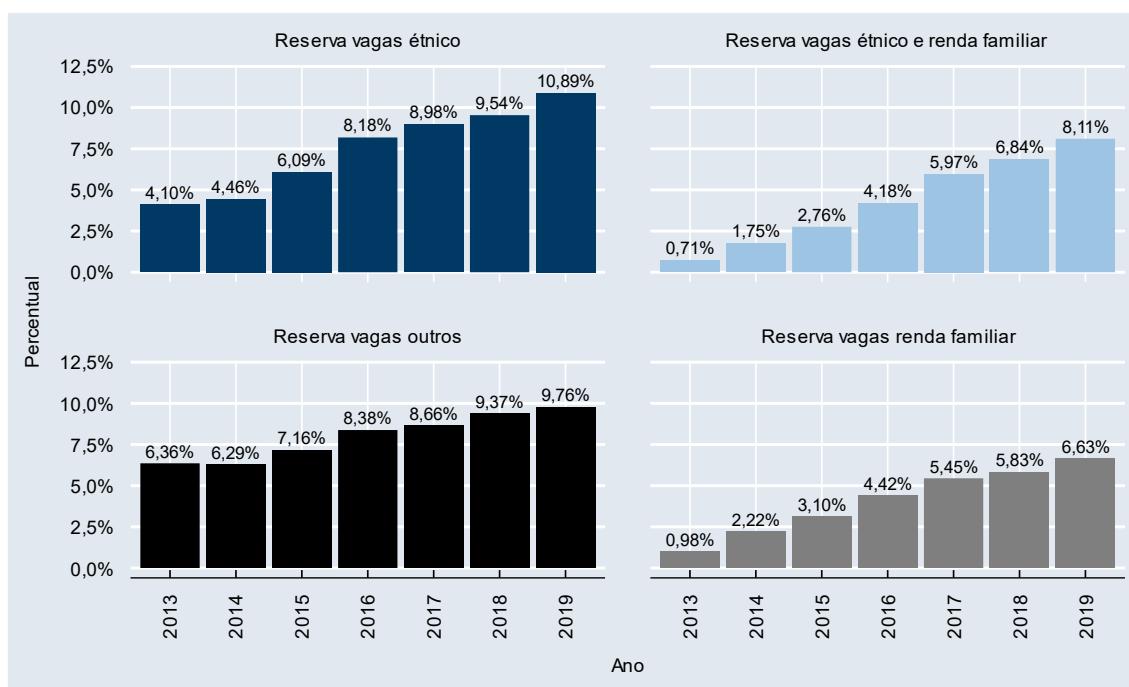
Desse modo, nesta seção, as caracterizações socioeconômica e do tipo de entrada dos estudantes da RUF matriculados em cursos do ensino superior são apresentadas a partir das informações do Censo do Ensino Superior.

O Erro! Fonte de referência não encontrada.³⁷ apresenta o percentual de estudantes ingressantes por meio de cotas sociais e étnico-raciais nas instituições de ensino superior federais públicas ao longo dos anos, evidenciando o grupo de cotistas que entraram na universidade por alguma reserva de vaga, que são potencialmente elegíveis para recebimento de auxílios de assistência estudantil usualmente observados em situação de vulnerabilidade social. Os dados informam que o grupo de cotistas aumentou entre 2013 e 2019: em 2013, apenas 12,15% dos alunos no ensino superior federal entraram por alguma regra de reserva de vagas; em 2019, 35,39% dos ingressos ocorreram por essa modalidade.

Esse movimento parece decorrer da implementação gradual da Lei de Cotas (nº 12.711, de 29 de agosto de 2012) que define a implementação de sistema de garantia de vagas por critérios raciais e étnicos, situação socioeconômica e rede de ensino cursada durante o ensino médio (BRASIL, 2012). No Erro! Fonte de referência não encontrada.³⁸, apresenta-se a distribuição dos alunos ingressantes por reserva de vagas em relação às diversas categorias elencadas no Censo do Ensino Superior. Essa leitura dos dados permite inferir como a implementação da Lei de Cotas é verificada na prática. Nota-se que 39,59% dos alunos entravam por alguma forma de reserva de vagas étnica em 2013 (33,74% de reservas de vagas étnico e 5,85% de reserva de vagas étnico e renda familiar). Em 2019, esse número chegava a 53,68% (30,78% de reservas de vagas étnico-raciais e 22,90% de reserva de vagas étnico-raciais e renda familiar).

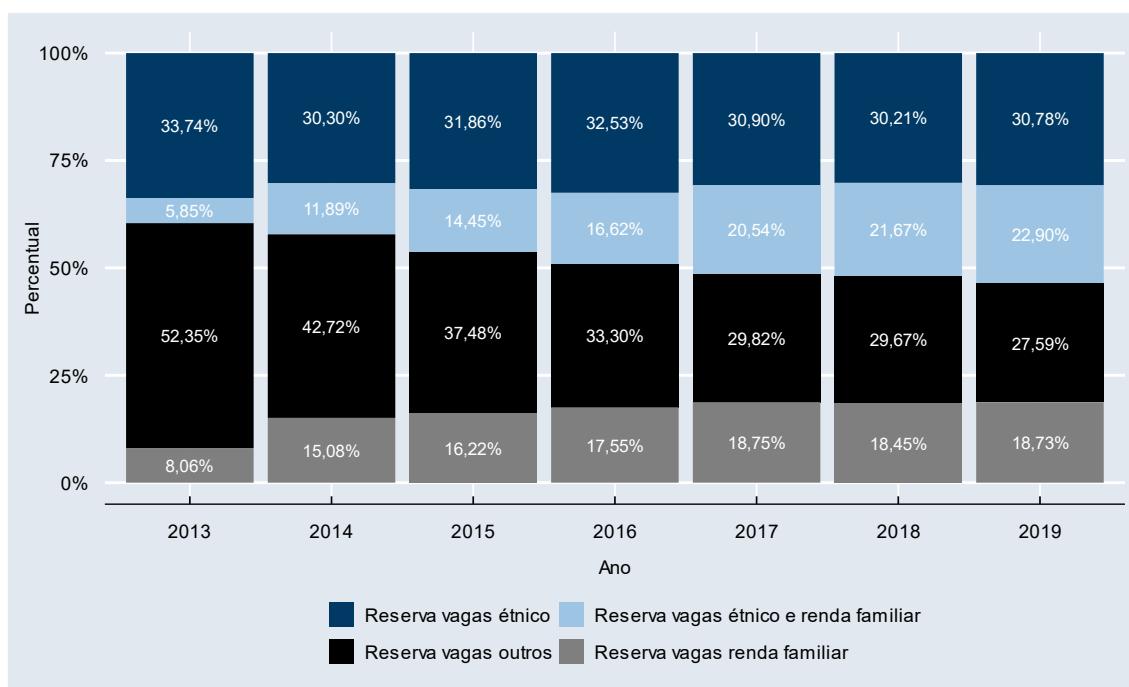
⁷² Esta seção traz trechos do produto “Políticas Nacionais de Assistência Estudantil” elaborado pelo Evidência Express da ENAP para esse trabalho.

Gráfico 37 Percentual de alunos ingressantes por alguma regra de reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2013 a 2019). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Gráfico 38 Distribuição dos alunos pelos tipos de reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior Públicas.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2013 a 2019). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Como a reserva de vagas tem estreita relação com a discussão sobre a assistência estudantil, passa-se a discutir o estado dessa política de acordo com os dados do Censo do Ensino Superior. Nele, a variável “Apóio Social” e seus desdobramentos evidencia as informações prestadas pelas instituições em relação às iniciativas nesse sentido. A Tabela 8 explicita a relativa estabilidade na quantidade de cobertura do apoio social no ensino superior ao longo do período analisado.

Tabela 8. Quantidade de alunos com apoio social nas universidades públicas de ensino superior

Ano	Quantidade de alunos	Percentual de alunos
	com Apoio Social	Com Apoio Social
2013	304.844	24,3%
2014	222.187	16,8%
2015	234.880	17,6%
2016	251.284	18,4%
2017	237.640	17%
2018	261.438	18,7%
2019	303.022	21,9%

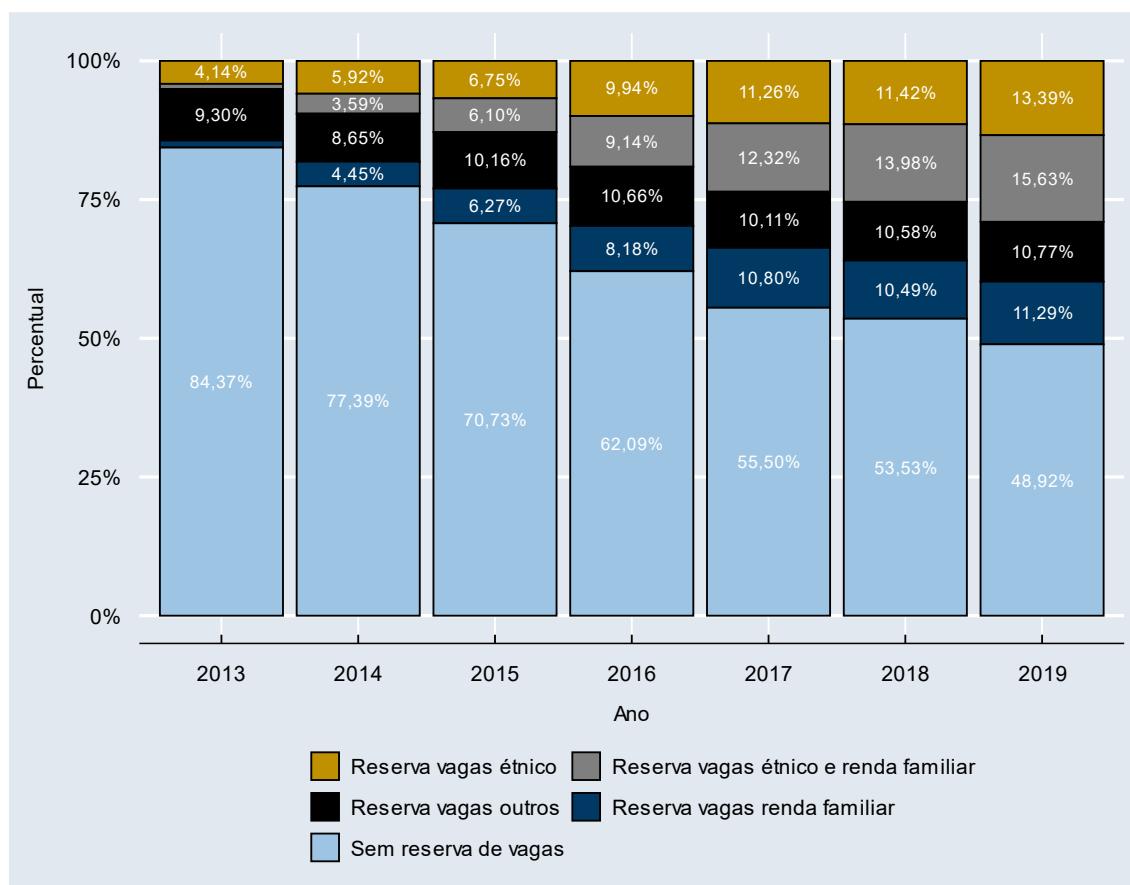
Fonte: Censo do Ensino Superior. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Apesar da estabilidade do apoio social, em termos percentuais, os beneficiários dessa assistência mudam no tempo. A **Erro! Fonte de referência não encontrada.³⁹** desagrega a distribuição desse apoio entre os alunos que entraram por reserva de vagas. Em 2013, pouco

mais de 15% das iniciativas de apoio social eram destinadas aos alunos entrantes por reserva de vagas enquanto essa proporção chega a 50% em 2019. Também, é importante observar também que a distribuição do apoio social passou a beneficiar proporcionalmente mais os alunos entrantes pelos diversos critérios de reserva de vagas. Mas como isso se relaciona com a composição do ensino superior federal?

Quando se coteja esses dados de apoio social com os dados de ingressos, a relação fica ainda mais evidente. Entre 2013 e 2019, foi observado um aumento de 16,64 pontos percentuais de estudantes ingressantes por vagas destinados a critérios de renda familiar e étnico-raciais. Contudo, o volume relativo dos estudantes ingressantes por meio desses critérios contemplados com apoio social se manteve relativamente estável. Afinal, apenas 24,31% dos alunos ingressantes por reserva de vagas étnico-raciais. Dessa forma, dada a existência dessa diferença entre as quantidades de estudantes ingressos por reserva de vagas e estudantes ingressos por reserva de vagas contemplados com apoio social, não é possível ignorar a existência de uma oferta limitada dos benefícios de assistência estudantil para suprir a necessidade desses apoios para permanência no ensino superior em instituições federais.⁷³

Gráfico 39 Distribuição do apoio social em relação a reserva de vagas nas instituições de ensino superior federais públicas por ano.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2013 a 2019). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Essa comparação inicial deve ser interpretada com parcimônia tendo em vista que as informações apresentadas são aproximações para analisar o fenômeno do atendimento da assistência estudantil para a população alvo desses benefícios. Nesse sentido, cabe ressaltar

⁷³ Parágrafo retirado do produto “Políticas Nacionais de Assistência Estudantil” elaborado pelo Evidência Express da ENAP para esse trabalho.

também a importância da consideração de outros fatores na composição da população alvo como a própria diferença de critérios de elegibilidade entre diferentes instituições de ensino superior e variações regionais no atendimento da política de assistência estudantil.⁷⁴ A seguir, destrincha-se o fenômeno do apoio social no ensino superior federal.

5.3.3 Características socioeconômicas dos estudantes

Ainda que se observe a prevalência de apoio social entre os alunos ingressantes por reserva de vagas, uma questão pertinente a ser observada na distribuição do apoio social é: a situação socioeconômica do estudante importa para a distribuição da assistência estudantil?

Isso porque a legislação estabelece como ponto de corte para a política a renda familiar mensal *per capita* de 1,5 SMs. Contudo, não é possível identificar diretamente a renda familiar dos alunos. Diante desse problema, recorre-se a uma aproximação: o Indicador Socioeconômico Familiar do Estudante do Enem. Para calcular essa variável, foi necessário analisar os dados identificados do Censo do Ensino Superior e do Enem na sala segura do INEP.

As análises apresentadas a seguir tomam como referência os dados do Censo Superior de 2019, especificamente a identificação única dos alunos cursando o ensino superior nesse ano. Em seguida, caracterizou-se o indicador socioeconômico dos inscritos no Enem com base no Texto para Discussão 47 do INEP (BARROS, et. al, 2019).

Para tanto, selecionou-se as variáveis do questionário socioeconômico presente nas edições do Enem de 2011 a 2019 e, por meio da metodologia descrita no TD, calculou-se o índice associado a cada estudante para o período. Como os alunos podem prestar o Enem diversas vezes, selecionou-se o INSE Enem mais recente para caracterizar a situação do estudante do ensino superior. Por exemplo, se um aluno matriculado em 2019 fez o Enem em 2018 e 2017, selecionou-se a informação do ano de 2018. Cabe ressaltar que a análise pressupõe que o INSE mais recente retrata de maneira próxima a situação socioeconômica estudante.

Após o cruzamento dos dados, identificou-se o INSE Enem para 80% dos alunos matriculados no Ensino Superior no ano de 2019. Com isso, é possível ter uma caracterização bem próxima de quem são os alunos nas instituições. Segundo explica o TD 47, o indicador pode ser segregado em 8 grupos apresentados no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁹ a seguir. De acordo com a descrição, o público potencial do programa estaria aparentemente entre os grupos de 1 a 4.

⁷⁴ Parágrafo retirado do produto “Políticas Nacionais de Assistência Estudantil” elaborado pelo Evidência Express da ENAP para esse trabalho.

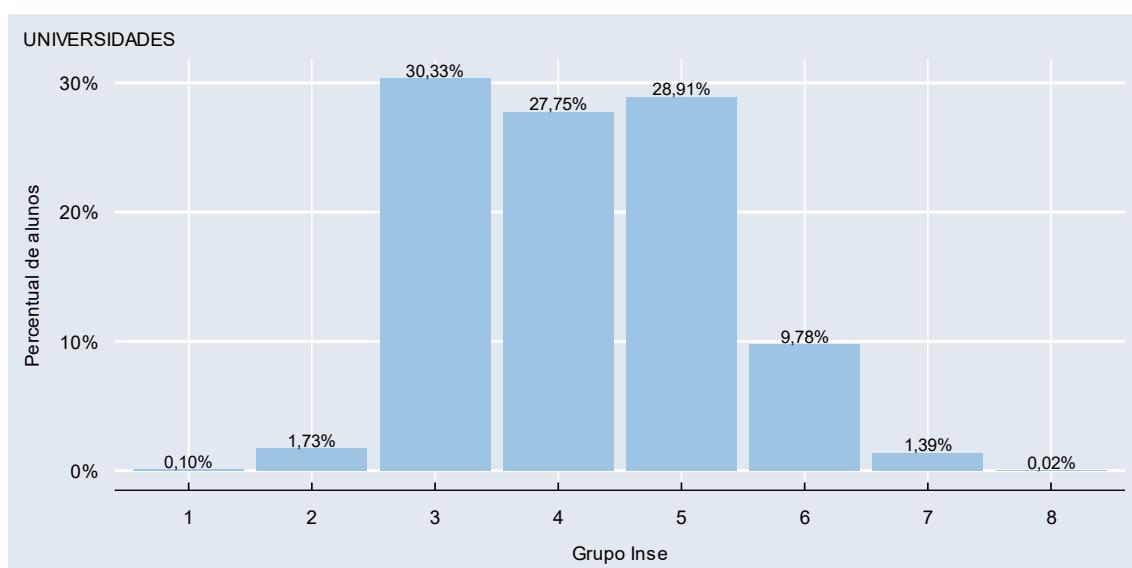
Quadro 19 Interpretação Sociológica da Escala do Indicador de Nível Socioeconômico Familiar do Enem (Barros, et. al, 2019)

Grupo	Descrição
1	Este grupo é composto pelos indivíduos de menor nível socioeconômico familiar. Tipicamente, seus pais ou não frequentaram escola, ou estudaram até o 5º ano do ensino fundamental, e o conjunto dos habitantes da residência não possui renda mensal regular. Em seus domicílios, dispõem somente de alguns bens elementares como um quarto para dormir e, na melhor das hipóteses, uma geladeira e telefone celular; não possuem banheiro em suas residências, tampouco um bem complementar ou suplementar.
2	Neste grupo, de nível socioeconômico bastante baixo, os indivíduos pertencem a famílias que recebem, no máximo, um salário-mínimo mensal, e cujos pais estudaram até o 5º ano do ensino fundamental, mas não necessariamente o completaram. Em seus domicílios, é possível encontrar uma quantidade mínima de bens elementares (um ou dois quartos para dormir, um banheiro, uma televisão em cores, uma geladeira e telefone celular); podem ou não possuir um rádio e não dispõem de bens complementares ou suplementares.
3	Em geral, os indivíduos alocados neste grupo vivem com uma renda familiar de até 1,5 salário-mínimo e seus pais têm provavelmente o ensino fundamental como maior nível de escolaridade. Seus domicílios dispõem de um mínimo de bens elementares (até dois quartos para dormir, um banheiro, uma televisão em cores, uma geladeira, rádio e telefone celular); podem ou não possuir algum bem complementar como aparelho de DVD e máquina de lavar roupa; poucos entre estes tendem a possuir computador e acesso à internet.
4	Tipicamente, as famílias dos indivíduos que pertencem a este grupo têm renda mensal variando de 1 a 2,5 salários-mínimos e o ensino médio como o maior nível de escolaridade, tendo parcela considerável de seus pais completado os estudos no ensino fundamental. Seus domicílios têm bens elementares (dois ou três quartos para dormir, um banheiro, televisão em cores, geladeira) e uma quantidade mínima de bens complementares (forno micro-ondas, máquina de lavar roupa, computador e acesso à internet); podem ou não possuir carro, aparelho de DVD e de telefone fixo, mas ainda não apresentam bens suplementares.
5	Neste grupo, os indivíduos provêm de famílias que recebem entre 1,5 e 5 salários-mínimos mensais, e cujos pais completaram pelo menos o ensino médio. Em suas residências, estão presentes uma quantidade razoável de bens elementares (dois ou três quartos para dormir, um ou dois banheiros, uma ou duas televisões em cores, uma geladeira) e uma quantidade mínima de bens complementares (aparelho de DVD, computador, acesso à internet, forno micro-ondas, máquina de lavar roupa, telefone fixo e somente um carro); ademais, podem ou não possuir TV por assinatura e alguns bens suplementares como freezer e aspirador de pó.
6	Este grupo abrange indivíduos de famílias que vivem com renda mensal variando entre 3 e 10 salários-mínimos e com pais que, tendo concluído o ensino médio, podem ter concluído a graduação ou mesmo a pós-graduação. Além de uma quantidade maior de bens de consumo elementares (três quartos para dormir, pelo menos dois banheiros e duas televisões), em suas residências tipicamente se encontra bens complementares (um ou dois carros, aparelho de DVD, máquina de lavar roupa, acesso à internet) e alguns bens suplementares (freezer e aspirador de pó); podem

	ou não contratar empregada doméstica e, se o fazem, na frequência de uma ou duas vezes por semana.
7	Este grupo contém indivíduos de elevados valores de nível socioeconômico familiar, com renda mensal igual ou superior a 10 salários-mínimos; seus pais completaram pelo menos a graduação, tendo uma boa parte concluído a pós-graduação. Suas residências apresentam no mínimo três quartos para dormir, três banheiros, uma ou duas geladeiras, pelo menos dois carros e contêm ao menos três televisores e três computadores, além de um mínimo dos demais bens elementares e complementares. Quanto aos bens suplementares, possuem freezer, aspirador de pó, e podem ou não possuir máquina de secar roupa e de lavar louça. De modo geral, contratam empregada doméstica uma ou mais vezes por semana.
8	No grupo de maior nível socioeconômico familiar, encontram-se indivíduos cujos pais tipicamente completaram a pós-graduação e que vivem com rendas familiares mensais superiores 20 salários-mínimos. Seus domicílios apresentam pelo menos quatro quartos para dormir e três banheiros. Como bens de consumo, possuem quantidades mais elevadas de bens elementares (três televisores, por exemplo) e complementares (três computadores, três carros), e uma quantidade mínima de bens suplementares. Provavelmente contratam empregada doméstica para uma frequência de no mínimo cinco vezes por semana.

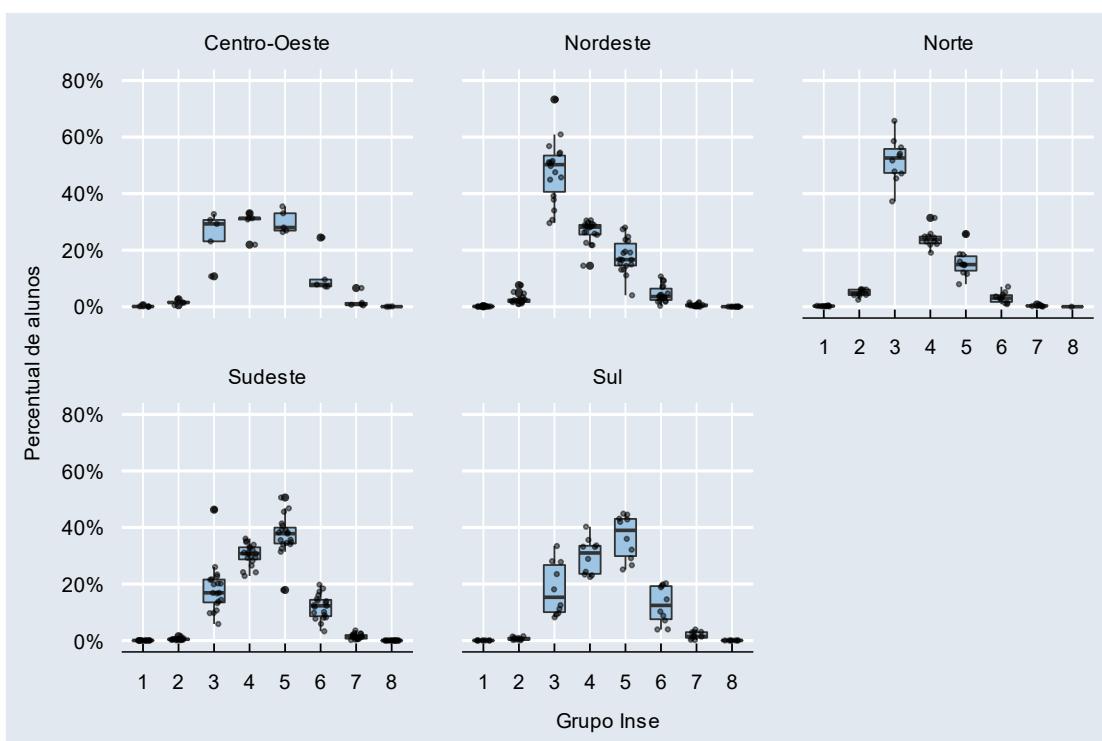
Antes de tratar especificamente da relação entre o índice socioeconômico e apoio social obtido, é pertinente comentar sobre como é a distribuição observada dos alunos nas IFES com base no INSE Enem. De acordo com o **Erro! Fonte de referência não encontrada.**⁴⁰, em 2019, 87% dos alunos matriculados estão distribuídos nos grupos INSE 3, 4 e 5. Ademais, sabe-se que 60% dos alunos matriculados em 2019 pertencem aos grupos 1 a 4, sendo potencialmente atingidos pela Assistência Estudantil, de acordo com os parâmetros legais percorridos ao longo deste trabalho, a saber: renda familiar mensal de até 1,5 SM per capita, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

Gráfico 40 Distribuição do percentual de alunos matriculados nas IFES por grupo socioeconômico (INSE Enem) em 2019.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Gráfico 41 Distribuição do percentual de alunos segundo grupos socioeconômicos (INSE Enem) por IES (pontos) e região em 2019.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Ainda que, segundo o índice calculado, 60% dos alunos estejam no público potencial da Assistência Estudantil, a distribuição dos alunos não é uniforme entre as instituições e regiões do país. Nas universidades das regiões Norte e Nordeste, a mediana de distribuição dos alunos entre os índices é de 79% e 81%, respectivamente. Por sua vez, no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste as medianas são 52%, 48% e 63%.

Uma das perguntas iniciais está relacionada a focalização da distribuição dos tipos de apoio social nas universidades. Em outros termos, qual chance de o aluno com baixo índice socioeconômico receber apoio social naquele ano específico? Para responder esse questionamento, estimou-se uma regressão logística na qual a variável dependente é o recebimento de apoio social. Nesse modelo, controla-se o recebimento do apoio ao grupo socioeconômico, à IFES, ao tipo de entrada (reserva de vagas), ao fato de ser ingressante, ao estar inscrito no cadastro único, bem como a características do aluno (raça, sexo). Embora esse exercício estatístico não apresente uma explicação causal, aponta a associação entre o índice socioeconômico estimado e o recebimento desse apoio. Para fins expositivos, serão apresentadas as probabilidades previstas de receber apoio social associadas às variáveis apresentadas.

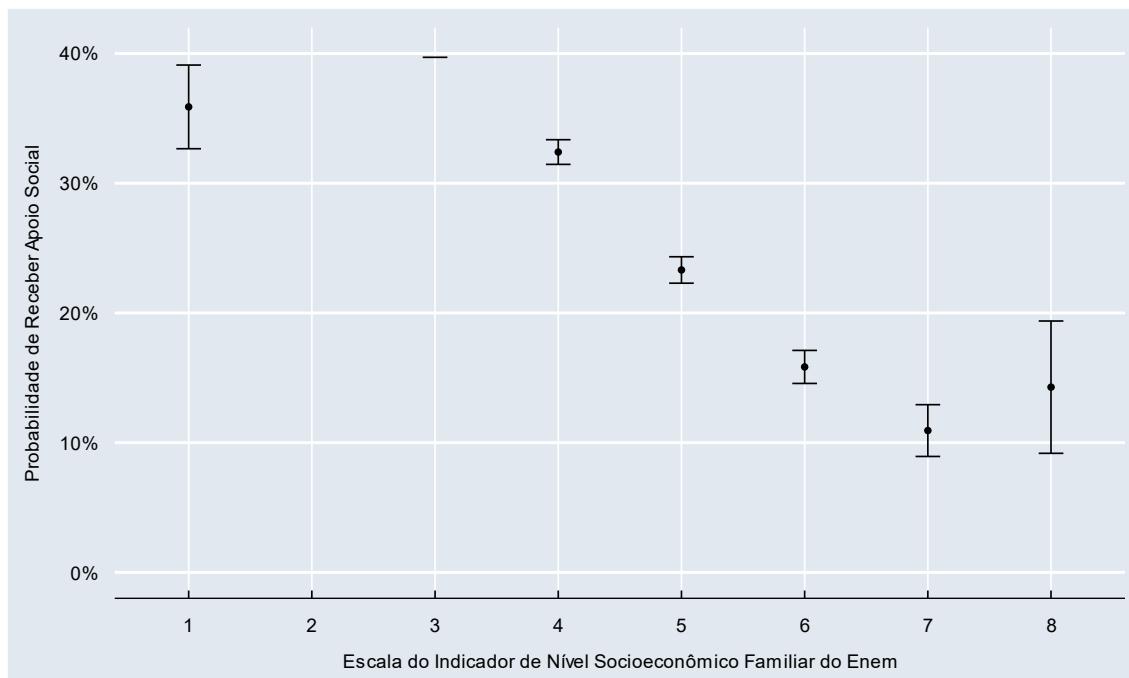
De acordo com o modelo, nota-se uma probabilidade decrescente de recebimento do apoio social à medida que o aluno é identificado como pertencente a grupos com maior renda (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**40). Na ausência dos dados administrativos sobre os alunos beneficiários, essa aproximação permite apontar a relativa focalização do programa: há prioridade na distribuição de recursos aos alunos em situação de vulnerabilidade.

Além da característica socioeconômica estimada, buscou-se identificar quais alunos da base estavam identificados no Cadastro Único. No total, identificou-se pouco mais de 140 mil estudantes, perfazendo pouco mais de 10% do total de alunos no período. Nos modelos,

observa-se que o fato de o aluno estar no Cadastro Único está associado a um incremento de 7% na chance de receber algum tipo de apoio social.

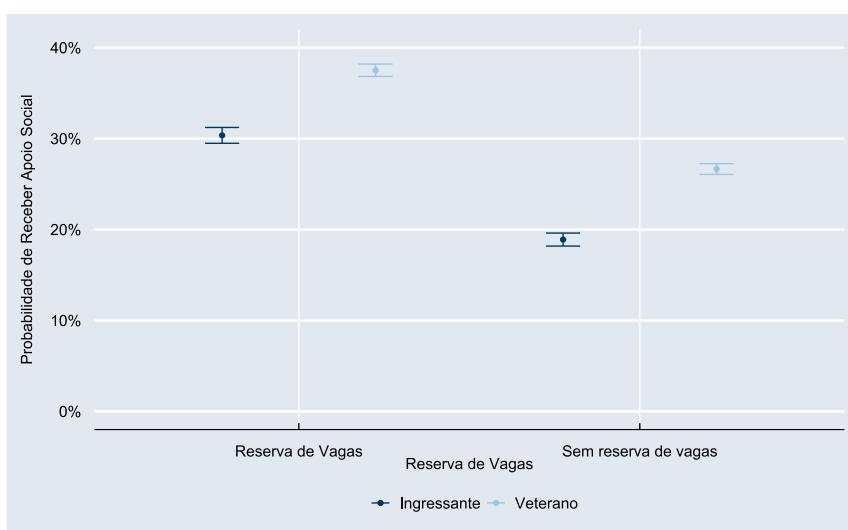
Ainda, os modelos apontam que alunos ingressantes tem menor probabilidade de receber apoio social. Consistente com a observação que lei de cotas afetou a distribuição de bolsas, alunos que acessam as universidades por meio de reserva de vagas tem maior probabilidade de receber apoio social.

Gráfico 42 Probabilidade prevista de receber apoio social de acordo com a característica socioeconômica familiar do aluno.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

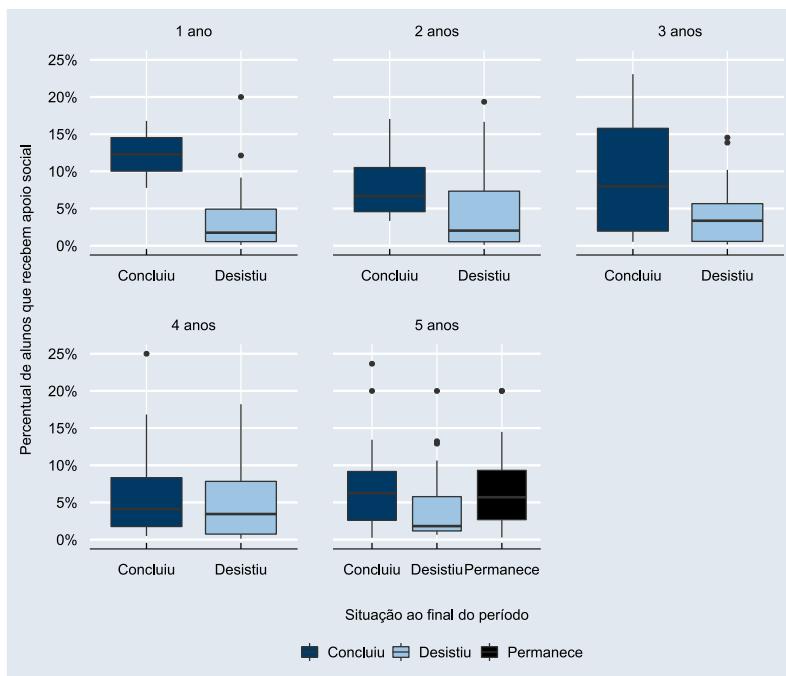
Gráfico 43 Probabilidade prevista de receber apoio social por reserva de vagas segundo o momento do ingresso (calouro e veterano)



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Especificamente sobre o recebimento do apoio social, o recebimento desse benefício no tempo difere. Com base nos dados da trajetória acadêmica tabulado pelo INEP, é possível acompanhar a trajetória de recebimento do apoio social do aluno que ingressou nas instituições federais em 2015. Entre eles, há três grandes situações: aqueles que concluíram o curso, os que desistiram do curso e os que permanecem no curso. Entre os que concluíram o curso, observa-se que, na mediana, apenas 6,5% receberam apoio social durante os cinco anos de curso. Entre os que permanecem após cinco anos, apenas 6% receberam todos os anos. O **Erro! Fonte de referência não encontrada.**⁴⁴

Gráfico 44 Recebimento de apoio social por tempo de curso

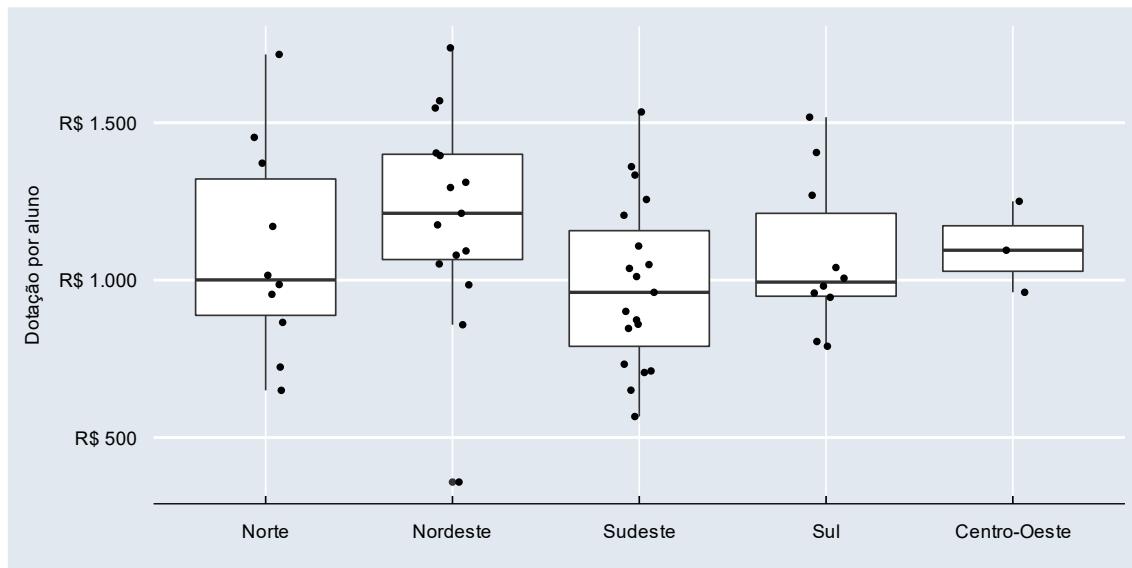


Fonte: Trajetória do Ensino Superior 2015-2019 (INEP). Elaboração: SOF/SETO/ME.

A identificação da renda familiar prevista dos alunos no

⁴⁵ permite estimar como as dotações orçamentárias repassadas a cada Universidade estão associadas com o potencial público da política. Em primeiro plano, deve-se destacar a distribuição dos valores da ação 4002 por aluno das instituições universitárias. Conforme se observa, a mediana das dotações por aluno não varia muito por região. Contudo, há uma dispersão dos valores entre as instituições. Por exemplo, a Universidade Federal do Maranhão recebeu R\$358,00 por aluno enquanto a Universidade Federal do Cariri tinha pouco mais de R\$ 1.737,00 por estudante.

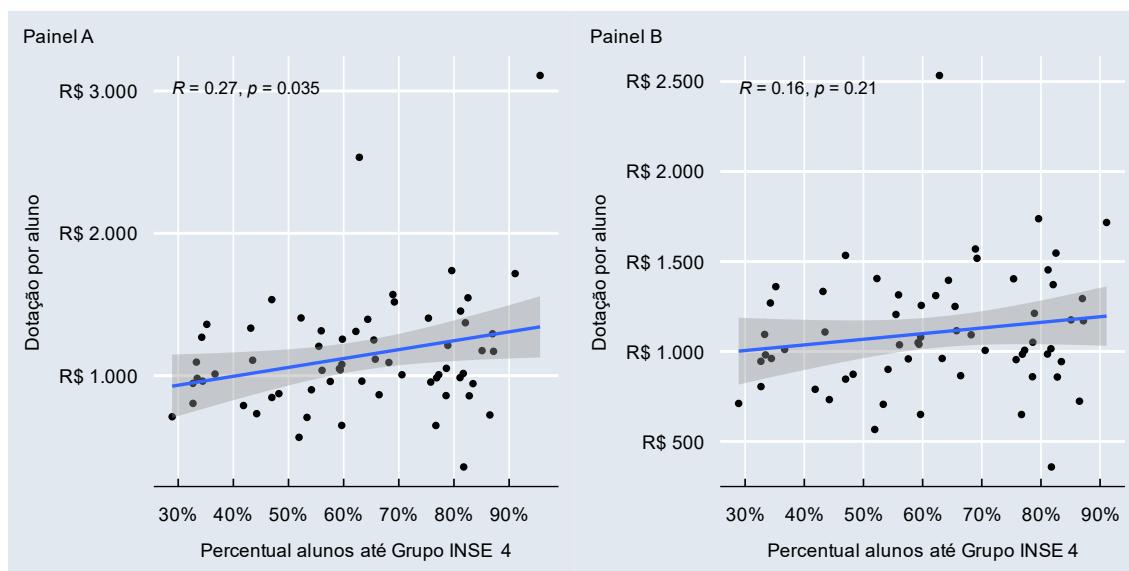
Gráfico 45 Dotação por aluno da ação 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior



Fonte: SIOP, Censo Escolar e Enem. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Porém, essa distribuição não informa se os recursos são distribuídos com maior peso para as instituições com maior número de potenciais beneficiários – entendidos como os alunos identificados nos quatro primeiros níveis da escala apresentada no Erro! Fonte de referência não encontrada.⁴⁶. Conforme mostra o **Erro! Fonte de referência não encontrada.**⁴⁴, a correlação entre o valor da dotação por aluno e o público potencial é positiva e fraca (Painel A). Contudo, com a retirada da observação mais influente (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, com pouco mais de R\$3.100 por aluno), evidencia uma correlação positiva fraca e sem significância estatística. Em outros termos, no caso das Universidades, não há evidente focalização dos recursos para instituições com maior público potencial da política.

Gráfico 46 Correlação entre Dotação da ação de assistência estudantil por aluno e Percentual de alunos nos grupos socioeconômicos de 1 a 4 (Inse Enem)



Fonte: SIOP, Censo Escolar e Enem. Elaboração: SOF/SETO/ME.

5.4 Escuta de Especialistas

No âmbito das oficinas dedicadas a discutir a árvore do problema da política, duas delas focaram na implementação da assistência estudantil na ponta, isto é, nas universidades federais e nas unidades da RFPCT. As oficinas que deram suporte a este trabalho foram realizadas pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR) da FGV.

Para sua realização, foram convidados os executores da política federal de assistência estudantil de unidades selecionadas, conforme **Erro! Fonte de referência não encontrada.**²⁰ a seguir, buscando atender a critérios de diversidade regional; e gestores do Ministério da Educação, da SETEC e da SESU. A ênfase foi dada nos aspectos orçamentários, nos desafios encontrados e nos resultados alcançados em cada instituição específica. Na segunda oficina, a ênfase foi dada aos desafios de implementação da política.

Quadro 20 Participantes das Oficinas

Instituição	Sigla	Representante
Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Bruno Lindemayer
Instituto Federal do Espírito Santo	IFES	Adriana Piontkovsky Barcellos
Instituto Federal de Rondônia	IFRO	Edslei Rodrigues de Almeida Sandra Araldi
Instituto Federal Catarinense	IFC	Josefa Surek de Souza Iara Montanelli
Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Leonardo Barbosa e Silva
Instituto Federal do Maranhão	IFMA	Maron Stanley Silva Oliveira Gomes

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	SETEC	Silvilene Souza da Silva
Secretaria de Educação Superior	SESU	Cibele Magalhães de Pinho de Castro Ricardo Menezes

Fonte: FGV (2021a, 2021b). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Nesta seção, serão sublinhados os principais argumentos levantados por estes profissionais do setor público nas referidas oficinas, ora relativos ao processo orçamentário, ora relativos aos desafios da implementação observados pela administração central e pela gestão local.

5.4.1 Oficina 1: Experiência institucional

De acordo com o relato dos especialistas convidados, os benefícios e serviços ofertados pelas universidades federais e RFEPECT na esfera da assistência estudantil se assemelham: auxílio para permanência, moradia estudantil, alimentação, transporte, etc. A “cesta” de cada instituição termina variando em função do perfil socioeconômico dos alunos e do grau de descentralização das unidades acadêmicas. Ainda assim, há de se observar que os benefícios da assistência estudantil variam e podem ser mais focalizados ou mais difusos a depender da natureza do serviço ofertado.

Normalmente, a alimentação fornecida nos restaurantes universitários tem como público-alvo toda a comunidade acadêmica, que usufrui do serviço de acordo com sua capacidade de pagamento (embora não seja claro como isso é mensurado). Por sua vez, serviços de moradia tendem a ser direcionados a públicos mais restritos. Pode-se notar também que os serviços ofertados são sensíveis às novas demandas. Recentemente, por conta da transferência das atividades para a modalidade remota em função da pandemia do novo coronavírus, as instituições relataram ter introduzido ou expandido o benefício monetário de inclusão digital, visando a auxiliar os alunos na contratação de pacotes de dados de acesso à internet e/ou na aquisição de equipamentos.

Sobre o potencial de cobertura da política, o argumento dos profissionais entrevistados é que a maioria dos alunos ingressantes se encaixa no perfil dos beneficiários da política de assistência estudantil: ou tem renda inferior a 1,5 SM ou é oriundo de escola pública. Na ausência de um processo seletivo nacional para acesso à assistência estudantil, cada unidade termina realizando seu próprio teste de meios para selecionar os beneficiados. Isso geralmente ocorre por meio de edital público lançado anualmente – para novos ingressantes – e reavaliação socioeconômica dos já contemplados.

Dado o foco nos rendimentos em detrimento da mensuração de outros fatores de vulnerabilidade, estudantes trabalhadores normalmente ficam de fora dos processos seletivos da assistência estudantil, perdendo a oportunidade de se dedicarem unicamente aos estudos.

Quanto à regulamentação da política, afirma-se que ela ainda é insuficiente do ponto de vista legal, especialmente para a RFEPECT, conforme disposto no Decreto nº 7.234/2010. De acordo com apontamento de seus executores, o principal público da Rede é de estudantes de ensino técnico, que não estão explicitados no decreto de regulamentação do PNAES. Suas

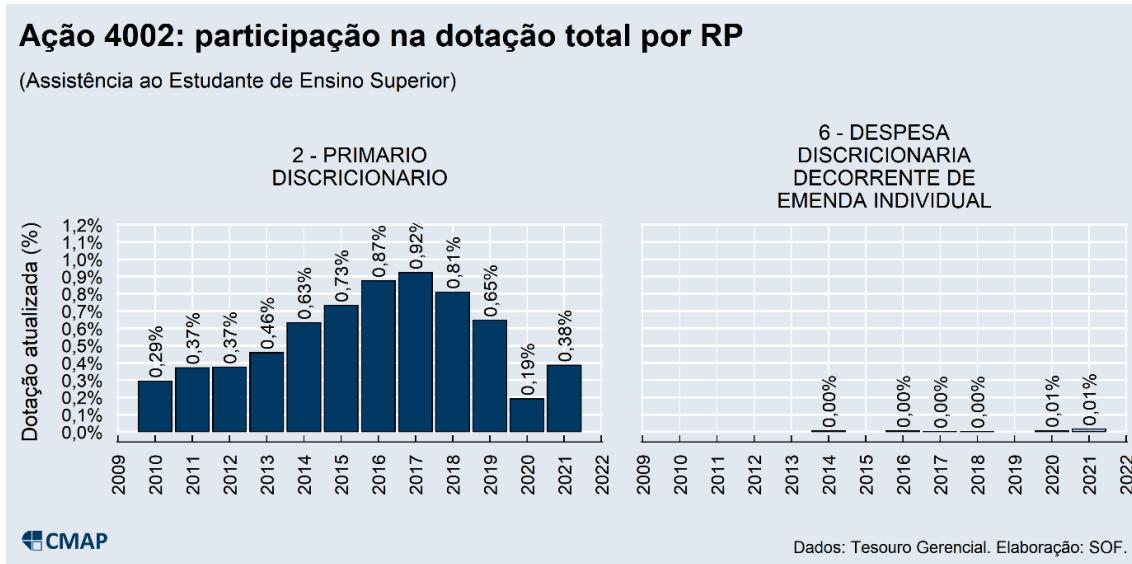
unidades, portanto, atuam baseadas no termo “especificidades⁷⁵”. Assim, seria necessária atualização da regulamentação, sob a forma de lei, visando garantir maior segurança jurídica à execução da política.

Note-se que, a despeito das ações afirmativas para estudantes vulneráveis, negros, indígenas, quilombolas e com deficiência estarem presentes como forma de acesso ao ensino superior, elas se ausentam da regulamentação da assistência estudantil. A priorização a esses grupos é feita na execução, em cada instituição.

O monitoramento dos estudantes beneficiários é variável. Há instituições que dispõem de sistemas informatizados próprios, outras fazem acompanhamento apenas com planilhas eletrônicas (“no Excel”). A Universidade Federal do Pampa (Unipampa), por exemplo, possui um sistema bem estruturado, que consegue acompanhar cada estudante beneficiado nos seus diferentes campi, incluindo métricas individuais de desempenho acadêmico (mínimo de créditos cumpridos, frequência líquida, rendimento acadêmico etc.). O Instituto Federal do Maranhão (IFMA), por outro lado, ainda não conseguiu que todos os campi adotassem o sistema criado, de modo que possui dificuldades internas de monitoramento em função do controle manual. Ainda nessa seara, importa afirmar que o desempenho acadêmico não é avaliado por todas as instituições escutadas, como o Instituto Federal Catarinense (IFC): o entendimento é de que a assistência estudantil visa, em primeiro lugar, a enfrentar vulnerabilidades.

Do ponto de vista orçamentário, relata-se que receitas próprias e emendas parlamentares têm sido utilizadas para suplementar recursos da assistência estudantil, ampliando os recursos designados pelo MEC na Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora esse relato possa ser relevante individualmente para alguma universidade, os repasses de emendas são pouco expressivos, conforme observado nas figuras a seguir. De forma agregada, o repasse de emendas individuais perfaz não mais que 0,02% da dotação de 2021 para ação 2994 e 0,01% para ação 4002.

Gráfico 47 Participação na dotação da ação orçamentária 4002 da assistência estudantil no ensino superior federal por indicador de resultado primário (RP) (Universidades Federais)



⁷⁵ Cf. Decreto nº 7.234/2010, art. 4º.

Gráfico 48 Participação na dotação da ação orçamentária 0A12 da assistência estudantil no ensino superior federal por indicador de resultado primário (RP)



Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

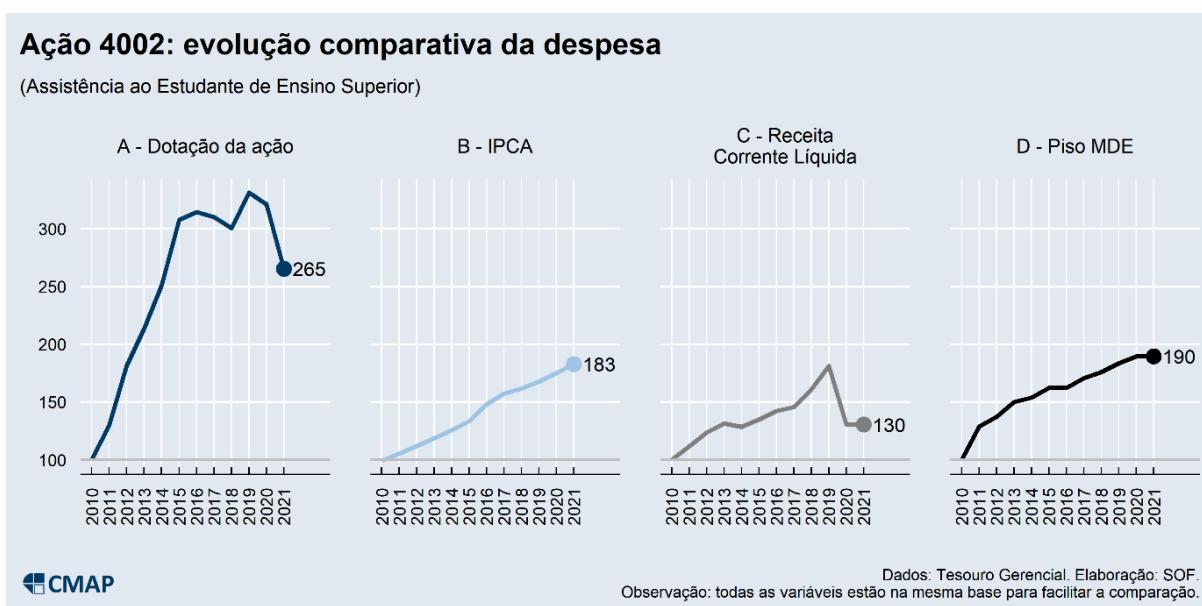
Outro tópico relaciona-se ao valor fixado na LOA para a assistência estudantil. Segundo os gestores, esse valor permanece o mesmo há cerca de 6 anos, sem correção pela inflação ou pela expansão do número de matrículas, penalizando os estudantes ora pelo congelamento do número de beneficiários, ora pelas perdas reais no valor de compra dos benefícios concedidos (“quando o dinheiro do auxílio transporte acaba, pula-se a roleta”).

De fato, a ação 4002 teve expressivo crescimento entre 2010, ano de implementação da assistência estudantil, e 2018. As figuras a seguir comparam a evolução das despesas das ações mencionadas com o IPCA, a Receita Corrente Líquida e o Piso do MDE. Conforme se observa, houve forte expansão da política até 2014 seguida de menor variação entre 2015 e 2018. Porém, a partir de 2019, houve redução nominal e real das dotações. Em outros termos, os valores de 2021 foram menores do que aqueles observados do pico pós expansão em 2019. No caso específico do PBP, há uma forte expansão entre 2012 e 2017 e uma recuperação em 2019, seguida de queda nos recursos consignados.

Gráfico 49 Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil nas universidades federais

Ação 4002: evolução comparativa da despesa

(Assistência ao Estudante de Ensino Superior)

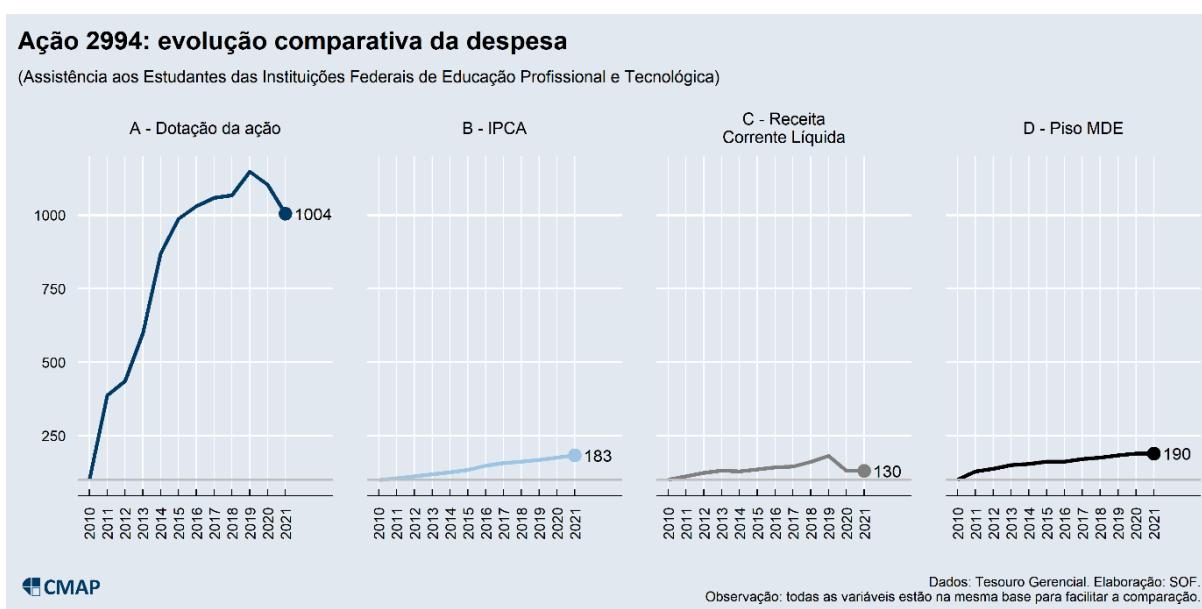


Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

Gráfico 50 Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – RFEPECT

Ação 2994: evolução comparativa da despesa

(Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica)

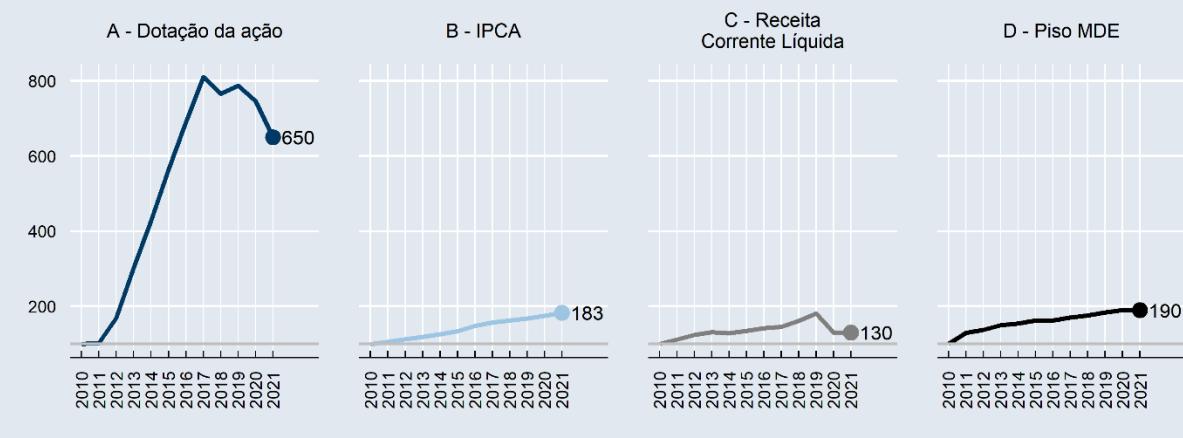


Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

Gráfico 51 Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – PBP

Ação 0A12: evolução comparativa da despesa

(Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior)



Dados: Tesouro Gerencial. Elaboração: SOF.
Observação: todas as variáveis estão na mesma base para facilitar a comparação.

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

Com essas reduções, relata-se o uso de recursos de outras ações orçamentárias para financiar a assistência estudantil, auxiliando estudantes de formas diversas àquelas fixadas nos programas tradicionais, quase sempre na modalidade de bolsas que envolvem a realização de algum trabalho. Contudo, não houve especificação dos atores sobre quais seriam as fontes desses financiamentos adicionais.

Ainda sobre esse aspecto, argumenta-se que a distribuição dos recursos orçamentários da assistência estudantil penaliza as unidades com maior número de estudantes vulneráveis, uma vez que o principal fator de distribuição dos recursos é o número de estudantes diplomados e não aquele. Nesse sentido, aprofunda desigualdades entre instituições já estabelecidas e em grandes centros urbanos em relação às mais novas e às criadas em regiões mais pobres. Diante desse argumento, calculou-se o volume de recursos repassados a cada universidade no ano de 2019 e o percentual de alunos por grupo INSE em cada instituição.

O acolhimento de estudantes com necessidades especiais e de estudantes indígenas e quilombolas à vida acadêmica também foram dificuldades relatadas. Entre serviços de apoio específicos ou não, informa-se que não há servidores capacitados ou trabalhadores terceirizados para dar conta das demandas emergentes. Argumenta-se que assistentes sociais, por exemplo, não são profissionais presentes em todos os campi, nem sua contratação tem acompanhado a mudança do perfil dos estudantes da última década, fator esse que sobrecarrega esses profissionais e outros servidores técnico-administrativos que estão em exercício. Problemas mais urgentes dos estudantes também terminam sendo resolvidos por meio de liminares.

Afirma-se que a ausência de um sistema de informação e gestão confiável e preditor faz com que, de um lado, a assistência estudantil não esteja disponível já no momento de entrada dos estudantes nas instituições; e que estudantes que já saíram da universidade e que não cumprem mais os requisitos da assistência estudantil continuem recebendo apoio pecuniário, mesmo no âmbito do Programa Bolsa-Permanência, que possui um sistema centralizado, gerido pelo MEC.

Entende-se que a política é efetiva e bem-sucedida, mas esta é muito mais uma percepção bem-informada pelos resultados em cada instituição do que um diagnóstico global, uma vez que não há meios de comprovação – dada a ausência de mecanismos formais de

monitoramento e avaliação por parte do MEC. O combate às desigualdades regionais, por exemplo, é um objetivo da política jamais avaliado.

Não há um diagnóstico regular do perfil dos estudantes atendidos, principalmente dos estudantes que não recebem pecúnia. De todo modo, as instituições relatam que entre estudantes que recebem algum tipo de auxílio, a evasão é menor, quando eles são comparados a estudantes de perfil socioeconômico semelhante. Na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), por exemplo, do ponto de vista da ideação, o relato é de que os estudantes beneficiados pensam muito menos em abandonar o ensino superior e participam ativamente das oportunidades acadêmicas (iniciação científica, programa de educação tutorial, mobilidade nacional e internacional etc.). Assim, a assistência estudantil cumpre o papel de não somente manter o estudante na universidade, mas de dar a ele uma formação qualificada.

De modo geral, o que se entende é que as universidades federais ampliaram o número de vagas ofertadas pelo meio do REUNI, estabeleceram a mudança na forma de ingresso com o Sisu e a qualificação do ingresso com a Lei de Cotas, mas a assistência estudantil não mudou seu perfil para acompanhar as mudanças que ocorreram, de modo que necessita ser aperfeiçoada.

5.4.2 Oficina 2: desafios da assistência estudantil

Reiterando aspectos levantados na seção anterior, os profissionais apontam a necessidade de criação de indicadores que deem suporte à tomada de decisão no âmbito da assistência estudantil, por meio da integração de bases de dados das instituições de ensino com o MEC e com a assistência social (CadÚnico, em particular). Nos cruzamentos de dados realizados para este trabalho, identificou-se que, no ano de 2019, 140 mil alunos do Ensino Superior estavam inscritos no Cadastro Único.

No âmbito da RFPCT, recomenda-se a melhoria do acolhimento dos estudantes, especialmente aqueles que estudam em regime de internato. Sem condições adequadas para o estudo, argumenta-se, eles podem migrar para regiões metropolitanas e minarem justamente os objetivos de criação e fortalecimento dos campi com essa característica.

Para todas as instituições, pondera-se a relevância da alimentação como aspecto importantíssimo da manutenção dos alunos, mesmo para aqueles que possuem renda familiar mensal *per capita* acima de 1,5 SM. Seja porque hoje se há mais alunos estudando longe de seu local de origem, por conta do Sisu, seja porque a alimentação oferecida é equilibrada nutricionalmente, com custo inexistente ou muito mais baixo para o corpo discente.

Argumenta-se também que há dificuldades entre os alunos de comprovação da vulnerabilidade social e econômica por meio de documentos, impedindo acesso tempestivo ao PNAES.

Sobre as despesas com a execução da política de assistência estudantil, os profissionais relatam que tem havido pressão sobre a alimentação, na medida em que a alta de preços tem afetado o transporte de gêneros alimentícios. Após a expansão dos recursos destinados à assistência estudantil de 2014 a 2018, a regressão dos valores entre 2019 e 2021 expõe o dilema de financiamento das políticas.

Mais uma vez, os profissionais consultados afirmam que a assistência estudantil é maior que a concessão de bolsas e auxílios. As necessidades dos alunos não se restringem à insuficiência de renda, de modo que é preciso ampliar e fortalecer equipes, permitindo a validação das informações prestadas pelos estudantes e o acompanhamento de suas vulnerabilidades. Em outros termos: uma equipe qualificada melhora a execução da política,

diminuindo suas fragilidades. Argumentam também pela consideração de ampliar a oferta a estudantes de todas as modalidades de ensino – não apenas de graduação presencial – e de considerar suas insuficiências de modo amplo na regulamentação da política, assim como pelo reforço do seu caráter universal – muito embora a focalização seja uma realidade.

Sobre este aspecto, e reiterando a questão orçamentária, os profissionais registram que a política não consegue atender as necessidades dos estudantes, na medida em que opera com valores defasados. Termina, portanto, restringindo-se aos mais pobres dentre os pobres. Ao mesmo tempo, o ensino superior federal se transformou, acolhendo um número maior de migrantes, pessoas com deficiência e populações tradicionais, por exemplo. Com populações vulneráveis inseridas, os efeitos da crise social e econômica também são sentidos no âmbito da assistência estudantil, pressionando as instituições de ensino a expandirem os benefícios e serviços ofertados.

A escuta qualificada promovida junto aos gestores reitera a conclusão extraída da revisão da literatura: do ponto de vista das unidades de ensino, os programas de assistência estudantil são intervenções indispensáveis para a manutenção de estudantes vulneráveis no ensino superior federal. Dialoga também com o trabalho de auditoria da CGU, que informa a fragilidade legal e organizativa da política, tanto na ponta – universidades federais e RFPCT – como no órgão central, fator que abre espaço para: a insegurança jurídica dos seus operadores; a inexistência de parâmetros de execução, monitoramento e avaliação; a fragilidade no atendimento das demandas do público-alvo; a desconexão da intervenção com a política nacional de assistência social, entre outros aspectos.

Finalmente, a escuta qualificada também adensa a análise de indicadores, reiterando o dilema principal da política hoje: a restrição de recursos orçamentários vis-à-vis a expansão numérica e a mudança de perfil no ensino superior federal, que hoje acolhe mais estudantes socioeconomicamente vulneráveis – quase sempre pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

5.5 Teoria do Programa

No presente trabalho, tomaremos como Teoria do Programa um resumo narrativo que expressa como a política pública incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos:

[A Teoria do Programa] Envolve a especificação de como e por que uma política pode causar determinado desdobramento, investigando as relações causais entre os estágios envolvidos e explicitando como se espera atingir os objetivos da política, materializados nos resultados e nos impactos do modelo lógico. A teoria do programa estrutura a racionalidade por trás da política pública, sendo um instrumento para orientar diversas abordagens de avaliação, bem como o próprio monitoramento ao longo da sua execução. A teoria também idealiza a sequência de eventos e resultados que deverão ocorrer em uma cadeia causal de modo a confrontar o esperado com o observado. É uma forma de ilustrar como, a partir de um conjunto de processos, chega-se aos resultados desejados.

A teoria do programa pode ser assim formalizada. Dada uma necessidade (problema) circunscrita a um contexto específico, propõe-se o uso de recursos (insumos) para efetivação de um conjunto de processos que vão gerar produtos e que, por sua vez, deverão implicar determinados efeitos (resultados/impactos). Esse planejamento pode ser formalizado por um modelo lógico, que consiste em representar essa sequência de eventos por meio de um fluxograma em que cada etapa da intervenção, assim como as

suas interrelações e as cadeias de resultados incorporados, são blocos de construção para o desenvolvimento. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018: 60-1)⁷⁶.

Na presente seção, será apresentada a Teoria do Programa da política de assistência estudantil no ensino superior federal. No âmbito deste trabalho, abriga-se sobre o termo assistência estudantil as diferentes iniciativas da União prioritariamente dirigidas a estudantes do ensino superior federal. O trabalho aqui exposto beneficia-se de dois esforços institucionais que nutriram a pesquisa desde o princípio: a série de oficinas realizadas pela FGV, sistematizadas na seção anterior; e da Enap, por meio do Evidência Express.

Considerando os indicadores apresentados na seção anterior, o Modelo Lógico antes apresentado (conforme Gráfico 52 – Modelo lógico da política federal de assistência estudantil (PNAES, PBP)), bem como o Produto I da consultoria Evidência Express, detalharemos na presente seção a Teoria do Programa da Política de Assistência Estudantil.

Como evidenciado pela revisão da legislação, pela revisão da literatura e pela escuta aos gestores, a hipótese que baliza o programa é que estudantes vulneráveis, do ponto de vista social e econômico, não conseguem sozinhos concluir a graduação no ensino superior federal. Por isso, precisam de apoios institucionais de diversas naturezas, que vão desde aspectos materiais, passando por aspectos culturais, artísticos e psicológicos. Isto é, assumindo o estudante como um ser biopsicossocial como destinatário da assistência estudantil, suas vulnerabilidades são compreendidas à semelhança.

Não há uma teoria específica identificada que dê suporte à assistência estudantil, ora no MEC, ora na RFEPECT, ora nas universidades. O que há é um diagnóstico sobre a realidade dos estudantes, atualizado periodicamente pelo FONAPRACE que autorizou tanto a emergência do PNAES, como subsidia a demanda por melhorias. Tal diagnóstico, deve se ressaltar, tem natureza descriptiva e pouco avança quanto a aspectos de correlação e causalidade na vida acadêmica dos estudantes.

Tabela 9 PNAES – principais características

O que é	Programa com múltiplas ações destinadas a mitigar a evasão estudantil no ensino superior de alunos em situação de vulnerabilidade social.
Objetivos	i) a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; ii) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; iii) reduzir as taxas de evasão e contribuir para a inclusão social pela educação.
População elegível	Alunos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo aos demais critérios fixados pela instituição de ensino.
Competências	Cada universidade ou unidade da RFEPECT possui autonomia em realizar o desenho da implementação da política em dez áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte,

⁷⁶ Publicação “Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise ex post, volume 2, Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília, 2018”. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/guias/avaliacao_de_politicas_publicas_expost.pdf>

creche, apoio pedagógico e auxílio a estudantes com condições especiais como deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

Fonte: Enap (2021b:7), a partir de BRASIL, 2013.

Toma-se como pressupostas a vulnerabilidade de estudantes indígenas e quilombolas, acolhidos pelo Programa Bolsa Permanência; e a vulnerabilidade de estudantes com deficiência, beneficiários do Programa Incluir. Ambos foram criados com perspectiva universalizante, mas apenas o primeiro possui informações públicas quanto à sua execução.

Tabela 10. Bolsa Permanência – principais características

O que é	Auxílio financeiro com a finalidade de minimizar desigualdades sociais, étnicas e raciais Contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
Objetivos	i) Viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (em especial indígenas e quilombolas) nos cursos de graduação; ii) Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil; iii) Promover a democratização do acesso ao ensino superior.
População elegível	Estudante com renda familiar <i>per capita</i> não superior a um salário-mínimo e meio, estar matriculado em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias e não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar de diplomação no curso de graduação que estiver matriculado.
Competências	SETEC e SESU do MEC - Coordenar o desenvolvimento, atualização e manutenção do sistema de informação utilizado para concessão das bolsas e realizar os processos de execução financeira do programa. RFEPECT e Universidades - Realizar o cadastro e manter atualizadas as informações dos estudantes beneficiados pelo programa. Realizar o acompanhamento acadêmico desses estudantes.

Fonte: Enap (2021b:7), a partir de BRASIL, 2013.

De todo modo, é possível identificar alguns princípios na condução da política pública. Do ponto de vista do MEC, há uma opção pela focalização da política. Isso se expressa no corte de renda de 1,5 SM *per capita* para a concessão de benefícios e serviços.

Tabela 11 Programa Incluir – principais características

O que é	Promoção do desenvolvimento de políticas institucionais de acessibilidade nas IFES.
Objetivos	Institucionalizar ações de política de acessibilidade na educação superior, por meio dos Núcleos de Acessibilidade, que se estruturam com base nos seguintes eixos: a) infraestrutura b) currículo, comunicação e informação c) programas de extensão

d) programas de pesquisa	
Elegibilidade	Rede Federal de Universidades.
Operacionalidade	Recursos consignados pelo MEC em cada unidade orçamentária das IFES.

Fonte: Adaptado de SECADI/SESU, 2013⁷⁷.

De outro lado, nas universidades federais e na RFPCT, a focalização aparece mais como uma contingência do que como princípio ou prática administrativa regular. Uma vez que os recursos orçamentários são escassos, os estudantes mais pobres são priorizados, ainda que não haja uma vinculação explícita dos dados coletados com a rede de assistência social pública. Do ponto de vista discursivo, o que se defende é uma assistência estudantil de caráter universal: ela deve ser concedida a todo estudante que dela precisar. Argumentação semelhante é observada na prestação do serviço de alimentação: além de saciar a fome, ela deve ser vista como uma atividade coletiva, que contribui para criar o senso de pertencimento à comunidade universitária.

Tabela 12 Características comparadas do PNAES e Bolsa Permanência

Característica	PNAES	Bolsa Permanência
Objetivos	i) Democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; ii) Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; iii) Reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a inclusão social pela educação.	i) Viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (em especial indígenas e quilombolas) nos cursos de graduação; ii) Promover a democratização do acesso ao ensino superior; iii) Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil.
População Alvo	i) Alunos com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário-mínimo e meio (aplicado sem sobrepor os critérios estabelecidos pela instituição de ensino); ii) Alunos oriundos da rede pública de educação básica (aplicado sem sobrepor os critérios estabelecidos pela instituição de ensino).	i) Alunos com renda familiar <i>per capita</i> não superior a um salário-mínimo e meio; ii) Alunos de etnias indígenas e quilombola.
Condicionais	Definido pela instituição de ensino.	Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias e não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar de diplomação no curso de graduação que estiver matriculado.

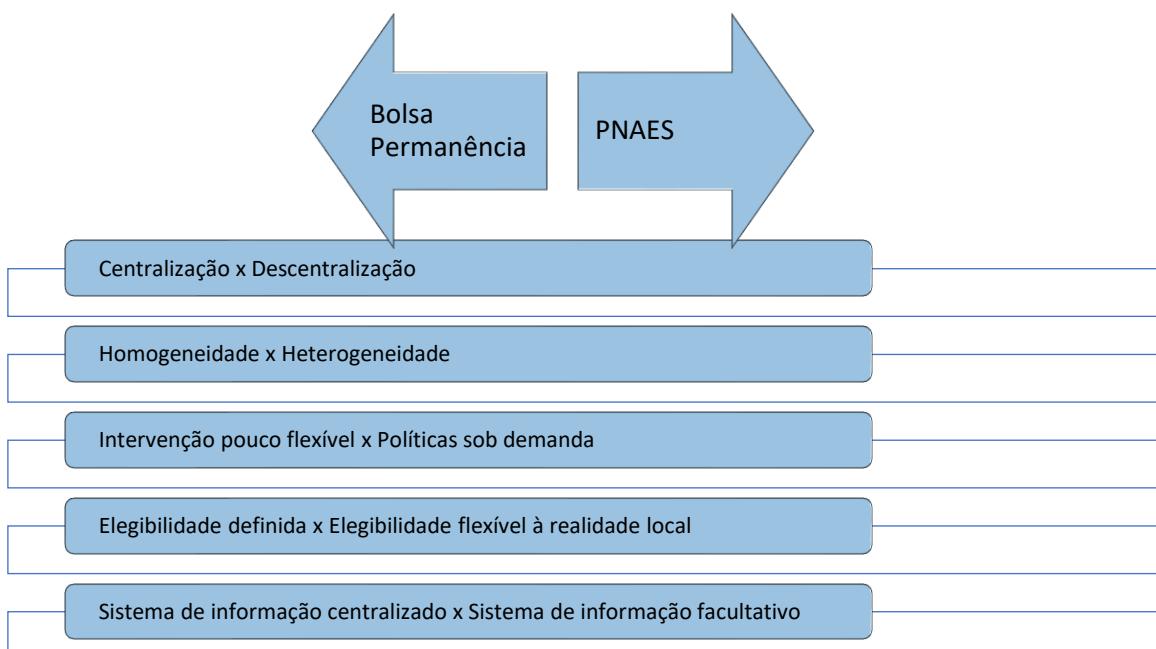
⁷⁷ Documento Orientador Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior SECADI/SESU–2013, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13292&Itemid=

Operacionalização	Realizado pela instituição de ensino.	Realizada em conjunto pela instituição de ensino e Secretarias da Educação Superior (SESu) e da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação.
--------------------------	---------------------------------------	--

Fonte: Enap (2021b: 8)

Ainda no âmbito dos princípios, pode-se afirmar que no exercício da autonomia que lhes é constitucionalmente atribuída, as universidades federais e a RFPCT afirmam implementar a política de assistência estudantil conforme a agenda pactuada com a comunidade acadêmica, muito embora o relatório da CGU aponte a baixa participação dos beneficiários no aperfeiçoamento da política. De outro lado, o MEC pouco exerce seu papel de órgão central, na medida em que até o presente momento não estabeleceu parâmetros gerais de gestão, monitoramento e controle. A ausência de métricas elementares relativas ao desenho da política e seus resultados, a presença de iniciativas com propósitos semelhantes desarticuladas e superpostas entre si, bem como de um registro administrativo centralizado que permita avaliar e direcionar mais adequadamente os recursos disponíveis, reitera esse alheamento.

Figura 18 Síntese das diferenças entre PNAES e Bolsa Permanência



Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021b: 6-9)

A existência do PBP como um programa de objetivos semelhantes ao PNAES geridos por instâncias diferentes dentro do próprio MEC reforça esse quadro. Lições aprendidas não são compartilhadas entre os programas e cada um segue uma rotina de execução específica, sem um diálogo que até agora tenha confluído para minorar a fragmentação dos esforços que compõem a assistência estudantil prestada pelo Governo Federal.

Isso posto, pode-se afirmar – diante dos achados das seções anteriores – que há elementos para afirmar que a política de assistência estudantil, tal como prestada pelo PNAES e pelo PBP, é efetiva, ainda que restem por investigar as variáveis causais que a garantem, tendo como

referência as bases de dados disponibilizadas na sala segura do Inep. Dito de outro modo: apesar de existirem experiências bem-sucedidas nas universidades e na RFPCT mapeadas pela literatura, uma generalização ainda requer a elaboração de modelos estatísticos refinados, que exigem tempo de dedicação que extrapolam a temporalidade atribuída ao presente esforço de pesquisa.

Quadro 21 Processo de concessão de auxílios do PNAES

- | | |
|-------|--|
| (i) | Inscrição do estudante em edital específico para cada tipo de benefício oferecido acompanhada por envio de documentos; |
| (ii) | Avaliação e classificação do tipo e nível de vulnerabilidade do discente por meio de análise documental feita por departamento especializado; |
| (iii) | Entrevista e/ou visita domiciliar por assistente social para confirmação da etapa anterior (se julgado necessário), por vezes acompanhada da solicitação de documentos complementares; |
| (iv) | Divulgação do resultado final e encaminhamento para outros tipos de auxílio. |

Fonte: Adaptado de Enap, 2021a

No que se refere a fatores contextuais, os Institutos Federais, “por serem instituições mais jovens do que universidades federais, parecem ainda estar entendendo como estruturar a concessão de auxílio aos estudantes”, sendo menos explícitos para os estudantes sobre quais passos são necessários para que eles sejam beneficiados com a assistência estudantil. Ademais disso, por conta de sua descentralização, terminam por conferir autonomia aos campi para oferecerem os benefícios que julgarem adequados, bem como adotam tempos diferentes para abertura de seus editais (Enap, 2021a: 3; 19).

A legislação lista que apenas os estudantes de graduação presencial devem ser beneficiados pela assistência estudantil. Na prática, a RFPCT, ao atuar nas suas especificidades, atende estudantes de outros níveis e modalidades de ensino, como estudantes matriculados nos cursos técnicos, à distância e semipresenciais (Enap: 2021a: 19).

O processo de inscrição do estudante no PBP é parecido com o do PNAES. O estudante também se inscreve em uma chamada pública; só que neste caso, ela é organizada pelo MEC. A comprovação de que o estudante é indígena ou quilombola depende dos seguintes documentos: (i) auto declaração do candidato; (ii) declaração de sua respectiva comunidade sobre sua condição de pertencimento étnico, assinada por pelo menos 3 (três) lideranças reconhecidas; (iii) declaração da Fundação Nacional do Índio (Funai) que o estudante indígena reside em comunidade indígena ou comprovante de residência em comunidade indígena; ou (iv) declaração da Fundação Cultural Palmares informando que o estudante quilombola reside em comunidade remanescente de quilombo ou comprovante de residência em comunidade quilombola (SISBP, 2022). Nas universidades e unidades da RFPCT, o PBP não possui exatamente um padrão: as práticas variam bastante, tal como sintetizado na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹⁹

Figura 19 Principais diferenças quanto à implementação do Programa Bolsa Permanência nas instituições de ensino superior federal



Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021b: 6-7)

A avaliação e a classificação das vulnerabilidades dos estudantes também são feitas em cada uma das instituições de ensino, segundo processos próprios, embora seja possível sinalizar etapas elementares. No caso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a qual possui uma fundação com quase 90 anos de experiência na oferta de assistência estudantil, informa-se que os dados fornecidos por cada estudante inscrito por meio do formulário socioeconômico são utilizados para construir indicadores. Uma expressão matemática, em última instância, classifica o nível de necessidade financeira do estudante (*ibidem*: 11). Iniciativa semelhante é feita pela Unipampa (*ibidem*: 16).

Em cada unidade de ensino superior federal, portanto, o estudante pode se defrontar com um processo diferente - fórmula matemática, cruzamento com CadÚnico, entrevistas, classificação automática ou manual etc. O tempo para concessão dos benefícios, uma vez identificada a vulnerabilidade, não possui qualquer padronização (imediatamente, 30 dias etc.), assim como a validade dos benefícios – que transcorre sem diálogo com política de assistência social não contributiva, cuja temporalidade do benefício é de 2 anos até outra verificação.

O contexto de implementação da política de assistência estudantil é amplamente variável e a ausência de parâmetros mínimos a serem perseguidos pelas universidades e pela RFPCT torna as experiências dos estudantes profundamente particularizadas. Enfim, o contexto local torna-se a variável mais importante.

Quadro 22 Classificação socioeconômica dos estudantes da UFMG inscritos em editais de assistência estudantil

Nível I: estudantes de família de baixa renda, cuja condição socioeconômica desfavorecida lhe restringe as oportunidades de capacitação e inclusão. Ele apresenta indícios de vulnerabilidade social caso não receba apoio para suprir suas necessidades básicas e corre risco de evasão logo no início de sua trajetória acadêmica.

Nível II: estudante de famílias de baixa renda, cuja condição socioeconômica desfavorecida dificulta a permanência na UFMG até a conclusão de seus estudos. Embora possua suporte familiar um pouco mais consistente, caso não receba apoio para suprir suas necessidades básicas, poderá ficar retido por mais tempo para a integralização do curso ou até mesmo não conseguir concluir a graduação.

Nível III: estudante que necessita de apoio para transposição de alguns impedimentos ao bom desempenho acadêmico, amenizando, assim, as dificuldades que apresenta.

Níveis IV-A e IV-B: esses níveis são exclusivos para acesso aos Restaurantes Universitários através de preços subsidiados e têm como critério a renda *per capita* do grupo familiar. Os estudantes com renda familiar até um salário mínimo *per capita* pagam R\$ 2,00 por refeição, e são classificados no Nível IV-A. Alunos com renda familiar *per capita* de um a três salários mínimos desembolsam o valor de R\$ 2,90 por refeição e são classificados no Nível IV-B.

A classificação é válida por 2 anos.

Fonte: UFMG (2021a) apud Enap (2021a: 11)

A auditoria da CGU de 2016 tem se constituído em mecanismo de mudança gradual da assistência estudantil. Por iniciativa própria, algumas universidades federais e unidades da RFPCT têm buscado aperfeiçoar a transparência dos seus processos, assim como seus mecanismos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios ofertados. Os resultados ainda são fragmentados, na medida em que as ações levadas a cabo pelo MEC na mesma direção ainda têm caráter interno, isto é, ainda não provocaram transformação na atuação daquelas instituições.

Quadro 23 Síntese dos Programas de assistência estudantil ofertados pela UFMG

Eixos Estruturantes	Descrição	Programas
Permanência	Promover o acesso, a inclusão, a permanência e a integralização da formação de estudantes em situação de vulnerabilidade	Programa Permanente de Moradia Universitária

	socioeconômica, em condições apropriadas à sua vida Acadêmica	
Enriquecimento cultural	Expandir a experiência cultural em diversas linguagens, potencializando a sociabilidade estudantil pela participação em manifestações culturais diversas.	Projetos e ações de apoio que permitam a troca cultural.
Apoio, acolhimento e acompanhamento	Ações continuadas e integradas, nas dimensões pedagógica, psicossocial e socioeconômica. Estímulo à imersão na vida acadêmica, ao bem-estar e à qualidade da formação na perspectiva da emancipação.	Apoio a projetos e propostas dos estudantes, inclusive por meio de chamada pública.
Afirmiação e cidadania	Promover o acolhimento e a inclusão social de estudantes, respeitando-se a igualdade étnico-racial e de gênero, a diversidade sexual e promovendo-se a afirmação de identidades, a acessibilidade e a inclusão de estudantes com deficiência.	<i>Projeto Redigir:</i> oficinas para ajudar os estudantes a melhorar suas habilidades de leitura e produção de texto. <i>Projeto Giz:</i> ajuda o estudante como fazer uso de ferramentas para fazer melhor a gestão do seu tempo e dos seus projetos. <i>Programa de Apoio às Ações Afirmativas:</i> apoiam atividades executadas por estudantes que tematizem ações afirmativas de combate às desigualdades no âmbito da universidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021a: 12-13)

As ações afirmativas também têm provocado mudanças na oferta da assistência estudantil, muito embora não seja possível afirmar a existência de um movimento amplo e organizado a respeito. A título de exemplo, registra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.**²⁴ as ações realizadas pela Unipampa dirigidas a estudantes indígenas e quilombolas.

Quadro 24 Síntese das ações afirmativas para estudantes indígenas e quilombolas no âmbito da assistência estudantil ofertadas pela Unipampa

Ação	Descrição
Plano de Apoio à Permanência Indígena e Quilombola (PAPIQ)	Oferta o conjunto de auxílios para a permanência dos estudantes de graduação para este público específico: alimentação, moradia, transporte, creche, inclusão

	digital. Não requer comprovação de renda. Exige cumprimento de critérios acadêmicos para manutenção (frequência, rendimento).
Auxílio de Desenvolvimento Acadêmico Indígena e Quilombola (ADAIQ)	Estímulo à iniciação acadêmica indígena e quilombola, com projetos na área de ensino, pesquisa, extensão e ações sociais.
Programa de Monitoria Indígena e Quilombola (MonIQ)	Monitoria para alunos calouros indígenas e quilombolas.
Projeto de Apoio Social e Pedagógico	Programa de atendimento a estudantes do Plano de Apoio à Permanência, incluindo indígenas e quilombolas, que não atingem o rendimento acadêmico esperado pela universidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021a: 18); FGV Clear (2021a)

Em relatório de pesquisa produzido pela Enap sobre a implementação da Lei de Cotas no ensino superior federal (Enap, 2021c), parte das instituições respondentes (13 delas, entre universidades e institutos federais) afirmaram que, em função da ampliação do ingresso de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, as principais mudanças ocorridas nas políticas que executam se deram na área de assistência estudantil. Na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**13, uma síntese destas mudanças.

Tabela 13 Mudanças institucionais provocadas pela Lei de Cotas no ensino superior federal vinculadas à assistência estudantil, conforme relato de 13 instituições

Nº	Descrição
1	Criação de setores para acompanhamento dos estudantes cotistas
2	Apoio acadêmico para estudantes cotistas
3	Atendimento educacional especializado no processo seletivo e durante as atividades letivas para estudantes com deficiência, como a contratação de intérpretes de libras
4	Adaptação física para a acessibilidade nos prédios, salas de aulas e calçadas dos campi
5	Isenção da taxa de alimentação nos restaurantes universitários para estudantes cotistas
6	Bolsas de apoio estudantil para quilombolas e indígenas
7	Programa de inclusão racial nas atividades de pesquisa e extensão
8	Sensibilização do corpo discente quanto a necessidade de ações afirmativas para estudantes cotistas

Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021c: 56-59; 83-86)

Finalmente, cabe notar a inexpressividade de programas estruturados para estudantes com deficiência na RFPCT e nas universidades, a despeito da existência de ações afirmativas para o seu ingresso, mediante Lei de Cotas, e do Programa Incluir.

Os riscos de manutenção da política nos parâmetros atuais de intervenção dizem respeito às várias fases de sua implementação. Na Tabela 1414, são feitas afirmações estilizadas para cada uma delas, incorporando elementos levantados no transcurso do presente texto.

Tabela 14. Riscos associados à política de assistência estudantil do Governo Federal

Nº	Descrição
1	Fragmentação da legislação da assistência estudantil, sem acolhimento legal das especificidades do público da RFEPECT ou definição de parâmetros mínimos de organização e execução da política.
2	Consignação de recursos orçamentários em magnitude insuficiente para garantir a permanência dos estudantes vulneráveis, considerando o perfil histórico dos estudantes da RFEPECT e a mudança recente do perfil do corpo discente no ensino superior público federal provocado pela Lei de Cotas.
3	Alocação orçamentária desconectada da vulnerabilidade do corpo discente de cada instituição, favorecendo as mais consolidadas, enquanto penaliza aquelas mais recentes, com maior proporção de estudantes de graduação em situação de pobreza e com necessidades específicas de apoio e suporte.
4	Existência de programas diferentes de assistência estudantil com objetivos semelhantes, sem compartilhamento de lições aprendidas e racionalização de esforços.
5	Descoordenação e desarticulação da política, com presença de processos singulares em cada instituição e, portanto, ampla fragmentação da oferta de benefícios e serviços na ponta.
6	Inexistência de ações afirmativas para estudantes ingressantes pela Lei de Cotas – estudantes de escola pública, negros, indígenas, quilombolas, PCDs – fragilizando sua trajetória no ensino superior federal.
7	Realização de processos seletivos não-tempestivos à entrada dos estudantes no ensino superior federal, além de pouco organizados, pouco transparentes e desconectados da política federal de assistência social.
8	Falta de clareza quanto aos serviços e benefícios ofertados nas instituições – o que se oferece, a que tempo, sob quais condições, dificultando ao estudante vulnerável a escolha em qual instituição estudar.
9	Invisibilização da condição feminina no ensino superior, sem atenção a aspectos como licença-maternidade, presença nos cursos STEM (ciências, tecnologia, engenharia e matemática), articulação com municípios para acesso à educação infantil, etc.
10	Implementação da política sem atenção às demandas do corpo discente.
11	Incorporação de estudantes não-vulneráveis à prestação de serviços e oferta de benefícios promovidos pelas instituições.
12	Aplicação de recursos em desconformidade ao decreto de regulamentação do PNAES, por conta das fragilidades de normatização do Programa por parte do Governo Federal e em cada uma das instituições.
13	Ausência de registros administrativos confiáveis, de sistema de informação e gestão integrado, bem como de processos consolidados de monitoramento e avaliação, dificultando o aperfeiçoamento da política.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos fatores externos que podem interferir no andamento da política, pode-se enumerar: a renovação da Lei de Cotas; a contratação de servidores técnicos administrativos; monitoramento e avaliação; o controle interno e externo; e a judicialização.

Sobre a Lei de Cotas, conforme artigo produzido por pesquisadores do Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (AFRO Cebrap) e pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Gema/Uerj)⁷⁸, quando da aprovação da Lei nº 13.409/2016, que renovou a Lei nº 12.990/2012 para incluir cotas para pessoas com deficiência, o legislador retirou do Poder Executivo a responsabilidade exclusiva pela iniciativa de organizar a revisão da mesma no prazo de 10 anos, tornando-a indefinida. Perdida a exclusividade, também se perde os termos de renovação da principal medida responsável pela mudança recente do perfil socioeconômico do ensino superior federal, a qual impacta diretamente os termos da oferta da assistência estudantil (FERES JÚNIOR, LUZ, 2022).

De todo modo, o relatório de pesquisa sobre a Lei de Cotas produzido pela Enap (2021c) sugere que, entre as possibilidades de seu aperfeiçoamento, deve constar a política de assistência estudantil:

Com vistas a implementação do sistema de cotas, na perspectiva da democratização do acesso e da permanência no Ensino Superior e com base nos dados analisados nesta pesquisa, sugere-se, a seguir, algumas possibilidades de aprimoramento da Lei Federal nº 12.711/2012 no intuito de darmos continuidade a promoção de políticas públicas direcionadas a equidade social na perspectiva da pluralidade e da mitigação das desigualdades sociais. Tais como: [...]

Democratização das estratégias desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior quanto às ações afirmativas realizadas, conforme a Lei nº 12.711/12 para que ocorra momentos de troca de experiências em prol do aprimoramento dessas metodologias, em todas as IES, voltadas não apenas ao acesso, mas a permanência dos estudantes público-alvo da política. [...]

Programa de acompanhamento psicológico e acadêmico para auxiliar o estudante no decorrer do processo seletivo, validando ações e intervenções pedagógicas cada vez mais inclusivas voltadas às demandas e às necessidades apresentadas pelo estudante. [...]

Ampliação dos incentivos voltados à assistência estudantil, como bolsas de Pesquisa, Extensão, moradia, alimentação, saúde e recursos didáticos/materiais necessários, na perspectiva da promoção da igualdade de oportunidades para todos os estudantes das IES [...] (Enap, 2021c: 70-71).

A contratação – ou não – de servidores técnicos administrativos – assistentes sociais, psicólogos(as), educadores físicos, pedagogos, administradores, entre outros – aparece como variável de ajuste dos serviços da assistência estudantil: atenção à saúde física e mental, apoio pedagógico, realização de atividades culturais e esportivas etc. Dada a inexistência de parâmetros nacionais sobre a oferta de serviços, tampouco qualquer mensuração sobre a intensidade da pressão exercida pela Lei de Cotas em cada um deles, não é possível afirmar se o mix de servidores públicos disponíveis para a execução da política é adequado, e adequado a quê, ainda que o relato feito no âmbito desta pesquisa seja de que o número de profissionais à disposição dos estudantes é insuficiente.

Sobre o controle interno, pode-se afirmar que até o presente momento o MEC não efetivou em ações finalísticas as mudanças solicitadas pela Controladoria Geral da União (CGU) em relatório de 2016. Em 2019, a CGU reiterou a solicitação para avaliação da focalização da política nos estudantes vulneráveis, afirmando a existência de erros de inclusão (CGU, 2019). De todo modo, há um conjunto de ações planejadas pelo Ministério para alterar a forma de

⁷⁸ Disponível em <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/O-Congresso-e-a-Lei-de-Cotas>

execução do PNAES, mas elas ainda não passaram por todas as instâncias de tomada de decisão para que se processem.

Quanto ao controle externo, até o presente não houve uma auditoria comprehensiva sobre a assistência estudantil, mas ações em unidades da RFEPCT e das universidades. De todo modo, essa é uma possibilidade, que pode lançar luz em fragilidades da política não captadas pelo presente esforço de pesquisa.

Finalmente, a judicialização surge como uma possibilidade de mudança na política, de natureza *bottom-up*. Na medida em que determinadas unidades de ensino superior federal vierem a falhar no atendimento de estudantes com deficiência, cotistas ou não, garante-se a materialidade do direito à educação com a adoção de ações imediatas e de mais longo prazo, como a necessidade de intérpretes e implementação de tecnologias assistivas, por exemplo.

Como buscou-se demonstrar na presente seção, a política federal de assistência estudantil baseia-se na hipótese de que o ensino superior federal deve fornecer apoios institucionais de naturezas diversas para assegurar que os estudantes socioeconomicamente vulneráveis possam usufruir do direito à educação. À época de institucionalização do PNAES, a vulnerabilidade econômica foi definida como renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 SM. De modo prático, esse critério combinou-se aos destinatários da Lei de Cotas – pretos, pardos, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e às mulheres.

Quadro 25 Afirmação estilizada da Teoria do Programa da Assistência Estudantil

Se a oferta de benefícios e serviços da assistência estudantil permite que alunos socioeconomicamente vulneráveis estudem no ensino superior federal, isto deve levar à permanência destes estudantes no referido nível de ensino, contribuindo para a democratização dos diplomados no país, segundo as variáveis de raça, gênero, classe e região.

Conforme a estruturação da Árvore de Problemas da assistência estudantil, a questão a ser enfrentada pela política reside, justamente, na ausência de condições de usufruto das oportunidades ofertadas no ensino superior federal por estudantes vulneráveis. Caberia a ela enfrentá-las, portanto. Se a literatura que se dispõe a avaliar a política não é conclusiva sobre os seus efeitos positivos na evasão neste nível de ensino, os dados aqui trabalhados sugerem que a assertiva pode ser generalizada com um esforço adicional de investigação. Na literatura internacional, o estudo que mais se aproxima da construção institucional brasileira afirma que uma elegibilidade bem construída, junto com a expansão de recursos, proporciona queda nas taxas de evasão, mas não de conclusão do ensino superior.

A ausência de um sistema de informação e gestão universal no interior da política – com capacidade de geração de métricas – restringe a possibilidade de uma investigação mais ágil. Assim, o que se pode afirmar até aqui é a existência de universidades e institutos federais que, isoladamente, tiveram comprovadas a efetividade das suas intervenções, – fator que pode ser atribuído mais à maior disponibilidade local de recursos – orçamento, servidores técnico-administrativos, professores, participação estudantil – do que à capacidade de coordenação e articulação da política, seja por meio do MEC ou do FONAPRACE.

Nesse sentido, pode-se afirmar que são lacunas no desenho da política:

- critérios de elegibilidade desatualizados, sem diálogo com a política nacional de assistência social ou com a Lei de Cotas;
- ampla heterogeneidade na implementação, sem fixação de parâmetros básicos de processos ou padronização de benefícios para o usuário final;
- ausência de estratégias de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação, expressa na falta de instrumentos padronizados de execução pactuados pelo MEC com as universidades e a RFEPECT e;
- ausência de incentivos orçamentários para as instituições que possuem maior número de estudantes vulneráveis, prejudicando justamente as unidades que mais precisam de apoio.

Sintetizados os principais pontos levantados pela Teoria do Programa, junto com o conhecimento produzido no âmbito das seções anteriores, cabe proceder às recomendações para o aperfeiçoamento da política nacional de assistência estudantil.

5.6 Considerações finais

De modo sintético, 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, ainda que seja necessário investigar as relações de causalidade que as garantem. Nesse sentido, cumprem os objetivos para os quais foram desenhados.

O modelo de financiamento precisa se ajustar aos objetivos propostos da política. Confirmou-se a hipótese de que a assistência estudantil está mais vinculada a fatores incrementais do que ao número de estudantes vulneráveis, ensejando mudanças na forma de consignação de recursos orçamentários.

A Lei de Cotas provocou mudanças nas instituições, não restritas à assistência estudantil. Há um esforço para acolhimento das necessidades específicas desses estudantes: os cotistas, por exemplo, são maioria entre os estudantes beneficiados, muito embora haja dificuldades para a provisão de apoio no primeiro ano no ensino superior.

Sobre a existência de programas diferentes de assistência estudantil no ensino superior federal – PNAES e PBP – que não compartilham experiências entre si, pode-se afirmar que sim, eles fragmentam esforços de intervenção na mesma área de política pública, ao mesmo tempo em que respondem à pressões de natureza *bottom-up* para lidar com as mudanças no perfil dos estudantes universitários, e que respeitam a autonomia universitária, confirmando em parte a segunda hipótese levantada no início deste trabalho de pesquisa.

Há erros de inclusão na política: estudantes não-vulneráveis do ponto de vista econômico recebem auxílios, mas de modo geral a política é bem focalizada. Nesse sentido, pode-se afirmar que a presente pesquisa confirma parcialmente a terceira hipótese levantada no início dos trabalhos.

A distribuição da renda familiar dos alunos matriculados no ensino superior federal sugere a existência de uma demanda reprimida por assistência estudantil. Sua quantificação precisa exigir investigação adicional. A literatura sugere que estudantes vulneráveis sem apoio possuem desempenho acadêmico inferior ao potencial existente, em vistas da comparação com estudantes vulneráveis que recebem bolsa.

Não foi possível testar a hipótese sobre a retomada de crescimento econômico e a concessão de bolsas de assistência estudantil para cursos específicos – nas áreas de saúde, STEM, economia. De todo modo, foi possível evidenciar que há um dilema orçamentário na

política: os valores referenciais para a oferta de bolsas estão defasados e penalizam os estudantes mais pobres, ao mesmo tempo em que há poucos recursos voluntários disponíveis para fazer frente ao problema. Acrescente-se que, a despeito do aumento do número de matrículas, o número de estudantes beneficiados com apoio social no ensino superior federal tem permanecido estável ao longo dos anos.

Nesse sentido, a democratização das condições de permanência permanece como um desafio. Recuperando a fala de uma das profissionais participantes da escuta qualificada: “O auxílio-transporte não vai até o fim do mês. Quando o dinheiro acaba, o estudante pula a roleta”.

A minimização das desigualdades sociais e regionais ainda não foi solucionada. Como antes afirmado, a consignação orçamentária não está alinhada à vulnerabilidade dos estudantes, de modo que aquelas unidades de ensino em regiões mais afetadas pela pobreza e com estudantes vindos desse lugar são as mais penalizadas. Urge, assim, considerar a análise aqui realizada como instrumento para a tomada de decisão alocativa.

Finalmente, na ausência de um sistema de informações consolidado, não se pode afirmar de modo generalizado que PNAES e PBP contribuem para a redução das taxas de retenção e evasão no ensino superior federal e qual o seu impacto nas taxas de conclusão. Por ora, pode-se acolher a assertiva de que, em algumas unidades, observa-se na literatura empírica a redução da taxa de evasão. Para ampliar seu escopo, faz-se necessário ampliar as investigações nas bases de dados fornecidas pelo Inep. A necessidade de criar um sistema de informação e gestão unificado da política – ou adoção de um sistema que já esteja em funcionamento nas universidades e institutos federais – com identificação precisa de seus beneficiários, é essencial para qualificar a intervenção pública, bem como para permitir seu controle social pela comunidade acadêmica.

5.7 Referências

- ANDRADE, A.M.J; TEIXEIRA, M.A.P. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. *Avaliação* (Campinas), nº 22, vol. 2, jul-nov 2017.
- ARAÚJO, S.A.L. et. al. Efetividade da assistência estudantil para garantir a permanência discente no ensino superior público brasileiro. *Avaliação* (Campinas), v. 24, nº 3, set-nov 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). Plano Nacional de Assistência Estudantil. ANDIFES: Brasília, 2007.
- BARROS, G. T. de F. et al. Indicador de Nível Socioeconômico dos Inscritos do ENEM: concepção, metodologia e resultados. Brasília: Inep, 2019. (Texto para Discussão nº 47).
- CESPEDES, J.G. et. al. Avaliação de impacto do Programa de Permanência Estudantil da Universidade Federal de São Paulo. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (Rio de Janeiro), nº 29, out-dez 2021.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Políticas Nacionais de Assistência Estudantil: benchmarking de universidades e institutos federais de educação. Brasília: ENAP, 2021a.
- _____. Políticas Nacionais de Assistência Estudantil: síntese de evidências sobre programas de permanência. Brasília: ENAP, 2021b.
- _____. Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais 2021 e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012). Brasília: ENAP, 2021c.
- MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil. CGU: Brasília, 2016.
- _____. Relatório de Avaliação: Auditoria Anual de Contas no Ministério da Educação - Exercício 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. IBGE: Rio de Janeiro, 2019. CGU: Brasília, 2019.
- IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. Serviço Social & Sociedade, nº 129, mai/ago 2017, p. 285-303.
- FERES JÚNIOR, J.; LUZ, J. O Congresso e a Lei de Cotas. Nexo Políticas Públicas: São Paulo, 2022. Disponível em <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/O-Congresso-e-a-Lei-de-Cotas>. Acesso em 12 de maio de 2022.
- FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis FONAPRACE: Brasília, 2011.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV Clear). Escuta de especialistas - Oficina 1. São Paulo, Brasília: 2021a.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV Clear). Escuta de especialistas - Oficina 2. São Paulo, Brasília: 2021b.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV Clear). Sistematização visual das oficinas. São Paulo, Brasília: 2021c.

GANAM, E. A. S.; PINEZI, A. K. M. Desafios da permanência estudantil universitária: um estudo sobre a trajetória dos estudantes atendidos por programas de assistência estudantil. *Educação em Revista* [online], vol. 37, 2021.

LIMA, W. A.S; MENDES, V.I.P.S. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. *Avaliação* (Campinas), vol. 25, nº 01, jan-abr 2020.

MACEDO, G. D.; SOARES, S. P.L. Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba. *Avaliação* (Campinas), v. 25, nº 02, mai-ago 2020.

MACHADO, J.P.; PAN, M.A.G.S. Direito ou benefício? Política de assistência estudantil e seus efeitos subjetivos aos universitários. *Estudos de Psicologia* (Natal), vol. 21, nº 4, 2016.

PALAVEZZINI, J. A multidimensionalidade da vulnerabilidade acadêmica no programa de assistência estudantil da UTFPR. *Avaliação* (Campinas), v. 26, nº 01, jan-abr 2021

SENKEVICS Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades mudou pós-Lei de Cotas? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.49. n º172, abr-jun 2019, p.184-208.

SILVA, N.N; SANTOS, A.P; REIS, J. M. Assistência estudantil e ações afirmativas: um estudo das condições materiais e simbólicas. *Educação & Sociedade*, vol. 42, 2021.

SOUZA, R.C.S; COSTA, M.A.T.S. Monitoramento e avaliação da assistência ao estudante universitário: o caso do Programa de Residência Universitária da Universidade Federal Rural de Pernambuco. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* (Rio de Janeiro), v.28, nº 107, abr-jun 2020.
