

# GOVERNANÇA DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E DO CRESCIMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Conforme a Constituição, a educação é direito de todos e dever do Estado, e deve garantir aos cidadãos o acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa, segundo a capacidade de cada um.

A Constituição atribui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades. Nesse contexto, ressalta-se a relevância de governança e estratégia próprias dessas instituições, para o alcance das metas estabelecidas para a educação superior.

Por outro lado, à Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC é atribuída a governança desse processo. Deve planejar, propor e coordenar as políticas de educação superior, analisar as estratégias de financiamento de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária, avaliar a eficiência, a eficácia e o impacto dessas políticas e instituições executoras, bem como buscar o alinhamento com os objetivos a serem atingidos, expressos no Plano Nacional de Educação.

## CONTEXTO

A Avaliação da Governança da Rede Federal de Universidades analisou as universidades públicas federais quanto aos recursos gastos para alcançar suas finalidades, considerando as decisões de expansão, a alocação dos recursos, o papel do Ministério da Educação em orientar as políticas relacionadas ao ensino superior federal público e os instrumentos dos quais dispõe para essa tarefa.

A avaliação aconteceu nas universidades e na Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC), por meio de entrevistas, levantamento de documentação comprobatória e análise de dados extraídos de sistemas de informação do governo federal.

As análises envolveram o diagnóstico da elaboração das estratégias das universidades e sua correlação com as metas do Plano Nacional de Educação; os processos de decisão da expansão e criação de universidades; a contratação dos docentes e técnicos e a distribuição de recursos para as despesas correntes e de investimentos.

Também foram utilizados dados e avaliações de outros trabalhos cujos resultados contribuem para a compreensão do quadro geral da governança das universidades públicas federais, referentes ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), à utilização dos Espaços físicos pelas universidades, à produção científica e à concentração de seu regime de trabalho em Dedicação Exclusiva.

## OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

Aperfeiçoamento da governança da alocação de recursos públicos e do crescimento e expansão das universidades federais, viabilizando a sustentabilidade da educação superior pública federal.

## ESCOPO DA AVALIAÇÃO

# 2016 - 2019

24 das 63 universidades públicas federais

(a maior universidade federal de cada Estado da Federação, com exceção do Distrito Federal e de Roraima.)

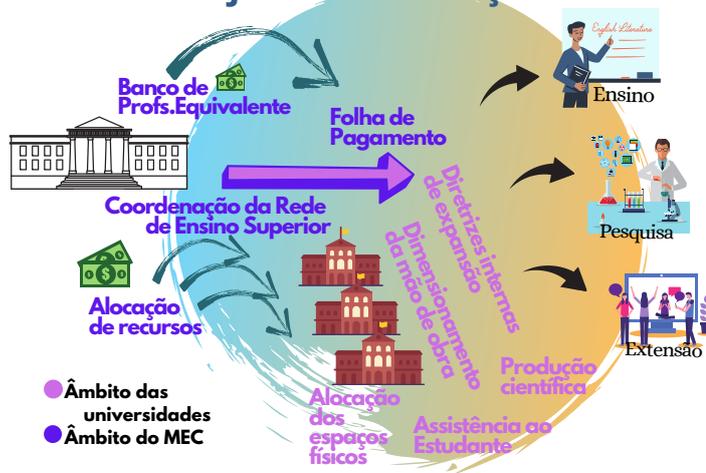
## ABORDAGENS

Sustentabilidade da Expansão institucional das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

Governança das dimensões finalísticas de Ensino, Pesquisa e Extensão das IFES

Governança dos processos meio de suporte ao funcionamento das IFES

## Objeto da Avaliação



## DIAGNÓSTICO NUMÉRICO

63 universidades federais 24 foram avaliadas (representam 62% dos gastos das universidades federais)

Docentes das Univ. Federais (2019):  
em regime de **Dedicação Exclusiva**: 89% (Salário base R\$ 14.053,00)  
em regime de **40 horas semanais**: 5% (Salário base R\$ 8.520,00)  
em regime de **20 horas semanais**: 6% (Salário base R\$ 5.146,00)

Total de gastos com Folha de Pagamento (2019):  
Executivo Federal R\$ 235 bi  
**Universidades Federais R\$ 42 bi**

Do conjunto de doutores, 20% respondem por 70% das publicações e 30%, por apenas 1,5% delas.

Composição Matriz PLOA 2019	
Matriz OCC	3.062.524.748,00
Participação para Novas Universidades	205.403.276,00
Equalização da Matriz OCC	182.096.592,00
REUNI	788.822.362,00
PNAES	1.040.343.237,00
Outros	159.591.659,00
<b>Total</b>	<b>5.438.781.874,00</b>

## AVALIAÇÃO

As três abordagens foram avaliadas em conjunto. Abaixo seguem os **principais achados**:

### No âmbito das universidades:

Deficiências de orientação estratégica para o crescimento e expansão das universidades:

- Ineficácia do Marco Legal Estratégico em estabelecer metas que sirvam como orientação efetiva para as universidades
- Deficiências de regulamentação interna da governança da expansão das universidades

Ausência de dimensionamento da força de trabalho nas universidades

As universidades contratam tanto quanto lhes é facultado, sem critérios internos que limitem as contratações

### No âmbito da Secretaria de Educação Superior:

Quanto a distribuição dos recursos para outras despesas correntes e de capital entre as universidades federais:

- Diferença significativa entre a distribuição praticada e a preconizada pelos normativos
- Ausência da memória da fundamentação das distribuições praticadas antes de 2018
- Os critérios de distribuição efetivamente praticados não incentivam a busca por eficiência e a excelência

Quanto à gestão de pessoas, docentes e técnicos:

- Deficiência na coordenação da gestão de pessoas das universidades que podem acarretar em pactuações não suportadas pelo orçamento.
- Ausência de correspondência das informações quanto ao quantitativo de cargos ocupados entre as universidades, o MEC e Portaria regulamentadora.
- Controle inefetivo de professores substitutos e visitantes
- Ausência de transparência sobre o quantitativo de cargos de Técnico-Administrativo ocupados nas universidades.
- Aumento da proporção de servidores lotados nas universidades em relação ao total dos servidores civis da União, demonstrando relevante impacto orçamentário em cenário de restrição fiscal.

Quanto a impactos diagnosticados em função de deficiência de governança das instituições:

- Deficiências na alocação de recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil a beneficiários que não cumprem requisitos e avaliação precária do programa
- Ausência de estudos para ocupação de espaços físicos e deficiências de formalização, fiscalização e cobrança por espaços cedidos a terceiros
- Desequilíbrio na produção científica: pequena porcentagem de docentes produzem mais da metade dos artigos, enquanto mais de um terço dos docentes quase não têm produção de artigos
- Indicativo de desvio de propósito de migrações de regime de trabalho de docentes, especialmente próximo à aposentadoria, com impacto negativo no orçamento.

## PROGNÓSTICO DA CGU

Verificou-se que a relação entre as universidades públicas federais e o Ministério da Educação tem se estruturado de forma a não incentivar uma boa governança das universidades, que demandam recursos para seus propósitos e não são demandadas a ponderar sobre a utilização desses recursos, estabelecendo prioridades e estratégias economicamente sustentáveis.

Para que o MEC, respeitando a autonomia constitucional das universidades, assuma a governança do ensino superior federal, se responsabilizando pela estratégia, liderando e controlando a integração das universidades para a consecução das políticas públicas envolvidas e a necessária distribuição dos recursos da União, foram feitas recomendações, dentre as quais:

- **Instituir um comitê a fim de avaliar sistematicamente os mecanismos econômicos de incentivos da Rede Federal de Universidades.**  
Para auxiliar o MEC a reestabelecer um protagonismo na governança do ensino superior federal, não só repassando valores, mas avaliando e orientando esses repasses.
- **Dar transparência aos projetos de criação de novas universidades e aos resultados da participação da rede da educação superior federal nas metas e estratégias do PNE**  
Para que sejam implementados projetos que representem efetivo aprimoramento do Ensino Superior e não se constituam em obstáculos à sustentabilidade orçamentária das universidades.
- **Aprimorar o tratamento dado aos mecanismos do Banco de Professor-Equivalente Para melhorar a governança dos recursos humanos quanto aos cargos de docência.**  
Para melhorar a governança dos recursos humanos quanto aos cargos de docência e o gerenciamento de alocações entre as universidades.
- **Compatibilizar a distribuição dos recursos para outras despesas correntes e de investimento com os normativos vigentes**  
Para incentivar a excelência e a eficiência, além de dar a devida transparência ao processo de alocação de recursos às universidades.
- **Instituir mecanismos de contra incentivo que mitiguem os impactos fiscais devidos à migração inoportuna de regime de trabalho dos docentes**  
De forma a evitar encargos orçamentários que onerem o erário de forma não razoável.
- **Promover comunicação e transparência de indicadores de desempenho que possam ser comparados entre os integrantes da Rede Federal de Ensino Superior, de forma a haver transparência ativa organizada, ao nível departamental ou de unidade acadêmica.**  
Para incentivar a excelência e a eficiência das universidades, além de dar a devida transparência ao trabalho realizado e auxiliar a Secretaria de Educação Superior em suas decisões alocativas.
- **Estruturar na Rede Federal de Ensino Superior metodologia de estimativa de força de trabalho necessária em graduação e pós-graduação, em comparação a força de trabalho efetiva das universidades.**  
Para contribuir com a melhor utilização da força de trabalho e auxiliar a Secretaria de Educação Superior em suas decisões alocativas.