



Auditoria Operacional no Desempenho das Universidades Federais



Brasília/DF
Março/2023



RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E NA FORMAÇÃO DE ESTUDANTES NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, NO PERÍODO DE 2014 A 2021

TC 009.177/2022-1

Fiscalização nº 101/2022

Relator: Ministro Augusto Nardes

Modalidade: Auditoria Operacional

Unidade Técnica Responsável: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)

Ato originário: Despacho de 9/5/2022 do Min. Augusto Nardes (TC 007.900/2022-8)

Objetivo da Fiscalização: Avaliar o desempenho das universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino e pesquisa, consignados nos arts. 43 e 52 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases - LDB), e analisar como tais instituições estão utilizando informações relativas aos seus custos, a fim de obter maior eficiência da gestão, e ao acompanhamento de egressos, com vistas a alcançar maior efetividade de sua atuação.

Ato de designação da: Portarias de Fiscalização SecexEducação 245/2022 (peça 3), 518/2022 (peça 170), 561/2022 (peça 171) e 613/2022 (peça 175).

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2014-2021

Período de Realização da Auditoria: 18/5/2022 a 21/10/2022 (fase de planejamento); 1º/11/2022 a 10/2/2023 (fase de execução e relatório).

Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:

Auditor(a)	Matrícula	Lotação
Paulo Malheiros da Franca Júnior (coordenador)	40.736-4	AudEducação
Carlos Fettermann Bosak	3.480-0	AudEducação
Francisca Eronilde Aires	4.569-1	AudEducação
Patricia Yuri Kochi (supervisora)	10.212-1	AudEducação
Bruno Loureiro Mahé (supervisor)	8.588-0	AudEducação

Unidades fiscalizadas: Conjunto das 69 universidades federais

Vinculação Ministerial: Ministério da Educação

Vinculação no TCU: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação

Volume de recursos fiscalizados: R\$ 52,76 bilhões (despesas empenhadas pelas universidades federais em 2022, segundo o Tesouro Gerencial).

RESUMO DE AUDITORIA

Relator: Ministro Augusto Nardes
TC: 009.177/2022-1
Unidade Responsável: AudEducação

O QUE O TCU FISCALIZOU?

Na sessão Plenária de 19/5/2021, ao tomarem conhecimento do teor de reportagens veiculadas na mídia sobre o risco de colapso fiscal nas universidades federais, em razão de reduções e contingenciamentos orçamentários experimentados por essas entidades nos últimos anos, os ministros do TCU entenderam pertinente a realização de ações de controle externo para avaliar o processo orçamentário dessas entidades, bem como aspectos relacionados à eficiência, à eficácia e à efetividade da gestão universitária.

Assim, o TC 019.199/2021-0, que precedeu este trabalho, procurou conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das universidades federais, de modo a subsidiar a realização de trabalhos futuros para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades.

Por sua vez, a presente auditoria teve o objetivo de avaliar o desempenho das universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino e de pesquisa, e analisar como tais instituições estão utilizando informações relativas aos seus custos, a fim de obter maior eficiência da gestão, e ao acompanhamento de egressos, com vistas a alcançar maior efetividade de sua atuação.

A auditoria contemplou os exercícios de 2014 a 2021.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Com base em técnicas de diagnóstico e de coleta de informações utilizadas na etapa de planejamento dos trabalhos, identificaram-se quatro temas de maior criticidade para as universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino, pesquisa e extensão: i) evasão universitária; ii) gestão de custos; iii) acompanhamentos dos egressos; e iv) orçamento para produção científica. Esses temas culminaram em quatro questões de auditoria.

Para respondê-las, as principais estratégias metodológicas adotadas foram: Pesquisa, mediante a aplicação de questionário eletrônico, que foi respondido por 91% das universidades federais; revisão documental; ofícios de solicitação de informações; e entrevistas. Esses procedimentos permitiram a identificação de quatro achados de auditoria:

- As universidades federais e o MEC não possuem ações e informações estruturadas e suficientes que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão universitária;
- Ausência de uma estratégia nacional de acompanhamento e de gestão das informações dos egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais;
- As informações de custos atualmente reportadas pela maior parte das universidades federais são, na verdade, apenas despesas, portanto, não representam um efetivo instrumento de governança pública; e
- No período de 2014 a 2021, o Brasil forneceu mais pesquisadores para o restante do mundo do que recebeu, representando prejuízo à eficiência e à efetividade da política nacional de ciência e tecnologia.

QUAIS AS PRINCIPAIS PROPOSIÇÕES?

Estão sendo propostas à consideração superior os seguintes encaminhamentos direcionados ao MEC, que devem ser viabilizados mediante articulação com outras partes interessadas, a exemplo das universidades federais, da Capes e de órgãos do Sistema Federal de Contabilidade:

- Determinar ao MEC a apresentação de dois planos de ação. O primeiro, visando à elaboração de política nacional de prevenção e redução da evasão universitária. O segundo, visando à elaboração de estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais.
- Recomendar ao MEC que induza a implementação de modelos de gerenciamento de custos no âmbito das universidades federais.
- Recomendar ao MEC que adote ações no sentido de identificar as causas da perda de pesquisadores brasileiros para outros países, assim como os impactos para o desenvolvimento socioeconômico do país decorrente dessa emigração, e proponha ações para mitigar esse problema.

SE IMPLEMENTADAS AS PROPOSIÇÕES, QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que a adoção das medidas propostas possibilite às universidades federais ganhos de eficiência, de eficácia e de efetividade na consecução dos objetivos de formar profissionais de nível superior e produzir ciência.



Sumário

1. Introdução.....	5
2. Visão Geral.....	7
3. O desempenho das universidades federais no objetivo de formar estudantes de nível superior.	9
3.1 As universidades federais e o MEC não possuem ações e informações estruturadas e suficientes que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão universitária.	11
4. Acompanhamento e gestão da informação de egressos de graduação e pós-graduação como instrumento de avaliação da efetividade da atuação universitária.	18
4.1 Ausência de uma estratégia nacional de acompanhamento e de gestão das informações dos egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais.	19
5. Gestão de custos no setor público.....	23
5.1 As informações de custos atualmente reportadas pela maior parte das universidades federais dizem respeito, na verdade, apenas à execução de despesas, portanto, não representam um efetivo instrumento de governança pública.	25
6. Produção científica nas universidades federais.....	30
7. Conclusão	40
8. Propostas de encaminhamento.....	41
Referências	44
Anexo II – Listas de gráficos, quadros e tabelas	86
LISTA DE GRÁFICOS.....	86
LISTA DE QUADROS.....	86
LISTA DE TABELAS	86

1. Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional com o propósito de avaliar o desempenho das universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino e de pesquisa, consignados no art. 52 da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e analisar como essas instituições estão utilizando informações relativas aos seus custos, a fim de obter maior eficiência da gestão, e acompanhando seus egressos, com vistas a alcançar maior efetividade de sua atuação. A fiscalização é decorrente de deliberação constante em Despacho de 9/5/2022 do Min. Augusto Nardes (TC 007.900/2022-8).

2. Esta auditoria consiste em trabalho complementar ao Levantamento constante no TC 019.199/2021-0, que teve por objetivo conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária das entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições para alcance dos seus objetivos.

3. Ambos os trabalhos foram originados a partir de pronunciamento da Procuradora-geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, realizado na sessão Plenária de 19/5/2021.

4. Naquela oportunidade, o *Parquet* levou ao conhecimento dos Ministros desta Corte de Contas o teor de reportagens veiculadas na mídia que tratavam do risco de colapso fiscal nas Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao MEC, em especial nas universidades federais, em decorrência de consecutivas reduções orçamentárias experimentadas por essas entidades na última década. Ainda em sua fala, a Procuradora externalizou preocupação com os possíveis impactos negativos que o cenário descrito poderia causar para o desenvolvimento do país.

5. Considerando o aludido pronunciamento, o Plenário deliberou ser oportuna e conveniente a realização de ações de controle externo que avaliassem aspectos relacionados à governança orçamentária das Ifes, bem como questões atinentes à eficiência, eficácia e efetividade dessas entidades no cumprimento de seus objetivos institucionais (peça 4).

6. Dessa forma, o referido levantamento precedeu esta auditoria e teve por objeto o processo orçamentário das universidades federais e das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, nos termos da Lei 11.892/2008.

7. Já o escopo do presente trabalho restringiu-se às universidades federais, e, considerando tratar-se de auditoria operacional, buscou examinar as dimensões de eficiência e de efetividade sob a ótica dos objetivos detalhados adiante. Conforme Despacho do Min. Augusto Nardes, de 7/4/2022 (peça 4, p. 3), os dois trabalhos serão levados concomitantemente à apreciação do Plenário.

8. Esta fiscalização teve por objetos a formação de estudantes, a produção científica, a gestão de custos e o acompanhamento de egressos no âmbito das universidades federais, no período de 2014 a 2021. Contudo, como a etapa de execução dos trabalhos estendeu-se até o final de 2022, quando possível, as informações foram atualizadas para o referido exercício.

9. Formar estudantes e produzir ciência são objetivos institucionais de qualquer universidade federal, conforme consignado no art. 52 da LDB. Por sua vez, a gestão de custos e o acompanhamento de egressos relacionam-se, respectivamente, às dimensões de eficiência e de efetividade da gestão.

10. O escopo da auditoria decorreu do emprego das seguintes técnicas de diagnóstico e de coleta de informações na etapa de planejamento da fiscalização: pesquisa bibliográfica (textos acadêmicos acerca do tema), Análise *Stakeholder*; entrevistas exploratórias com gestores universitários, técnicos do MEC e especialistas na temática educação superior e ciência e tecnologia; SWOT; Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) e Matriz de Riscos e Controle (peça 180).

11. Cada objeto resultou em uma questão de auditoria:

a) Questão 1: Como tem sido o desempenho das universidades federais no objetivo de formar quadros profissionais de nível superior, no período de 2014 a 2021, considerando-se como critérios o art. 43, II, da LDB e os arts. 20, inciso V e XXI, e 22, XIII, do Decreto 10.195/2019?

b) Questão 2: Como as informações de custos produzidas no âmbito das universidades federais têm proporcionado ganhos de eficiência à gestão universitária no exercício de 2021, considerando-se como critérios a Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 50, § 3º, o Decreto-Lei 200/1967, art. 30, § 3º e art. 79, a NBC T 16.11/2011 e a NBC TSP 34/2021?

c) Questão 3: Qual foi o desempenho da produção científica das universidades federais no período de 2014 a 2021, frente ao orçamento destinado à pesquisa (das universidades, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq), considerando-se como critérios o art. 218, §§ 1º e 3º da Constituição Federal/1988 (CF/88) e os arts. 43, III, 52 e 86 da Lei 9.394/1996?

d) Questão 4: As universidades federais possuem acompanhamentos longitudinais sobre os seus egressos de graduação e de pós-graduação, que contemplem o período de 2014 a 2021, como modo de avaliação da efetividade da atuação universitária, e os utilizam para decisões gerenciais e para promover a inserção do egresso no mercado de trabalho, considerando-se como critérios a CF/88, art. 37, § 16; a Lei 9.394/1996 art. 43, inciso II; o Decreto 10.195/2019, art. 20, incisos III e VII; e o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso III?

12. Não fizeram parte do escopo da auditoria questões atinentes a: extensão universitária; inovação; indicadores de desempenho das universidades requeridos por decisões do TCU (Acórdão 461/2022-TCU-Plenário-Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues); ações afirmativas; matrizes orçamentárias do MEC para transferências de recursos às universidades federais; governança de pessoal, de TI e de aquisições logísticas; licitações e contratos; fundações de apoio; *rankings* universitários nacionais e internacionais. Maiores detalhes do não-escopo, com referência a trabalhos anteriores, encontram-se no Apêndice II.

13. Na etapa de execução da fiscalização foram utilizados os seguintes instrumentos/técnicas de coleta de dados: entrevistas; pesquisa documental (requisição de documentos e informações); pesquisa bibliográfica; extração de dados do Censo da Educação Superior (Censup, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep), do Tesouro Gerencial (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi), da Plataforma Universidade 360º, do MEC, da Plataforma Sucupira e Geocapes, da Capes, dos dados abertos do CNPq, das bases de dados SciELO (Brasil) e *Scientometrics*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); obtenção de estudos e relatórios relativos à gestão de custos

no setor público e à gestão de egressos universitários; e envio de questionário eletrônico às 69 universidades federais.

14. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

15. Este relatório está organizado em oito capítulos que apresentam a introdução (Capítulo 1), uma breve visão geral do objeto (Capítulo 2), os achados de auditoria identificados referentes à evasão universitária, egressos, custos e produção científica (Capítulos 3, 4, 5 e 6, respectivamente), a conclusão do trabalho (Capítulo 7) e as propostas de encaminhamento (Capítulo 8). Nos elementos pós-textuais estão dispostos: as referências; a análise dos comentários dos gestores (apêndice I); o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria (apêndice II) e o resultado do questionário eletrônico aplicado junto as universidades (apêndice III).

2. Visão Geral

16. As Instituições de Educação Superior (IES), nos termos do art. 15 do Decreto 9.235/2017, são classificadas de acordo com sua organização e suas prerrogativas acadêmicas como: faculdades, centros universitários e universidades.

17. Segundo dados do Censo da Educação Superior (2021), quase 90% das IES que formam a Rede de Educação Superior Brasileira encontram-se na rede privada, havendo amplo predomínio das classificadas como faculdades (76,9% do total). Em relação às universidades, 113 são públicas – sendo 69 federais – e 91, de capital privado.

18. Para receber o credenciamento como universidade, a IES deve submeter-se a critérios específicos de qualidade considerados mais rigorosos pela legislação, como: obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207 da Constituição Federal); em uma escala de zero a cinco, possuir nota igual ou superior a quatro na avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); ofertar regularmente ao menos quatro cursos de mestrado e dois de doutorado (Decreto 9.235/2017, art. 17), bem como possuir produção intelectual institucionalizada (art. 52, I, Lei 9.394/1996 – LDB).

19. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz, portanto, a sempre mencionada trilogia (ensino, pesquisa e extensão) que compõe os objetivos finalísticos do objeto ora auditado. Em decorrência desses objetivos, os principais produtos entregues pelas universidades à sociedade são estudantes com formação de nível superior e a produção científica, muitas vezes materializada por meio de artigos científicos.

20. A Resolução CNE/CES 7/2018 institui as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira, determinando que as atividades de extensão fazem parte da matriz curricular dos cursos, compondo, no mínimo, 10% do total da carga horária dos cursos de graduação.

21. Como bem ressalta Santos (2015), o tripé universitário aparenta uma falsa simplicidade, haja vista que cada uma dessas atividades resulta em compromissos com considerável complexidade, sendo executadas por organizações com estruturas organizacionais igualmente complexas.

22. Para Marcovich (2018), essas complexidades decorrem de quatro concepções que podem conviver ou se confrontar dentro da própria instituição de ensino (Quadro 1).

Quadro 1 - Concepções de universidade

Concepção liberal	Preservação e construção de saber para a formação de pessoas cultas, com visão crítica e atentas aos valores de cidadania. É praticada em escala dominante nas áreas de letras, ciências sociais, educação e outros espaços ocupados pelas humanidades no sentido acadêmico da palavra.
Concepção utilitária	Avançar no conhecimento para formar profissionais com habilidades e competências técnicas para resolver problemas. Encaminhada pragmaticamente para o mundo do trabalho. É concepção decisiva para o crescimento econômico, sem o qual não há solução para os problemas sociais ou a formação de novas gerações. Constitui o dia a dia das áreas aplicadas, como administração, ciências agrárias e engenharias. O setor produtivo constitui, em muitos casos, a origem da demanda a ser atendida.
Concepção de pesquisa	Em nível superior, oferece ao cientista possibilidades infinitas de buscar a exatidão. Em níveis de ensino, familiariza o aluno com a investigação sistemática e com os métodos para melhor desenvolvê-la.
Concepção social	Acompanhar as demandas da sociedade para formar profissionais preparados para combater a exclusão social nas áreas de saúde, educação, nutrição, entre outras.

Fonte: Marcovich (2018, p. 97-98).

23. As universidades federais estão presentes em todos os estados brasileiros e representam um grupo bastante heterogêneo, com concepções, idades, orçamentos, número de cursos ofertados, estruturas de gestão e de governança diversos e que se desenvolvem em diferentes contextos culturais, políticos e socioeconômicos nas mais distintas regiões do país.

24. Além disso, relacionam-se com diversos *stakeholders* (estudantes e suas famílias, governo, terceiro setor, setor produtivo nacional, regional e local etc.) com distintos interesses na atividade universitária pública (Santos, 2015). Cada um desses fatores, que não são exaustivos, influencia fortemente nos objetivos concebidos por cada instituição.

25. Entre 2010 e 2021, foram criadas onze novas universidades federais (passando de 58 para 69); o número de matrículas das universidades federais passou de 850 mil para 1,128 milhão; houve aumento do quadro de professores, que passou de 64,5 mil docentes para 87,1 mil; bem como do número de concluintes, que passou de 94 mil para 108 mil, tendo atingido o pico em 2018, com 139 mil concluintes (Censup, 2021).

26. Vale ressaltar que as universidades federais são instituições jovens, com média de idade de 46 anos de existência. As primeiras universidades do continente americano datam do século XVI (Universidade de São Domingos, República Dominicana), sendo que as primeiras universidades dos Estados Unidos, Harvard, Yale e Filadélfia, surgiram respectivamente em 1636, 1701 e 1755. Quando surgiu a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, já havia 78 universidades espalhadas pelos Estados Unidos e vinte por toda a América Latina.

27. O fator idade, além das diferenças políticas, legais e culturais que envolvem a educação superior em cada país, torna a atividade de comparar as universidades em âmbito internacional uma atividade bastante desafiadora. Não é tarefa simples encontrar um denominador comum que avalie de maneira apropriada essas instituições inseridas em contextos tão diferentes. Ao tecer avaliações comparativas, deve-se sempre ter em mente as peculiaridades que circundam cada instituição.

28. Ainda na discussão sobre comparabilidade, o relatório da Auditoria Operacional nos Processos de Regulação, de Supervisão e de Avaliação dos Cursos Superiores de Graduação na Modalidade de Ensino a Distância (TC 033.402/2021-3, peça 114, de relatoria do Min. Walton Alencar), que subsidiou o julgamento do Acórdão 658/2023 – TCU – Plenário, informou que:

não se identificou uma política nacional de educação superior estruturada, formalizada, com diagnóstico da situação a ser enfrentada, com estabelecimento de objetivos, metas, indicadores e formas de intervenção, avaliação e monitoramento, no sentido de planejar ações com o fim de alcançar objetivos constitucionais e legais, bem como as metas de longo prazo do PNE.

29. Assim, as universidades federais possuem objetivos e metas próprias que constam de seus planos internos. No entanto, não há um documento que estabeleça objetivos e metas nacionais cujo alcance possa ser mensurado a partir de objetivos e metas atribuídas a cada universidade federal ou, ao menos, ao conjunto de universidades federais, o que também contribui para dificultar a mensuração e a comparabilidade de desempenho entre elas.

30. O Plano Nacional de Educação (PNE), ao tratar da educação superior, não fixa diretrizes para as universidades federais, o que poderia ter sido feito pelo MEC enquanto coordenador nacional dessa política. Menciona-se, por exemplo, o que consta na meta 12 do referido Plano:

Meta 12: 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.

31. Não é possível saber o quanto se espera que cada universidade ou o conjunto de universidades federais contribua para o atingimento da meta 12. O trecho “segmento público”, constante da meta 12, representa qualquer instituição de ensino superior pública, seja faculdade, centro universitário, universidade, seja federal, estadual ou municipal. Sem diretrizes específicas para as universidades federais, não há parâmetros adequados para medir o desempenho dessas instituições na consecução da meta 12 do PNE, por exemplo.

32. Posto isso, a etapa de planejamento desta auditoria sinalizou que, a despeito da grande heterogeneidade existente entre as universidades federais e das lacunas existentes nos parâmetros para medir o desempenho dessas instituições, há desafios comuns a todas elas e que, se superados, provavelmente trarão importantes ganhos de eficiência, eficácia e efetividade na consecução dos objetivos de ensino, pesquisa e extensão dessas instituições.

33. No presente relatório, esses desafios foram analisados em quatro dimensões: ações de prevenção e de redução da evasão universitária, gestão de custos, acompanhamento de egressos, e incremento e aprimoramento da produção científica, tratados nos capítulos que se seguem. Essas quatro dimensões foram selecionadas a partir dos estudos e aplicações de técnicas de diagnóstico, especialmente análise SWOT, Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) e Matriz de Riscos e Controles (MRC), a qual foi validada junto às universidades.

3. O desempenho das universidades federais no objetivo de formar estudantes de nível superior.

34. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) atribuiu à educação superior a finalidade, dentre outras, de formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira.

35. Por sua vez, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014), ao discorrer sobre as estratégias que integram as metas relativas à educação superior (estratégia 12.3 da meta 12

e estratégia 13.8 da meta 13), estabeleceu a ambição por elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90%.

36. Em razão do modelo federativo brasileiro, existem universidades públicas federais, estaduais e municipais. Era de se esperar que cada ente federado tivesse claramente definida qual sua parcela de contribuição para o atingimento da estratégia nacional em tela.

37. No entanto, não há um documento que estabeleça qual seria a taxa esperada de conclusão média dos cursos de graduação presenciais das universidades federais ao final da vigência do PNE, em 2024.

38. Segundo o GUID - *Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing* 3910/39 (*apud* TCU, 2020, p. 17), a eficiência é um conceito relativo. Isso significa que ela precisa de algum valor de referência para servir de base comparativa e, então, sabermos se o objeto da avaliação está sendo ou não eficiente em relação à referência. Como não existe esse referencial estipulado pelo governo, há dificuldade de se medir o quão eficiente as universidades federais estão sendo no objetivo de formar quadros profissionais de nível superior.

39. Ainda de acordo com o GUID 3910/39 (*apud* TCU, 2020, p. 17), a eficiência é definida como a relação entre produtos gerados por uma atividade (que nesse contexto pode ser entendido como sendo formar alunos) e os custos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade.

40. Como será mais bem detalhado no Capítulo 5, atualmente não se conhecem efetivamente os reais custos para se formar um estudante nas universidades federais, o que também prejudica a adequada avaliação da eficiência do sistema.

41. Tomando como base as informações apresentadas no [Painel de Estatísticas do Censo de Educação Superior](#), constante no Portal do Inep, observa-se que, considerando os ingressos nas universidades federais no período de 2010 a 2017, a taxa de desistência acumulada sempre superou a taxa de conclusão acumulada, o que é um indicativo de ineficiência e de ineficácia.

Tabela 1 – Evolução da Taxa de Conclusão Acumulada (TCA) e da Taxa de Desistência Acumulada (TDA) nas universidades federais, de 2010 a 2017

Ano de ingresso	Ano de referência	Taxa de conclusão acumulada	Taxa de Desistência Acumulada
2010	2014	22%	41%
2011	2015	20%	43%
2012	2016	20%	43%
2013	2017	20%	43%
2014	2018	21%	44%
2015	2019	21%	44%
2016	2020	18%	41%
2017	2021	17%	36%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações constantes no Painel de Estatística do Censo da Educação Superior. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjUzZjU2YzltY2Y2VlZC00MzcwLTk4OWYtODMzNWYyNzJkM2ZhIiwidCI6IjJzjczODk3LWM4YWYWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Indicadores de trajetória>

filtro: categoria administrativa: Pública> Federal; Organização Acadêmica: universidade. Modalidade de Ensino: selecionar tudo; Grau acadêmico: selecionar tudo. Acesso em 10/3/2023.

Nota: O resultado da soma entre a TCA e a TDA não é 100%, pois os demais estudantes podem estar cursando, ou terem se formado ou desistido do curso em exercício diferente do utilizado como ano de referência na tabela.

42. É importante destacar que essa ineficiência não pode ser atribuída exclusivamente às universidades, pois o fato de um estudante não concluir o curso no qual ingressou é multicausal. Muitas vezes, inclusive, essas causas não possuem qualquer relação com as competências universitárias.

43. Também é preciso esclarecer que não existe normativo federal que defina o conceito de evasão. Dessa forma, para fins de análise no âmbito do presente trabalho utilizou-se o conceito empregado pelo Inep em sua publicação intitulada de [Metodologia de Cálculo dos Indicadores de Fluxo da Educação Superior](#), qual seja:

saída antecipada, antes da conclusão do ano, série ou ciclo, por desistência (independentemente do motivo), representando, portanto, condição terminativa de insucesso em relação ao objetivo de promover o aluno a uma condição superior à de ingresso, no que diz respeito à ampliação do conhecimento, ao desenvolvimento cognitivo, de habilidades e de competências almejadas para o respectivo nível de ensino. (INEP, 2017, p. 9).

44. Registra-se que a doutrina apresenta uma série de críticas a esse conceito. Mariano e Silva (2021), por exemplo, alertam que o conceito de evasão adotado pelo Inep desconsidera as razões que levaram o estudante a evadir, bem como eventuais casos de reingresso. Segundo os autores, isso prejudicaria a focalização de políticas públicas que visem a mitigar tal problema, além de, possivelmente, poder retratar uma situação pior do que a realidade.

45. Apesar das críticas apresentadas pela doutrina, 70% das universidades que responderam ao questionário eletrônico enviado pelo TCU na etapa de execução da auditoria afirmaram que não utilizam conceito diferente do adotado pelo Inep para definir o fenômeno da saída do estudante do curso antes de concluí-lo.

46. O indicador de trajetória do estudante utilizado pelo Inep para medir a taxa de evasão nas universidades é o TDA – Taxa de Desistência Acumulada. Por isso, ele foi o parâmetro utilizado pela equipe de auditoria para realizar análises sobre a temática, representando, assim, um indicativo da ineficiência no quesito de formar alunos.

47. Ante o exposto, faltam parâmetros e informações suficientes e adequadas para que se emita, com razoável segurança, opinião acerca da eficiência e da eficácia do desempenho das universidades federais no seu objetivo de formar quadros profissionais de nível superior.

48. Dessa forma, no âmbito da Questão 1, buscou-se compreender o fenômeno da evasão universitária a fim de propor encaminhamentos no sentido de mitigá-lo e, assim, induzir ganhos de eficiência e eficácia no processo de formação de estudantes das universidades federais.

49. O achado de auditoria decorrente dos procedimentos executados no âmbito da Questão 1 está descrito a seguir.

3.1 As universidades federais e o MEC não possuem ações e informações estruturadas e suficientes que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão universitária.

53. Das informações expostas na Tabela 2, em especial em relação à média e ao desvio padrão, observa-se que há um padrão existente nas taxas de evasão e que as medidas de prevenção e combate à evasão universitária utilizadas pelo governo federal e pelas universidades federais até então não conseguiram reduzir tal comportamento ao longo do período avaliado.

54. Acerca dessas medidas, no âmbito das entrevistas com gestores do MEC, identificou-se que não há uma política pública nacional estruturada e institucionalizada para enfrentar problema da evasão universitária que tenha sido elaborada seguindo os princípios básicos de formulação de políticas públicas nos moldes previstos no [Guia Prático de Análise Ex Ante - Avaliação de Políticas Públicas](#), da Casa Civil da Presidência da República, quais sejam: i) identificação do diagnóstico do problema; ii) desenho e caracterização da política (objetivos, metas, ações, público-alvo e resultados esperados); iii) estratégia de implementação; iv) estratégias de monitoramento, avaliação e de controle; vi) análise de custo benefício; e vii) impacto orçamentário e financeiro. Isso pode explicar, em parte, o insucesso do Estado em reduzir as taxas de evasão no âmbito das universidades federais ao longo dos últimos anos.

55. Com o intuito de coletar informações que permitissem à equipe de auditoria avaliar como as universidades federais lidam com a temática e identificar eventuais modelos de sucesso de prevenção e redução das taxas de evasão, foi endereçado a essas instituições de ensino questionário eletrônico buscando saber se elas possuíam mecanismos institucionalizados relacionados à temática, se possuíam diagnósticos contendo o perfil do estudante evadido e a causa da evasão, se enfrentavam dificuldades para atuar na redução das taxas de evasão e quais seriam elas, bem como conhecer as ações executadas para mitigar o fenômeno.

56. Cumpre frisar que o questionário foi respondido por 63 das 69 universidades federais, e todos os percentuais de respostas doravante apresentados referem-se somente às 63 respondentes (apêndice III). Deixaram de responder: a Universidade Federal de Catalão, a Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do Norte do Tocantins, Universidade Federal do Pampa, Universidade Federal do Vale do São Francisco e Universidade Federal Rural do Semiárido.

57. Observou-se que as ações mitigadoras da evasão executadas pelas universidades focam predominantemente em políticas de transferência de renda decorrentes de programas capitaneados pelo MEC, a exemplo do Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes (Decreto 7.234/2010) e do Programa de Bolsa Permanência – PBP (Portaria MEC 389/2013), que visam a mitigar problemas de cunho financeiro dos alunos por meio de auxílios de moradia, alimentação, transporte, creche, inclusão digital etc. (Apêndice III).

58. Em relação à assistência estudantil, o Relatório de Avaliação da Rede Federal de Universidades – Ciclo 2021, elaborado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, reportou a existência de fragilidades no programa que impedem de aferir o quanto ele efetivamente tem contribuído para a redução das taxas de evasão. Essas fragilidades estão relacionadas à ausência de estratégias de monitoramento, avaliação e controle dessa política.

59. O documento também relata 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), acrescentando que, em 2019, 140 mil alunos do Ensino Superior estavam inscritos no Cadastro Único.

60. Nesse relatório, conclui-se que, sem um sistema de informações consolidado, não se pode

afirmar de modo generalizado o impacto da assistência estudantil sobre a redução das taxas de retenção e evasão, bem como sobre a taxas de conclusão. Sobre o assunto, conclui o relatório que (p. 185):

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.

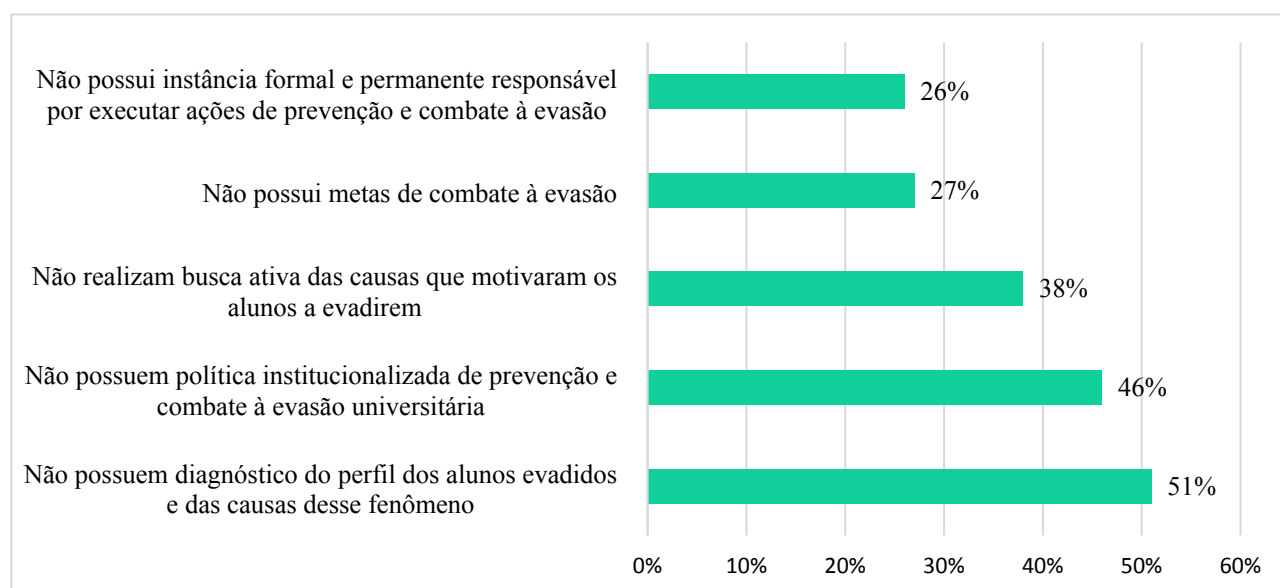
61. A inexistência dessas informações consolidadas para definição do problema a ser atacado compromete a atuação do MEC no cumprimento do seu papel de formular políticas e executar programas, planejar e propor estratégias de desenvolvimento acadêmico, com o objetivo de reduzir a evasão de estudantes nas instituições federais de educação superior (arts. 21, V, e 23, XIII, do Decreto 11.342/2023).

62. Ademais, prejudica a atuação do MEC na análise da eficiência, da eficácia, do impacto, da equidade e da sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações que buscam combater situações de evasão no âmbito das universidades federais (art. 21, XXI, Decreto 11.342/2023).

63. Essa situação ainda traz como consequência, por exemplo, a oferta de ações insuficientes e/ou em desacordo com a real necessidade das universidades federais e dificuldade para atuação na redução das taxas de evasão, impactando, ao fim, um dos objetivos estratégicos do MEC, que é formular e viabilizar a implementação de políticas e programas destinados a garantir o acesso, a permanência e a conclusão dos estudantes nos cursos (PEI/MEC 2020-2023, objetivo estratégico 8).

64. No âmbito das universidades, as respostas ao questionário evidenciam que essas instituições tampouco possuem informações estruturadas acerca do diagnóstico do problema que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Síntese das respostas das universidades federais sobre a gestão do fenômeno da evasão universitária



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado às universidades federais por meio do *LimeSurvey*.

65. Apesar de a evasão ter sido identificada como um risco crítico ao bom desempenho das universidades na fase de planejamento, verifica-se, a partir das informações do Gráfico 1, que, em sua maioria, essas instituições de ensino não possuem ações e informações estruturadas e suficientes que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão universitária.

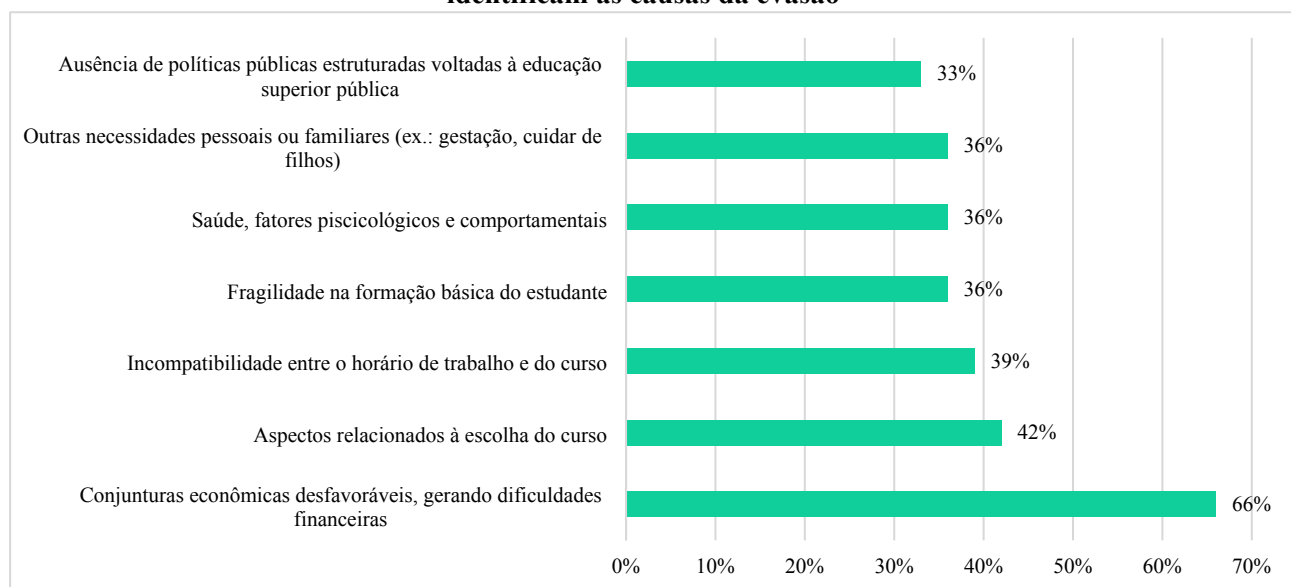
66. Registre-se que a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros (76%), a inexistência de política institucionalizada de combate à evasão (56%) e a insuficiência de informações sobre as taxas/causas da evasão (38%) foram apontadas pelas universidades respondentes como os principais fatores que dificultam sua atuação para redução das taxas de evasão.

67. A falta de definição de metas associadas às políticas de prevenção e combate à evasão prejudica a mensuração do desempenho dessas ações. Além disso, 29% das universidades informaram que possuem metas de combate à evasão, mas que essas metas não estão sendo cumpridas. Isso também contribui para o cenário negativo que envolve a evasão nas universidades.

68. A ausência de diagnóstico do perfil de seus estudantes evadidos e o desconhecimento das causas da evasão, mencionados por 51% das respondentes, dificultam o gerenciamento do fenômeno analisado, uma vez que não há informações de qualidade para que os gestores tomem decisões adequadas e suficientes no sentido de mitigar ou extinguir as adversidades identificadas.

69. No tocante à identificação das causas da evasão, as universidades que informaram realizar procedimento nesse sentido (49%) apontaram, como principais causas, fatores de caráter individual do estudante, conforme se apresenta no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Principais causas da evasão, segundo as universidades federais que responderam que identificam as causas da evasão



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado às universidades federais por meio do *LimeSurvey*.

70. Sobre as informações apresentadas no Gráfico 2, importante complementá-las com dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Universidades Federais – 2018, realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, que perguntou aos discentes das universidades se já haviam pensado em abandonar o curso e quais as razões.

71. Os resultados indicaram que 52,8% dos discentes das universidades federais já haviam pensado em abandonar seu curso, relatando dificuldade financeira (32,7%) como a principal causa para isso. Foram listados mais nove motivos, com destaque para os seguintes: nível de exigência acadêmico (29,7%); dificuldades para conciliar os estudos e o trabalho (23,6%); problemas de saúde (21,2%).

72. Observa-se que tanto as respostas das universidades ao questionário aplicado como a pesquisa da Andifes apontam dificuldades financeiras relacionada à vida do estudante como principal motivo de evasão ou possível evasão universitária. Isso pode ser justificado pelo perfil econômico do estudante de universidade federal uma vez que, segundo a referida pesquisa da Andifes, 70,2% desses estudantes possuem renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo.

73. Cabe ponderar, ainda, outra fragilidade relacionada ao enfrentamento do problema evasão. O conceito atualmente utilizado pelo Inep que respalda o cálculo da TDA desconsidera as causas que levaram o estudante a evadir. Assim, um aluno que se desligou do curso porque não se identificou com a carreira profissional desse é visto da mesma maneira que um aluno que se desligou do curso por questões de vulnerabilidade financeira. Ou seja, consideram-se como idênticas situações que não o são e que, portanto, demandariam ações mitigadoras distintas.

74. A metodologia também desconsidera a evasão da universidade (mesoevasão) ou do sistema de universidades federais (macroevasão), considerando apenas o fenômeno da evasão do curso (também considerado como microevasão). Assim, caso o aluno preste novo vestibular para outro curso dentro da universidade e se forme nesse, o estudante será considerado evadido no curso que abandonou, muito embora tenha se formado posteriormente na mesma universidade, porém, em um curso distinto.

75. Dessa forma, têm-se como consequências dessas inconsistências: i) o prejuízo à focalização de políticas de prevenção e de combate à evasão universitária; e ii) o fato de que a TDA apresenta resultado que não reflete adequadamente o desempenho da universidade federal e da rede de universidades federais no seu objetivo de formar quadros profissionais de ensino superior.

76. Contudo, cabe registrar que, a partir do Painel de Estatísticas do Censo da Educação Superior, do Inep, é possível identificar informações relativas à evasão da universidade e do conjunto de universidades federais, mitigando, de certo modo, os efeitos negativos de o TDA focar unicamente na evasão do curso.

77. Destaca-se que todas essas falhas relatadas contribuem para o não cumprimento das metas 12 e 13 da Lei 13.005/2014 (PNE), especificamente as estratégias 12.3 e 13.8, as quais sinalizam no sentido de elevação gradual da conclusão média dos cursos de graduação, o que, por pressuposto, significaria reduzir os percentuais de estudantes evadidos.

78. Não foram identificadas boas práticas em andamento. Isto é, soluções que comprovadamente funcionaram bem e levam a resultados positivos. No entanto, tomou-se

conhecimento de iniciativas pontuais como, por exemplo, o Projeto “Sissa”, que se mostra com elevado potencial para ser uma boa prática, após sua efetiva implementação.

79. O Projeto Sissa, capitaneado pelo Centro de Excelência em Inteligência Artificial, da Universidade Federal de Goiás, é uma plataforma baseada em Inteligência Artificial que visa à identificação, de maneira precoce, de estudantes com maior propensão a evadir, contribuindo para que a gestão universitária intervenha de maneira mais rápida, impedindo o abandono daquele aluno.

80. O Sissa combina integração de dados acadêmicos, monitoramento de indicadores, previsão de sucesso do estudante, capacitação de tutores e interações por pares em um sistema que apoia o estudante, em conjunto com a universidade, na construção de uma trajetória de sucesso no ensino superior.

81. A iniciativa promoveu a realização de pilotos em nível nacional, com seis universidades, contemplando cerca de 80 mil graduandos. As universidades que participaram do projeto piloto foram: Universidade Federal de Goiás – UFG, Universidade Federal de Itajubá – Unifei, Universidade Federal do Pampa – Unipampa, Universidade Federal do Pará – UFPA, Universidade Federal de São Carlos – UfsCar e Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa.

82. Como parte componente dessa plataforma, foi criada a Rede de Apoio ao Sucesso Acadêmico (Rede ASA), responsável pela coordenação de intervenção pedagógica e apoio a estudantes por meio da metodologia da tutoria por pares.

83. Vale registrar que o Projeto Sissa obteve em 2022 o “Prêmio Nacional de Inovação na Gestão Universitária” e o “Prêmio Nacional de Inovação na Gestão Universitária Professor João David Ferreira Lima”.

84. Para solução das causas e mitigação dos efeitos apontados na situação encontrada, propõe-se:

a) **Determinar** ao MEC, com fundamento no art. 4º, I, c/c art. 7º, § 3º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em 180 dias, apresente a este Tribunal plano de ação para elaboração de política nacional de prevenção e redução da evasão universitária, no sentido de dar cumprimento ao previsto no art. 21, inciso V, e no art. 23, inciso XIII, do Decreto 11.342/2023, em coordenação com as universidades federais, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação; e

b) **Recomendar** ao MEC, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que, quando da elaboração do plano de ação mencionado no item anterior, contemple os parâmetros indicados no [Guia Prático de Análise Ex Ante - Avaliação de Políticas Públicas](#), da Casa Civil da Presidência da República, bem como na construção da política objeto do referido plano de ação leve em consideração os seguintes fatos evidenciados na presente auditoria: a) ausência de diagnóstico preciso que evidencie as causas da evasão universitária; b) inexistência de metas de redução da evasão universitária em âmbito federal; c) inexistência de instâncias formais e permanentes responsáveis por executar ações de prevenção e combate à evasão; d) não utilização de informações da frequência escolar dos alunos como subsídio para ações preventivas de combate à evasão; e e) limitações do atual conceito de evasão.

85. Registre-se que, após comentários do gestor, alterou-se a redação da proposta de determinação deste achado de “política nacional de prevenção e de combate à evasão universitária” para “política nacional de prevenção e redução da evasão universitária”.

86. A proposição para elaboração do plano de ação se justifica na medida em que a construção de uma política pública é atividade crítica e complexa, executada em diversas etapas, envolvendo diversos atores, de diversas instituições, em vários níveis governamentais e de representações da sociedade, interagindo com capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados, não se mostrando uma providência passível de execução imediata.

87. Espera-se que a adoção das medidas propostas possibilite melhor gerenciamento do fenômeno da evasão, tanto por parte do MEC, como no âmbito de cada universidade federal, bem como possibilite melhor focalização das ações governamentais no sentido de garantir a permanência e o êxito do estudante na educação superior, contribuindo para ganhos de eficiência e de eficácia no processo de formação de estudantes das universidades federais.

4. Acompanhamento e gestão da informação de egressos de graduação e pós-graduação como instrumento de avaliação da efetividade da atuação universitária.

88. No presente trabalho, conceituou-se o termo egresso como todo estudante diplomado, que efetivamente concluiu os requisitos legais necessários para a conclusão de seu curso de graduação ou de pós-graduação na instituição de ensino superior (Cabral, 2022).

89. Nesse contexto, acompanhar o egresso significa avaliar, ao longo de um período predeterminado, informações a respeito do estudante formado após a sua diplomação, como, por exemplo, a continuidade de sua vida acadêmica e a sua inserção nos setores profissionais.

90. Essas informações podem ser geridas no âmbito das universidades federais e do Ministério da Educação a fim de subsidiar ações de aperfeiçoamento nos cursos, na universidade e nas políticas federais destinadas à educação superior, de modo a melhor atender às demandas da sociedade brasileira e do setor produtivo.

91. Cabral (2021, p. 27) define a expressão gestão de egressos como sendo a “utilização planejada, organizada, liderada e controlada do conjunto de recursos que uma instituição de ensino superior possui, com foco nos alunos efetivamente formados, para o alcance dos objetivos institucionais”.

92. Marcovitch (et al., 2019) ressalta que avaliar a qualidade do ensino ofertado é uma tarefa difícil de medir objetivamente e de apresentar conclusões coerentes para os tomadores de decisão. Para mitigar esse problema, o autor assim pondera:

Portanto, medir evoluções, anos após a conclusão dos cursos, é importante para as universidades mostrarem sua contribuição para as economias locais e nacionais. Isso também pode fornecer reflexões potencialmente importantes sobre as alterações curriculares necessárias para se preparar para o futuro, e identificar deficiências e excedentes nas habilidades (Marcovitch et al., 2019, p. 315).

93. Na mesma linha, Lousada e Martins (2005) destacam que é fundamental saber o que os egressos pensam acerca da formação recebida para, então, serem feitos os ajustes necessários no sistema de ensino de forma que este permaneça em sintonia com as demandas do campo profissional e social.

94. Em linhas gerais, o acompanhamento de egressos é uma forma de avaliar como a intervenção da atividade universitária tem contribuído para a transformação na vida de seus diplomados, além de ajudar a entender a qualidade dos cursos ofertados pela instituição. De igual modo, ajuda na compreensão acerca de como o setor produtivo tem recebido a formação que a

universidade oferece. Em suma, o acompanhamento de egressos ajuda a compreender como a universidade está se relacionando com a sociedade.

95. A quarta questão de auditoria buscou avaliar aspectos relacionados ao acompanhamento e à gestão da informação de egressos de graduação e de pós-graduação no âmbito das universidades federais. O achado de auditoria decorrente dessa questão está apresentado a seguir.

4.1 Ausência de uma estratégia nacional de acompanhamento e de gestão das informações dos egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais.

96. Atualmente, inexistem informações oficiais suficientes que permitam avaliar o impacto da intervenção da atividade das universidades federais na vida de seus diplomados e na sociedade. Essas informações poderiam estar sendo utilizadas pelos gestores universitários para subsidiar reflexões sobre eventuais necessidades de alterações curriculares em atendimento às demandas atuais, aprimorando a qualidade dos cursos ofertados e, até mesmo, reduzindo taxas de evasão. De igual modo, tais informações poderiam estar sendo utilizadas pelo governo federal para a criação ou aprimoramento de políticas públicas destinadas à educação superior.

97. Apesar da importância de que se revestem a gestão e o acompanhamento dos egressos das universidades federais na melhoria do ensino e no atendimento das demandas da sociedade, constatou-se que: i) a gestão de egressos no âmbito das universidades federais é um processo em estágio inicial; ii) não há padronização na metodologia com a qual essas instituições acompanham seus egressos; e iii) não há acompanhamentos longitudinais de caráter nacional sobre os egressos de graduação e da pós-graduação das universidades federais.

98. No questionário endereçado às universidades federais, ao serem questionadas sobre a existência de normativos próprios que disponham sobre a temática de acompanhamento de seus egressos, 48% das universidades informaram que não possuem tal regramento. Por outro lado, 35% afirmam que possuem política de acompanhamento de seus egressos institucionalizada para os egressos dos cursos de graduação e de pós-graduação; 11% têm política apenas para os egressos dos cursos de graduação e 5% apenas para os egressos dos cursos de pós-graduação.

99. Quando perguntadas se possuem instância formal e permanente para realizar atividades relacionadas à gestão de seus egressos, 48% responderam que não possuem e 32% responderam que possuem para os egressos dos cursos de graduação e de pós-graduação; 17% possuem apenas para os egressos dos cursos de graduação e 2% apenas para os egressos dos cursos de pós-graduação.

100. A principal ferramenta utilizada pelas universidades que acompanham seus egressos é a realização de pesquisas junto aos egressos por meio de questionários, entrevistas, dentre outros meios de coleta de dados e informações disponíveis (92%).

101. Por outro lado, a baixa taxa de respostas dos egressos a essas pesquisas é, para 63% das universidades federais, fator preponderante para o insucesso dos acompanhamentos longitudinais sobre os diplomados da graduação e da pós-graduação. A ausência de sistema informatizado pautado em diretrizes de gestão de egressos (63%), a ausência de política institucional de acompanhamento de egressos (42%) e o baixo nível de interação da universidade com seus egressos (35%) também foram fatores críticos apontados pelas instituições de ensino como causas que dificultam a operacionalização de acompanhamentos longitudinais.

102. Observa-se, então, que a política de gestão de egressos da graduação não é uma prática amplamente disseminada entre as universidades federais (quer por falta de normativos internos, quer

por falta de estruturas específicas, inclusive de servidores treinados, quer por falta de interesse dos ex-alunos). Sequer existe padronização metodológica para a coleta de informações dos ex-alunos, o que permitiria, entre outras coisas, avaliação e comparabilidade dos resultados em âmbito nacional e geração de informações para melhoria das políticas de educação superior por parte do governo central.

103. Conforme manifestação apresentada por uma universidade federal no questionário, outro fator que contribuiu para o cenário ora retratado é a ausência de uma estratégia nacional que direcione o assunto, defina as diretrizes a serem seguidas, estabeleça o rol de informações obrigatórias a serem coletadas e forneça as condições de trabalho/atuação a essas instituições para o acompanhamento de seus egressos, visando a uma padronização que permita análises no âmbito da totalidade das universidades federais.

104. Cabe destacar que a referência de boa prática no acompanhamento de egressos universitários identificada pela equipe de auditoria, o consórcio interuniversitário italiano *AlmaLaurea*, segue as diretrizes apresentadas na manifestação acima, além de outras ações, conforme mais bem detalhado a frente (itens 122 a 127).

105. Sobre tais diretrizes, é importante salientar que a estratégia é um mecanismo de governança pública, conforme dispõe o Decreto 9.203/2017. Nos termos do art. 5º, inciso II do referido normativo, esse mecanismo compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

106. Portanto, uma estratégia nacional de acompanhamento de egressos das universidades federais como mecanismo de governança pública, nos termos do Decreto 9.203/2017, ainda não existe no país.

107. Vale ressaltar que na avaliação para fins de recredenciamento das universidades, realizada pelo Inep no âmbito do Sinaes, existe, dentre diversos objetos avaliativos, o indicador 3.7 – Política institucional de acompanhamento dos egressos. Esse indicador, validado pelo MEC, induz a institucionalização de uma política de egressos no âmbito das universidades. No entanto, um indicador desacompanhado de diretrizes, de objetivos, de planos e ações estruturantes sobre o assunto, perde grande parte de sua função utilitária.

108. A gestão e o acompanhamento dos egressos das universidades federais são ações previstas em comandos tanto legal, quanto constitucional. De acordo com o art. 37, § 16, da Constituição Federal, os órgãos e entidades da administração pública devem realizar avaliações de suas políticas públicas e divulgar os resultados alcançados (avaliação de efetividade).

109. Além disso, é fundamental para a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino. Nesse sentido, a Lei 9.394/1996 (LDB), em seu art. 9º, VI, dispõe que “a União incumbir-se-á de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento no ensino superior (...) objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.”

110. E o órgão a quem caberia a coordenação e supervisão nacional de gestão de egressos da graduação seria a Secretaria de Educação Superior do MEC – Sesu/MEC, nos termos do Decreto 11.342/2023, art. 21, incisos III e VII, cujas competências incluem:

III - fomentar e divulgar estudos e promover eventos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade, com o empreendedorismo, com o mercado de trabalho e com o desenvolvimento nacional;

(...)

VII - elaborar e fomentar estudos destinados ao desenvolvimento, ao aperfeiçoamento e à modernização do Sistema Federal de Ensino Superior;

111. A respeito do tema, a Sesu/MEC informou a realização do estudo conduzido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) “[Brasil: Formação de nível superior e emprego formal](#)”, com base no Censup e na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) (peça 176 e 182-183).

112. No entanto, o referido estudo não faz a segregação entre instituições de ensino superior públicas e privadas e não captura a inserção do egresso em trabalho que decorre da atividade autônoma de profissionais liberais, nem do empreendedorismo, ou trabalho que implica na prestação de serviços para uma ou mais empresas através de pessoa jurídica, já que esses perfis não são incluídos na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), base de dados utilizada na pesquisa. Registre-se que o cruzamento de bases de dados governamentais foi apontado por uma das universidades como uma dificuldade na obtenção de dados mais fidedignos dos egressos.

113. Uma forma de mitigar o problema decorrente da ausência de informações na Rais seria justamente através de questionários aplicados aos próprios alunos.

114. No caso da pós-graduação, a gestão de egressos competiria à Capes, conforme o Decreto 11.238/2022, Anexo I, art. 2º, § 1º, IX, que elenca uma das finalidades dessa fundação: “promover os estudos e as avaliações necessários ao desenvolvimento e à melhoria do ensino de pós-graduação e ao desempenho de suas atividades”.

115. A Capes, apesar de não dispor de pesquisas longitudinais dos egressos da pós-graduação, já realizou estudos e avaliação sobre egressos, conforme resposta de peça 185, confirmada pela verificação da existência do relatório técnico “Egressos da pós-graduação: áreas estratégicas” (Relatório Técnico DAV 1/2017), disponível em sua [página na rede mundial](#).

116. Também digna de menção, a proposta de realização de acompanhamento de egressos, bem como a sua integração no mercado de trabalho e seu desempenho, efetuada pela comissão de acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 (peça 185). Referida proposta incorporou na nova ficha de avaliação dos programas de pós-graduação o item “destino, atuação e avaliação dos egressos do programa em relação à formação recebida”.

117. A necessidade de gestão dos egressos insere-se, ainda, na política de governança da administração pública federal, que tem como diretriz, entre outras, “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso III).

118. Do exposto, constata-se que a Sesu/MEC ainda não realiza acompanhamentos longitudinais de caráter nacional sobre os egressos de graduação e a Capes ainda está iniciando o acompanhamento dos egressos da pós-graduação das universidades federais.

119. O sistema de acompanhamento de egresso é visto pela literatura como uma informação gerencial, permitindo a tomada de decisões sobre o planejamento dos cursos, os arranjos didáticos pedagógicos e as modalidades formativas com impacto direto na construção das múltiplas identidades profissionais (Machado, 2010).

120. Nesse sentido, Miranda, Pazello e Lima (2015) também alertam que o conhecimento da situação dos egressos, bem como a avaliação de sua formação podem oportunizar melhorias na qualidade de ensino, em seus conteúdos e na comunicação com egressos.

121. Assim, sem acompanhamentos longitudinais dos egressos, não há informações adequadas e suficientes para medir a efetividade da atuação universitária.

122. Sobre o tema, a literatura especializada destaca que o sistema italiano de acompanhamento de egressos *AlmaLaurea*, criado em 1994, é considerado por muitos, sobretudo por agências e pesquisadores internacionais, o melhor que existe atualmente (PAUL, 2015).

123. Conforme informações constantes em seu site, o *AlmaLaurea* representa 78 universidades (de um total de 97) e cerca de 90% do total de graduados que deixam o sistema universitário italiano todos os anos.

124. Segundo Paul (2015) um dos principais motivos que explicam o êxito do *AlmaLaurea* foi o fato de que seus fundadores souberam identificar as necessidades dos diferentes atores envolvidos no contexto universitário – estudantes, universidades, empresas e governo – de modo a estabelecer as respostas adequadas para cada um deles, tornando-os engajados no fornecimento de informações necessárias ao acompanhamento, e, por fim, centralizando essas informações em um grande banco de dados.

125. Os serviços prestados pelo consórcio objetivam o planejamento de treinamentos e a colocação no mercado de trabalho dos estudantes. As empresas têm seu processo de contratação facilitado, pois dispõem de informações atualizadas dos currículos. A base de dados disponível possibilita a interpretação do cenário educacional e facilita a intervenção nas questões críticas da política educacional pelas instituições.

126. A taxa de resposta aos questionários chega a 90%, e a situação dos egressos no mercado de trabalho é apresentada um ano, três anos e cinco anos depois da formatura em relatórios divulgados anualmente no portal do consórcio.

127. Além de informações dos alunos de graduação, desde 2015, o *AlmaLaurea* realiza pesquisas anuais com os pós-graduados, um ano após a obtenção de seu título. Essa pesquisa fornece informações do perfil e da situação do pós-graduado no mercado de trabalho. As informações do perfil incluem as atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas, as experiências adquiridas e a avaliação do seu programa de pós-graduação. A situação no mercado de trabalho, inclui as características do emprego, a profissão exercida e o salário, e informações quanto às habilidades adquiridas na universidade. A peça 187 traz maiores informações sobre o sistema italiano de gestão de egressos italiano e as experiências pontuais brasileiras.

128. Por fim, cabe mencionar que Cabral (2022) elenca como diretrizes para alcançar a gestão de egressos: desenvolver a cultura de melhoria contínua, promover a gestão profissional, conhecer a trajetória do egresso, onde quer que esteja, estimular a cultura do retorno, proporcionar o reconhecimento da qualidade e impacto da formação, realizar a gestão da informação de egressos, contribuir continuamente com o desenvolvimento pessoal, acadêmico e/ou profissional do egresso, cooperar e interagir com organizações e instituições externas, estabelecer e manter comunicação estratégica com egressos, estimular e preservar o relacionamento entre diferentes atores, expandir e fortalecer a rede de egressos, potencializar o engajamento de egressos e desenvolver programas e infraestrutura voltados à filantropia e ao voluntariado.

129. Para solução das causas e mitigação dos efeitos apontados na situação encontrada, propõe-se:

a) **Determinar** ao MEC, com fundamento no art. 4º, I, c/c art. 7º, § 3º, I, da Resolução – TCU 315/2020 que, em articulação com as universidades federais e com a Capes, no prazo de 180 dias, apresente plano da ação para elaboração de estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais, com o intuito de viabilizar a mensuração da efetividade da atuação universitária em âmbito nacional, bem como fornecer subsídios para fomentar a gestão de egressos no âmbito de cada universidade federal, no sentido de dar cumprimento ao art. 21, incisos III e VII do Decreto 11.342/2023; ao art. 9º, inciso VI, da Lei 9.394/1996; ao art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 e ao art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação.

b) **Recomendar** ao MEC, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, ao elaborar a estratégia mencionada no item anterior, leve em consideração a possibilidade de observar como parâmetro as diretrizes e estratégias adotadas pelo consórcio interuniversitário italiano *AlmaLaurea*, adaptando-as à realidade brasileira, bem como as diretrizes apresentadas no parágrafo 128 deste relatório de auditoria, sem prejuízo de outras diretrizes necessárias para os processos de gestão de egressos das universidades federais.

130. A proposição para elaboração do plano de ação se justifica na medida em que a construção de uma elaboração de estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais é atividade crítica e complexa, executada em diversas etapas, envolvendo diversos atores, de diversas instituições, em vários níveis governamentais e de representações da sociedade, interagindo com capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados, não se mostrando uma providência passível de execução imediata.

131. Espera-se que a adoção das medidas propostas possibilite a geração de informações suficientes para que o governo e a sociedade possam ter maior clareza quanto à efetividade da atuação das universidades federais, bem como possibilite que essas instituições de ensino possam aprimorar ainda a mais a qualidade do ensino ofertado, adequando-o de maneira célere às novas demandas da sociedade e do setor produtivo, bem como identificando deficiências e excedentes nas habilidades, de modo a solucioná-las tempestivamente.

5. Gestão de custos no setor público

132. Enquanto no setor privado as preocupações da gestão de custos estão relacionadas, essencialmente, com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, no setor público a gestão de custos é voltada à administração dos insumos, com ênfase na melhoria da alocação dos recursos (eficiência alocativa), e à identificação e mensuração das entregas, com ênfase na avaliação de desempenho (NBC TSP 34/2021).

133. Segundo a NBC TSP 34/2021, os gestores são os principais usuários das informações de custos, pois são responsáveis por gerenciar os recursos públicos e oferecer uma visão clara sobre como a governança da entidade leva à geração de valor público, além de justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos (NBC TSP 34/2021).

134. Por isso, em regra, os gestores demandam informações customizadas, no formato de relatórios de custos específicos (ex.: custo de um aluno evadido, custo de aluno formado, custo das

atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, custo de determinado curso etc.) como ferramenta de auxílio aos processos de planejamento, monitoramento, avaliação de desempenho, transparência, prestação de contas e responsabilização (NBC TSP 34/2021, itens 7 e 14).

135. É a informação de custos que evidenciará o quanto de recurso foi utilizado pela universidade para cumprir determinada finalidade, tornando mais qualitativa a informação sobre a eficiência e o desempenho da instituição e, assim, servindo como uma importante ferramenta de governança e de gestão (NBC TSP 34/2021, itens 7 e 14).

136. Cabe lembrar que dentro da contabilidade há grande quantidade de nomes para um único conceito, assim como conceitos diversos para uma mesma palavra (STN, 2018, p. 12). Dessa forma, é natural que haja confusão entre os conceitos de custo e de outras palavras que remetem ao sentido de consumo ou utilização de recursos como, por exemplo, o de despesa orçamentária.

137. Em relação ao termo custos, há convergência doutrinária e normativa no sentido de classificá-lo como algo que remete ao consumo ou utilização de recursos para a geração de bens ou serviços prestados à sociedade. Além do recurso consumido, é preciso identificar o que foi entregue à sociedade (STN, 2018; STN, 2022). Por isso, os custos nos mostram como o governo financia seus resultados – no caso das universidades, custo das atividades de pesquisa, de ensino e de extensão (NUNES, 1998).

138. Por outro lado, despesa orçamentária (empenho, liquidação, pagamento) é geralmente definida como o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos que depende de autorização legislativa para sua realização (Congresso Nacional). A despesa é um desembolso financeiro correspondente a qualquer ato de gestão do governo, sem a necessidade de vincular-se a uma entrega à sociedade (NUNES, 1998).

139. Segundo Nunes (1998), a despesa não mostra como o governo financia seus resultados, mas sim como ele financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar – pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, material de consumo.

140. A contabilização de um gasto (em sentido amplo) como custo requer a apropriação do primeiro a algum produto ou serviço. De modo ilustrativo, caso a universidade adquira um reagente para o desenvolvimento de uma pesquisa, este recurso será contabilizado como um ativo da entidade e haverá o reconhecimento da despesa orçamentária. A contabilização dessa despesa como custo requer a sua apropriação a um objeto de custo, que no presente exemplo pode ser a referida pesquisa ou a atividade de pesquisa, um dos pilares do chamado tripé universitário.

141. Apesar de no campo acadêmico e no setor privado haver reconhecida importância sobre os ganhos de eficiência e de desempenho gerados a partir de uma boa gestão de custos, segundo a STN (2018), as iniciativas e experiências nacionais e internacionais relacionadas à gestão de custos no setor público ainda são incipientes.

142. Conhecendo essa realidade, o intuito da questão de auditoria sobre custos (Questão 2) foi o de avaliar especificamente as iniciativas e experiências das universidades federais na temática gestão de custos, identificar eventuais casos de sucesso, bem como fomentar a discussão do tema no âmbito das gestões universitárias e do MEC, além de alertar para os benefícios decorrentes da implementação dessa ferramenta de governança e gestão.

143. O achado de auditoria decorrente dos procedimentos executados para responder à questão sobre custos está descrito no subtópico 5.1.

5.1 As informações de custos atualmente reportadas pela maior parte das universidades federais dizem respeito, na verdade, apenas à execução de despesas, portanto, não representam um efetivo instrumento de governança pública.

144. Devido à percepção de que a informação de custos possui baixa utilidade ou de que os efeitos negativos de sua inexistência podem ser mitigados pelas informações de execução da despesa já produzidas atualmente pelas universidades; ao desconhecimento de casos de sucesso na implementação de um modelo de gerenciamento de custos no setor público brasileiro, em especial na área de educação superior; à baixa capacitação do quadro técnico na temática de custos no setor público e a fragilidades ou inexistência de sistema informacional projetado para gerenciamento de custos no âmbito das universidades federais, as informações de custos atualmente produzidas no âmbito das universidades federais não representam um efetivo instrumento de governança pública, o que prejudica a eficiência alocativa do orçamento dessas instituições, bem como suas avaliações de desempenho.

145. É importante frisar que a obrigatoriedade da utilização de informações de custos como ferramenta para imprimir maior eficiência à gestão pública, bem como melhor evidenciar os seus resultados, não é uma novidade no arcabouço normativo brasileiro.

146. O Decreto Lei 200/1967 (art. 30, § 3º, art. 79), estabelece como dever dos gestores públicos atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração, além de atribuir à contabilidade o dever por apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão. O Decreto 93.872/1986 (art. 137), acrescentou a necessidade de a administração pública apurar e evidenciar o custo dos projetos e atividades, além de estabelecer restrições à organização que não disponibilizar as informações pertinentes para permitir a mensuração de custos.

147. A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 50, § 3º) dispõe que a administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Por sua vez, a NBC T 16.11, de 25/11/2011 estabelece a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público e apresentado, nesta norma, como Subsistema de Informação de Custos do Setor Público).

148. Em recente avanço normativo sobre o tema, a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18/11/2021 – Custos no Setor Público, tem o objetivo de estabelecer diretrizes e padrões a serem observados na implementação do sistema de custos. Ela difere dos normativos anteriores por ser mais detalhada e ter caráter mais didático, o que pode facilitar sua implementação por parte dos gestores públicos.

149. Essa norma trata de critérios para geração da informação de custos como instrumento de governança pública. Ressalta que a implementação de modelo de gerenciamento de custos propicia a utilização da informação de custos como ferramenta de auxílio aos processos de planejamento, tomada de decisão, monitoramento, avaliação de desempenho, transparência, prestação de contas e responsabilização.

150. Considerando que a NBC TSP 34/2021 entrará em vigor em janeiro de 2024, e que a segunda questão de auditoria visou, dentre outras coisas, a fomentar a discussão do tema no âmbito das gestões das universidades federais e do MEC, entendeu-se oportuno utilizar o referido normativo

como critério de auditoria. Dessa forma, atuando preventivamente no período de *vacatio legis*, as universidades federais podem chegar a 2024 com maior maturidade sobre o tema.

151. Para coletar informações que permitissem à equipe de auditoria avaliar as iniciativas e experiências das universidades federais na temática gestão de custos e identificar eventuais casos de sucesso, foi aplicado questionário eletrônico a todas as universidades federais, bem como foram realizadas entrevistas com técnicos e gestores de algumas dessas instituições de ensino. A seleção para entrevista utilizou como critério universidades que estavam bem ranqueadas no [Relatório Foco em Custos 2021](#), elaborado pela STN.

152. Vale dizer que o *ranking* da STN não avalia a implementação de modelos de gerenciamento de custos, nos termos dos mencionados normativos. Esse ranking de desempenho foi elaborado a partir de indicadores de implementação do regime de competência na execução das despesas (regularidade e dispersão); de utilização das ferramentas de detalhamento de custos disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi (personalização); e de economicidade.

153. De maneira exemplificativa, caso uma universidade registre mensalmente sua despesa com energia no Siafi, como esse é um gasto mensal, ela ganhará ponto pelo critério regularidade e observância ao regime de competência. Se ao invés de registrar apenas o gasto com energia ela também apresentar detalhamentos sobre esse gasto, receberá pontuação também no critério personalização.

154. A STN agrupa as notas em três categorias: Boa (maior que 7), Razoável (maior que 5 e menor ou igual a 7), Ruim (menor ou igual a 5). Nenhuma universidade federal ficou classificada na categoria Boa. No referido *ranking*, 27 foram classificadas na categoria Razoável e 42 na categoria Ruim.

155. No âmbito das entrevistas, verificou-se que as universidades federais não pautam suas decisões gerenciais com base em informações de custos, mas essencialmente com base em informações advindas do processo orçamentário.

156. Em relação ao questionário, foram feitas perguntas relativas ao grau de implementação da NBC TSP 34/2021 na entidade e aos principais fatores que poderiam estar impedindo essa implementação.

157. A NBC TSP 34/2021 divide o processo de desenvolvimento de modelos de gerenciamento de custos em quatro etapas sequenciais a serem percorridas pelas organizações públicas: o planejamento, a estruturação, a implantação, e, por fim, a gestão. É na etapa de gestão que a informação de custos produzida se torna efetivamente um instrumento de governança pública.

158. Cabe esclarecer que essas etapas de desenvolvimento trazem diretrizes, pilares essenciais para apuração e gerenciamento de custos em qualquer situação e por qualquer instituição pública, que deve, por sua vez, fazer as devidas adequações conforme sua realidade e necessidade. Não representam, portanto, um modelo em formato fechado, pré-estabelecido e imposto às organizações públicas federais.

159. Dito isto, em resposta ao questionário eletrônico, 65% das universidades federais declaram que não estão implantando, nem adotando modelo de gerenciamento de custos sugerido pela NBC TSP 34/21. Em relação às universidades que estão implementando o referido modelo, 91% declararam que estão na fase de planejamento.

160. Na opinião das universidades, as principais causas que dificultam a implementação do modelo sugerido pela NBC TSP 34/2021 nessas instituições são:

- a) inexistência ou pequeno quantitativo de pessoal alocado para produzir as informações de custos no âmbito da universidade (74%);
- b) fragilidades ou inexistência de sistema informacional projetado para gerenciamento de custos no âmbito da universidade (68%);
- c) ausência de cultura de avaliação e gestão de custos na Administração Pública brasileira (57%);
- d) inexistência ou baixa capacitação das equipes na temática de custos no setor público (50%);
- e) dificuldade para definir quais são os centros de responsabilidade da instituição, bem como quais são os objetos de custos da universidade (50%); e
- f) percepção de que a informação de custos possui baixa utilidade ou de que os efeitos negativos de sua inexistência podem ser mitigados pelas informações de execução da despesa já produzidas atualmente (24%).

161. Outras causas apontadas foram: ausência de clareza quanto à diferenciação conceitual entre custo e despesa orçamentária; desconhecimento de casos de sucesso na implementação de um modelo de gerenciamento de custos no setor público brasileiro, em especial na área de educação superior; exigência de investimentos incompatíveis com a atual capacidade orçamentária da instituição para o desenvolvimento de modelos de gerenciamento de custos.

162. Em pesquisa apresentada pela MEC em 2022 e intitulada de Estudo e Desenvolvimento de Indicadores de Custos nas Universidades Federais foi constatado que (peça 199, p. 183):

A maioria das UFs afirmou que ainda **não possui um sistema de custos implantado**, sendo que as principais dificuldades citadas foram **ausência de um modelo de custo adequado**, a dificuldade em estabelecer o tempo despendido em cada uma das atividades e a **dificuldade para elaboração de um método** com critérios de distribuição eficiente. (grifado pela equipe de auditoria).

163. Por meio do questionário eletrônico, solicitou-se que as universidades federais que declararam utilizar as informações de custos da entidade para fins gerenciais encaminhassem documentos que exemplificassem a maneira como estão detalhando seus custos.

164. Em muitos casos foi possível observar que há confusão entre os conceitos de custo e de despesa orçamentária, conforme apresentado no quadro 2, abaixo. Essa confusão conceitual pode prejudicar o entendimento do gestor quanto à importância da atividade de gerenciamento de custos.

Quadro 2 – Demonstrativo dos custos de uma universidade federal

Demonstrativo dos custos de uma universidade respondente		
Descrição das Despesas		Exercício 2021
Água/Esgoto	Custo (R\$)	R\$ 924.410,69
	M3	
Alarmes- Monitoramento E Manut.	Custo (R\$)	R\$ 2.880,00
Alimentação	Custo (R\$)	R\$ 2.078.268,89
	Geral	R\$ 2.422,36
	PRAE	R\$ 2.075.846,53
Aluguel	Custo (R\$)	R\$ 733.310,78
	Geral	R\$ 163.214,27
	PRAE	R\$ 570.096,51
Câmeras- Manutenção	Custo (R\$)	R\$ 177.330,00
Combustível	Custo (R\$)	R\$ 458.281,35
	Km rodado	474.428
	Álcool (L)	1852,01
	Gasolina (L)	31.170,05
	Diesel (L)	52.082,28
Serviços de mão obra marítima	Custo (R\$)	R\$ 735.616,95
Serviço terceirizado de Apoio adm.	Custo (R\$)	R\$ 509.163,32
Serviço terceirizado de Jardinagem	Custo (R\$)	R\$ 625.765,95

Fonte: elaborado pela equipe de fiscalização a partir de arquivo enviado como resposta ao questionário eletrônico aplicado na etapa de execução da auditoria (peça 186).

165. O Quadro 2 é parte de documento enviado por uma universidade federal a fim de demonstrar como ela detalha seus custos. É válido lembrar que a informação de custos deve estar necessariamente associada ao que foi entregue à sociedade, haja vista que uma de suas funções precípua é a de evidenciar como o governo financia seus resultados.

166. Portanto, o referido quadro representa desembolsos financeiros correspondentes a atos de gestão da universidade – serviço de mão de obra marítima, serviço terceirizado de apoio administrativo, combustível etc. – sem vincular-se a uma entrega à sociedade. Logo, são despesas em sentido amplo, não custos.

167. Conforme demonstrado no TC 019.199/2021-0 (representação acerca de possíveis violações a dispositivos legais referentes à decisão do MEC em proceder ao contingenciamento orçamentário em desfavor das universidades federais por ocasião de contingenciamento do orçamento do MEC), as universidades federais sofreram redução em seus orçamentos no período de 2017 a 2021. Em certa medida, isso ocorreu a partir da necessidade de o governo observar as regras fiscais estipuladas pela Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de gastos).

168. Segundo Nunes (1998), a partir do arcabouço fiscal imposto, o governo sempre teve a ideia de quanto precisaria cortar, mas nunca teve reais condições de promover cortes seletivos de gastos, de modo a não comprometer ainda mais o desempenho da Administração Pública.

169. Cumpre registrar que, conforme visto no âmbito do TC 009.197/2019-2, o MEC optou por efetuar uma limitação linear da execução do orçamento das universidades federais, sem que antes tivesse sido feito estudo para avaliar o melhor critério a ser utilizado.

127 Desse modo, não houve qualquer tipo de análise sobre como aquele contingenciamento poderia comprometer o desempenho da Administração Pública. De igual modo, embora se saiba da existência de efeitos negativos quando há contingenciamento/redução do orçamento, não ficou claro em que medida o contingenciamento objeto do TC 009.197/2019-2 afetou o desempenho de cada universidade na consecução de seus objetivos.

170. Diante da ausência de clareza acerca de quanto cada custo contribui para a entrega de determinado serviço ou produto por parte da universidade, tem-se dificuldade de evidenciar o quanto um contingenciamento na despesa com combustível, por exemplo, pode impactar na geração de valor para a sociedade. Um contingenciamento de 30% nessa despesa afeta mais a atividade de pesquisa, de ensino, de extensão ou impacta todas da mesma maneira? É preciso ter claro conhecimento dos custos institucionais para se responder a questões como essas.

171. Analisando sob a perspectiva do gestor universitário, sem a adequada gestão de custos, ele tem maior dificuldade em promover cortes seletivos. Isto é, escolher como e qual custo sofrerá contingenciamento/corte de modo a trazer o menor impacto possível no desempenho da instituição.

172. Segundo o GUID 3910/39 (apud TCU, 2020, p. 17), a eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empreendidos para produzi-los em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Dessa forma, um efeito decorrente da situação ora relatada no presente achado é o impedimento para se saber o nível de eficiência das universidades federais. Como não há medida de custos, não há medida de eficiência adequada.

173. Outro efeito é o fato de o gestor possuir informações de baixa qualidade para subsidiar os processos de planejamento, tomada de decisão, monitoramento, avaliação de desempenho, transparência, prestação de contas e responsabilização. Assim, a gestão tem maior dificuldade para realizar alocação eficiente do orçamento, bem como mensurar e evidenciar as entregas realizadas dando ênfase na avaliação de desempenho.

174. Vale ainda destacar que o trabalho Estudo e Desenvolvimento de Indicadores de Custos nas Universidades Federais, conduzido pelo MEC, trouxe considerações semelhantes ao descrito neste relatório de auditoria (peça 199, p. 182):

Os aspectos levantados na literatura dos últimos 10 anos apontaram para a necessidade de estudos que busquem melhorias para a gestão de custos e a avaliação de desempenho das universidades, no que tange às atividades relacionadas a ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais Brasileiras.

175. Nesse contexto, a despeito de o presente tópico discorrer sobre fragilidades na gestão de custos das universidades federais, vale trazer à baila importantes atribuições do Ministério da Educação sobre o tema que, se adequadamente cumpridas, podem mitigar os efeitos desse achado de auditoria no âmbito das universidades.

176. A Lei 10.180/2001 estabelece que o Sistema de Contabilidade Federal – SCF tem por finalidade, entre outras, evidenciar os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal, e que o MEC, sendo um órgão setorial do SCF, tem competência para estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas entidades de sua setorial, bem como instituir, manter e aprimorar sistemas de informação que permitam realizar a contabilização de tais atos e gerar informações gerenciais necessárias à tomada de decisão e à supervisão ministerial (art. 14, V e art. 18, IV).

177. Por sua vez, o Decreto 11.342/ 2023, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC, atribui à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério a competência por promover a articulação com o órgão central do Sistema Federal de Contabilidade, informando e orientando as unidades e as entidades vinculadas do MEC quanto ao cumprimento das normas vigentes (art. 11. II). Esse mesmo Decreto também atribui à Secretaria de Educação Superior a competência de realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior (art. 23, V).

178. Ante o exposto, serão propostos os seguintes encaminhamentos:

a) **Dar ciência às 69 Universidades Federais**, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a não adoção de medidas no sentido de implementar modelo de gerenciamento de custos na instituição, a partir de 1º de janeiro de 2024, com observância da etapas de planejamento, estruturação, implantação e gestão, a fim de propiciar a utilização da informação de custos como instrumento de governança pública, vai de encontro ao disposto no item 47 da NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021.

b) **Recomendar ao Ministério da Educação**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que, em parceria com as universidades federais e com os órgãos do Sistema Federal de Contabilidade, induza a implementação de modelos de gerenciamento de custos no âmbito dessas instituições de ensino superior, considerando o diagnóstico das causas que dificultam a implementação desses modelos de gerenciamento (itens 153 a 155), de modo que, em janeiro de 2024, as diretrizes constantes na NBC TSP 34/2021 possam ser observadas, bem como o MEC possa melhor cumprir suas atribuições constantes no Decreto 11.342/2023, art. 23, V e na Lei 10.180/2001, art. 15, V; art. 17, II, § 1º; art. 18, II e IV.

179. Espera-se que a ciência às universidades federais induza a prevenção de futuro descumprimento ao disposto na NBC TSP 34/2021. Em outras palavras, espera-se que as informações de custos produzidas no âmbito das universidades federais, a partir de 2024, representem um efetivo instrumento de governança pública para essas instituições.

180. Espera-se, ainda, que com a recomendação endereçada ao MEC, o órgão possa contribuir para a implementação de modelos de gerenciamento de custos no âmbito das universidades federais como forma de aprimorar a eficiência alocativa dos recursos federais destinados à educação superior pública, bem como melhor evidenciar o desempenho dessas instituições.

6. Produção científica nas universidades federais

181. A terceira questão de auditoria buscou avaliar o desempenho da produção científica das universidades federais no período de 2014 a 2021, frente ao orçamento destinado à pesquisa, no âmbito das universidades, da Capes e do CNPq.

182. A LDB, em seu art. 43, III, define que a educação superior tem por finalidade, entre outras, “incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive”. Como descrito, a dimensão pesquisa das universidades federais relaciona-se diretamente com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país e, consequentemente, com o próprio desenvolvimento socioeconômico.

183. Conforme afirma De Negri (2018), “também é certo que nenhum país do mundo se torna mais inovador e competitivo sem uma base científica forte e capaz de produzir, além de cérebros e

recursos humanos qualificados, conhecimento que pode ser utilizado nos processos de inovação”. E complementa:

A educação é a ferramenta fundamental para o progresso científico e tecnológico de um país. Quem produz a ciência e o conhecimento que, em última instância fazem a sociedade mais rica e mais desenvolvida, são as pessoas. A sociedade investe recursos para formar pesquisadores e cientistas que, por sua vez, trabalham para produzir novas tecnologias e novos conhecimentos. O insumo básico do progresso tecnológico é, portanto, humano.

184. Nesse contexto, acerca da avaliação de desempenho da produção científica, cabe registrar que Lopes e Lopes (2021) alertam que não há unanimidade no meio acadêmico e na Administração Pública sobre a melhor metodologia a ser utilizada para se avaliar a produção científica de um país.

185. Entre as metodologias mais respeitadas estão aquelas que utilizam a contagem de artigos de publicação indexada a bases de dados ou diretórios cujos indexadores gozam de amplo prestígio científico. Alguns exemplos de indexadores de abrangência multidisciplinar e que possuem reconhecido respeito científico são SciELO (nacional), *Web of Science* e Scopus (internacionais).

186. Em estudo que avaliou a produção científica das instituições de ensino e pesquisa brasileiras e utilizou como metodologia o número de publicações indexadas à Base Scopus, Lopes e Lopes (2021) evidenciaram que, em um universo de 85.879 declarações de afiliação em instituições brasileiras constantes dos *papers* publicados em 2018 analisados, 83.375 (97,08%) indicavam uma universidade ou instituição pública de pesquisa, contra apenas 2.504 indicando afiliação a instituições privadas (2,92%). As universidades públicas federais eram a afiliação de 51.371 (59,82%) pesquisadores, enquanto as universidades públicas estaduais responderam por 27.294 (31,78%).

187. Evidenciando o amplo domínio do setor público na produção científica nacional, Lopes e Lopes (2021) demonstraram que todas as dez instituições que mais produziram artigos científicos entre 2000 e 2018 são públicas: três universidades estaduais, todas de São Paulo; seis universidades federais; e uma instituição pública federal de pesquisa Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária – Embrapa. Os autores destacam que a instituição privada mais bem colocada nesse *ranking*, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), ocupa a 31ª posição.

188. Vale destacar, ainda, que cerca de 95% da pesquisa realizada no Brasil desenvolvem-se em cursos de pós-graduação vinculados, principalmente, a universidades públicas (Baeta Neves, 2020).

189. No cenário internacional, a representatividade científica brasileira ainda é tímida, a despeito do poderio econômico e demográfico do país. No entanto, o Brasil vem ganhando mais espaço no mundo científico. O estudo de Lopes e Lopes (2021), ao citar King (2004), demonstrou essa melhora em nosso desempenho ao informar que a participação das publicações com afiliação brasileira na Base Scopus, que era de 1,21% no período de 1997-2001 chegou a 3,06% da participação mundial em 2018. Ainda, a produção científica brasileira saltou de 12.834 declarações de afiliação em 2000 para 64.243 em 2018 – ampliação de 400,22% (Lopes e Lopes, 2021).

190. Segundo dados da OCDE (2022), o Brasil passou de 64 mil publicações científicas em 2014 para 88 mil publicações em 2020, sendo que a participação mundial das publicações brasileiras dentre o decil mais citado passou de 1,13% para 1,21% no período.

191. O maior destaque do Brasil está nas áreas biológicas, colocando o país em 10º lugar e com um índice mais alto que países como Japão, Espanha, Austrália e Canadá. O índice de liderança

mundial é baseado em um índice de produção (que inclui a quantidade de artigos importantes publicados e citados na área de conhecimento) e em um índice de influência que é baseado em citações (Baeta Neves, 2020).

192. O relatório da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) de 2019 destaca a qualidade das universidades do Brasil ressaltando esse aspecto como fundamental para a qualidade de inovação no país. O Brasil está, desse modo, em 4º lugar em termos de qualidade de inovação dentre os países de renda média (Baeta Neves, 2020).

193. No entanto, não é possível afirmar que esse resultado se deve exclusivamente às universidades federais, uma vez que, no cenário nacional, as universidades estaduais de São Paulo (USP, Unesp e Unicamp) são as que possuem maior volume de publicações indexadas à Base Scopus. Desse modo, a equipe de auditoria, em entrevista com pesquisadores e ex-reitores dessas instituições, buscou coletar informações sobre os principais fatores que contribuem para esse desempenho superior.

194. Segundo o professor Jacques Marcovitch, reitor da USP entre os anos de 1997 e 2001, algumas características das universidades públicas do estado de SP, e não presentes nas universidades federais, que contribuem para da produção científica paulista ser superior, estão na vinculação de parte da arrecadação do ICMS do estado para suas universidades (Decreto estadual 29.598/1989) e na vinculação de 1% do total da receita tributária do estado de SP para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo ([FAPESP](#)), fundação responsável por apoiar a pesquisa no estado. Esses fatores garantem maior autonomia e previsibilidade de longo prazo (em especial orçamentária) às ações de pesquisa.

195. Nesse contexto, ainda cabe observar que o desenvolvimento socioeconômico da região, superior à média do país, também possui forte influência nesse desempenho. Ademais, as universidades públicas paulistas possuem uma cultura mais forte de internacionalização de seus estudos, o que reflete em suas melhores colocações nos rankings de desempenho internacionais e nas bases indexadoras de artigos científicos internacionais, o que não se observa em todas as universidades federais.

196. Em âmbito federal, conforme tratado no Levantamento que precedeu esta auditoria (TC 019.199/2021-0), não há esse tipo de vinculação orçamentária para as universidades e nem para as agências de fomento à pesquisa (Capes e CNPq). Além disso, as universidades federais estão localizadas em regiões com níveis de desenvolvimento socioeconômico bastante distintos.

197. Ressalta-se que, assim como no caso das universidades públicas do estado de SP, as universidades federais que possuem maior produção científica indexadas à Base Scopus estão localizadas nas regiões sudeste e sul do país (UFRJ, UFRGS, UFMG, Unifesp, UFSC e UFPR) (Lopes e Lopes, 2021).

198. Desse modo, em relação ao financiamento da produção científica das universidades federais, mostra-se relevante entender quem financia, como é feita e quem realiza a pesquisa no país.

199. De acordo com a Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia (ENCTI 2016-2022), diversos arranjos institucionais são admitidos para os operadores de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), sendo o de maior relevância para o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) os programas de pós-graduação instalados em universidades públicas. É nelas que a maior

parte da produção científica nacional ocorre, devendo-se aos docentes dessas universidades a primazia dessa atividade.

200. Essas universidades podem ser tomadas como Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs), devendo-se considerar também sob essa nomenclatura outros operadores relevantes para o SNCTI, tais como: os Institutos de Pesquisa; os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFE); e os Institutos Estaduais de CT&I. Nesse nível, cabe destacar o papel exercido pelo Programa Institutos Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (INCTs), do CNPq, que tem o intuito de viabilizar grandes projetos de pesquisa de longo prazo, para o desenvolvimento de projetos de alto impacto científico e de formação de recursos humanos.

201. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerenciado pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (empresa pública), é o principal financiador da inovação no país. No entanto, no âmbito das universidades federais, os principais instrumentos para alocação de recursos são a concessão de bolsas a pesquisadores e a concessão de Auxílios à Pesquisa e à Infraestrutura, destacando-se o CNPq e a Capes como principais financiadores nesses casos.

202. Nas análises realizadas a fim de avaliar o desempenho da produção científica das universidades federais, constatou-se prejuízo à efetividade dessa dimensão da atuação dessas entidades, em parte causado por problemas em relação ao financiamento, conforme relatado a seguir.

6.1 No período de 2014 a 2021, o Brasil perdeu mais pesquisadores para o restante do mundo do que recebeu, resultando em prejuízo à eficiência e à efetividade do objetivo de pesquisa das universidades federais e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social do país.

203. Devido à ausência de uma política de acompanhamento dos egressos da pós-graduação das universidades federais, à baixa atratividade das bolsas de pós-graduação em função de valores congelados de 2013 a 2023, à redução do orçamento das principais agências de financiamento da pesquisa e inovação em âmbito federal, bem como à falta de oportunidades no país para absorção de mão de obra qualificada (ex.: doutores e pós-doutores), entre outros fatores, observa-se a perda de talentos intelectuais formados no Brasil para outras nações, resultando em prejuízo à eficiência e à efetividade das ações relacionadas ao objetivo de produção científica nas universidades federais, bem como prejuízo ao desenvolvimento econômico e social do país.

204. De início, cumpre destacar que existem atualmente diversas classificações para os movimentos migratórios de pessoas qualificadas, não havendo consenso acerca do impacto para o país que perde os profissionais. Por exemplo, no caso de migração temporária, o impacto tende a ser positivo, assim como na internacionalização de instituições de ensino superior. Não obstante, no presente relatório considerou-se a mobilidade em seu caráter definitivo, aquela em que o profissional se desliga do Brasil de forma permanente, sem a manutenção de qualquer vínculo com sua instituição de origem.

205. De acordo com a Academia Brasileira de Ciências (ABC, 2018):

Esforços despendidos por universidades, institutos de pesquisa e agências de fomento para formar pesquisadores resultam em perdas, pois o processo de financiamento é irregular e as demandas não são atendidas, o que promove a fuga de cérebros para outros centros em países avançados, com maior estabilidade no financiamento e mais oportunidades de trabalho.

206. Ainda segundo ABC (2018), “um dos maiores problemas da economia brasileira é sua crescente perda de competitividade, em especial nos setores de média e alta intensidade tecnológica”.

207. Em outras palavras, a perda de pesquisadores para outros países representa desperdício dos recursos públicos utilizados na formação de capital humano altamente qualificado que poderia estar contribuindo para o desenvolvimento do país.

208. No período de 2007 a 2020, o Brasil apresentou um fluxo líquido negativo de 4.253 pesquisadores, de acordo com a OCDE (2021). Apenas em 2012 e 2013 esse fluxo foi positivo, isto é, entraram mais pesquisadores no país do que saíram (Tabela 3).

209. A partir de 2014, houve reversão da tendência positiva, atingindo-se em 2020 o maior valor de saídas líquidas do país, desde 2007: 1.167 pesquisadores. Destaca-se que os exercícios de 2018, 2019 e 2020 responderam por 74% das fugas de cérebro do país no período 2007-2020, o que coincide com o período de maior desinvestimento por parte do governo federal nas universidades federais e nas ações orçamentárias de ciência e tecnologia, conforme demonstrado no âmbito do TC 019.199/2021-0 e ao longo do presente relatório (Tabela 5 e peça 187).

210. A Tabela 3 demonstra a situação da mobilidade de pesquisadores para fora do país. Em comparação com os demais países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), nosso desempenho supera apenas o da Índia.

Tabela 3 - Mobilidade internacional de pesquisadores brasileiros e no BRICS

Ano	China	Rússia	Brasil	Índia	África do Sul
2007	-103	-19	-64	-412	-11
2008	-426	-179	-105	-587	8
2009	-671	-193	-211	-736	51
2010	-620	-88	-54	-900	-38
2011	410	-214	-53	-907	53
2012	-606	-100	75	-652	7
2013	-96	-142	159	-1016	96
2014	-336	-144	-130	-832	211
2015	-336	162	-253	-1.314	238
2016	174	287	-281	-1.702	232
2017	246	219	-184	-1.884	-312
2018	1.765	-130	-980	-2.287	-73
2019	1.080	-205	-1.005	-2.387	-43
2020	1.326	-100	-1.167	-2.680	-289
Total	1807	-846	-4.253	-18.296	130

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações disponíveis em: OCDE, Scientometric (em <https://www.oecd.org/sti/inno/scientometrics.htm>, em 12/01/2023).

211. Esse é um problema complexo e de múltiplas causas. Não obstante, cabe destacar alguns fatores que levam a esse movimento de perda desses profissionais.

212. Conforme Brasil (2021):

A maioria dos membros da diáspora concorda com a afirmação de que há demanda por pesquisa ou projetos em sua respectiva área de trabalho no Brasil, mas também entende que: (1) o trabalho do profissional não é reconhecido ou valorizado no país; (2) a burocracia dificulta a realização de pesquisas e projetos; (3) os programas de atração de profissionais da sua área de trabalho que moram no exterior não são atraentes; (4) a disponibilidade de equipamentos científicos no Brasil não é satisfatória; (5) os fundos de financiamento para pesquisas e projetos não são suficientes e os salários dos profissionais em sua respectiva área de formação não são competitivos.

213. Para Ramos e Neves (2011), políticas claras de atração de países desenvolvidos têm levado a um aumento da imigração de pessoal qualificado, em especial, de pesquisadores e estudantes de pós-graduação.

214. Conforme Ramos e Neves (2011):

Jovens cientistas frequentemente são recrutados, com base em contratos temporários de curto prazo, para apoiar a execução de projetos de pesquisa específicos (EC, 2008). Isso restringe as chances de jovens talentos fazerem a transição e se tornarem pesquisadores independentes. Somem-se a isso os esquemas atípicos de remuneração aos quais eles frequentemente estão submetidos: bolsas e auxílios com acesso limitado aos benefícios da seguridade social.

215. Cabe registrar que a pesquisa nas universidades federais se dá principalmente, embora não exclusivamente, mediante programas de pós-graduação, que dependem da concessão de bolsas, fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa, capacitação de recursos humanos e inovação. E o FNDCT, gerido pela Finep, é a maior fonte de financiamento de iniciativas de inovação do país.

216. Acerca da remuneração de pesquisadores, cumpre destacar a baixa atratividade das bolsas de pós-graduação. Os valores das bolsas de estudo de pós-graduação pagas pela Capes e pelo CNPq no país ficaram congeladas de 2013 até fevereiro de 2023 (uma década), conforme a Tabela 4, a despeito da inflação acumulada ter atingido o valor de 77% (medida pelo IPCA de abril de 2013 até janeiro de 2023, Bacen).

Tabela 4 - Valores das bolsas Capes pagas no país

Modalidade	Portaria Conjunta Capes-CNPq 1, de 28/03/2013	Portaria Capes 33, de 16/02/2023	Incremento percentual
Mestrado	R\$ 1.500,00	R\$ 2.100,00	40%
Doutorado	R\$ 2.200,00	R\$ 3.100,00	41%
Pós-doutorado	R\$ 4.100,00	R\$ 5.200,00	27%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações fornecidas pela Capes.

217. As principais causas do congelamento das bolsas de pós-graduação podem ser atribuídas às restrições orçamentárias impostas pela emenda do teto de gastos (EC 95/2016), combinada com a falta de priorização alocativa nas Leis Orçamentárias Anuais para esse segmento.

218. Outro fator a ser destacado em relação ao financiamento de pesquisa diz respeito à redução do orçamento e do número de bolsas concedidas nas principais agências de fomento à pesquisa e inovação no país, no período 2014 a 2022. Destaca-se que o orçamento discricionário das principais agências de pesquisa e inovação no país sofreu constante redução no período 2014-2022, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Dotação atualizada da Capes, CNPq e Finep (FNDCT) (2014-2022)

Unidade Orçamentária	Valores (R\$ em milhões)								
	Dez/14	Dez/15	Dez/16	Dez/17	Dez/18	Dez/19	Dez/20	Dez/21	Dez/22
Capes	3.070	2.754	1.941	1.763	1.385	1.518	1.326	1.148	1.105
CNPq	5.843	4.562	1.438	1.568	1.190	1.026	1.080	1.208	2.777
Finep	9.670	11.141	7.970	6.274	4.694	4.942	3.992	3.631	3.469
Total	18.584	18.458	11.350	9.605	7.271	7.487	6.400	5.988	7.352

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados do Siafi (GND 3, 4 e 5, valores corrigidos pelo IPCA de janeiro do ano referência a janeiro de 2022).

219. A partir do exercício de 2016, observa-se tendência de diminuição do orçamento discricionário dos órgãos responsáveis pelo financiamento da pesquisa e inovação, tendo o orçamento da Capes, CNPq e Finep atingido o valor mínimo em 2021, com 32% da dotação de 2014 (Capes e CNPq atingiram sua menor dotação em 2022, com 36% dos valores de 2014, e a Finep atingiu seu menor valor já em 2019, com 18% da dotação de 2014).

220. Ademais, a quantidade total de bolsas Capes sofreu redução no período 2014-2021, passando de 105,7 mil para 93,3 mil, conforme Tabela 6. A exceção a esse fenômeno geral de queda foi observada no quantitativo de bolsas de doutorado, que aumentou no período.

Tabela 6 - Quantidade de bolsas Capes concedidas 2014-2021

Ano	Doutorado Pleno	Iniciação científica	Mestrado	Pesquisador visitante especial	Prof. Visitante nacional sênior	Prof. Visitante exterior sênior	Pós-doutorado	Total
2014	39.954	9.968	48.113	0	212	0	6.879	105.126
2015	42.779	4.891	49.353	0	169	0	7.486	104.678
2016	43.188	1.654	47.830	0	191	0	6.999	99.862
2017	44.316	1.748	47.510	0	122	0	7.168	100.864
2018	44.530	1.498	47.478	9	99	50	7.075	100.739
2019	43.327	910	44.232	3	47	34	6.237	94.790
2020	46.105	174	43.497	1	37	9	5.281	95.104
2021	47.006	25	42.139	4	30	1	4.113	93.318

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados disponíveis na Plataforma Geocapes (<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>).

221. E o número de beneficiários de bolsas CNPq também reduziu, de 2014 a 2021, passando de 173,7 mil para 125,7 mil (Tabela 7).

Tabela 7 - Quantidade de beneficiários de bolsas CNPq, 2014-2021

Ano	Beneficiários
2014	173.757
2015	172.587
2016	146.157
2017	131.841
2018	132.175
2019	132.650
2020	127.366
2021	125.717

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados disponíveis em: https://dadosabertos.cnpq.br/pt_BR/organizacao/cnpq.

222. Oportuno mencionar que um dos aspectos fundamentais para o êxito de uma política pública é a adequada alocação de recursos para seu financiamento, o que normalmente se refere à programação de créditos orçamentários e às condições para execução das despesas correspondentes (TCU, 2020).

223. Nesse sentido, a diminuição, a falta de sustentabilidade e a imprevisibilidade de recursos para as áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) podem afetar a formação de jovens pesquisadores, assim como estimular a migração de pesquisadores para países que ofereçam melhores condições.

224. A preocupação com o financiamento da pesquisa nas universidades justifica-se, pois, de acordo com De Negri e Galdino (2016, p. 633),

... no Brasil, a maior parte da pesquisa científica e tecnológica ainda é realizada dentro das universidades. São poucas as instituições de grande porte, com equipes multidisciplinares, voltadas a desafios comuns e cuja missão principal é a pesquisa, tais como a Embrapa ou a Fiocruz. Livro publicado em 2016, pelo Ipea, identificou que a maior parte das instalações de pesquisa brasileiras são laboratórios de pequeno porte, comportando em média quatro pesquisadores, dentro dos departamentos das universidades brasileiras. Poucas são as instalações multidisciplinares, abertas e multiusuários, como são os Laboratórios Nacionais Norte-Americanos e os Institutos Max-Planck, para ficar apenas nos dois exemplos citados.

225. Embora as pesquisas ocorram no âmbito das universidades, sua aplicabilidade prática tende a ocorrer no setor produtivo. Nesse contexto, a mobilidade de pesquisadores decorre, em parte, da falta de oportunidades no país para absorção dessa mão de obra altamente qualificada.

226. Quando olhamos para as tecnologias que usamos no dia a dia – smartphones, veículos automotores, microchips, sistemas operacionais, televisões etc. – em raríssimos casos elas são feitas e desenvolvidas genuinamente no Brasil. Ou seja, com pouca perspectiva profissional, a tendência é que os talentos intelectuais busquem melhores oportunidades em outros países.

227. No Brasil, observa-se uma fraca interação entre o setor industrial (de inovação) e a academia, em razão do reduzido número de empresas que empregam mestres e doutores em trabalhos de pesquisa e desenvolvimento (em 2014 apenas 12% dos egressos de mestrado e doutorado estavam empregados em entidades empresariais privadas) (Capes, 2017).

228. Conforme De Negri (2018), mais de 70% dos doutores no mercado formal estão empregados em instituições públicas, em especial, nas universidades federais, entidades cujo ritmo de crescimento das vagas para docentes é limitado.

229. De acordo com ABC (2018), há pouco investimento em pesquisa e desenvolvimento pelo setor industrial brasileiro, de modo que a maioria dos pesquisadores e cientistas atua nas universidades, havendo, então a necessidade de maior integração entre as universidades e instituições públicas de pesquisa e o setor privado. Essa integração levaria a uma maior capacidade de absorção das pessoas altamente qualificadas.

230. Vale ressaltar que, no âmbito da Pesquisa de Inovação – Pintec/2017, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), avaliou-se o número de empresa que implementaram inovações com apoio do governo, por tipo de apoio, em 2017. Apenas 5% das empresas realizaram parcerias com universidades ou institutos de pesquisa. As principais formas de apoio do setor público ao setor produtivo se deram através de financiamentos para compras de máquinas e equipamentos utilizados para inovar (50%), incentivos fiscais (18%), compras públicas (10%) e financiamento a projetos de pesquisa sem parceria com universidades ou institutos de pesquisa (9%) (IBGE, 2017).

231. Dessa forma, verifica-se que, embora as universidades públicas sejam os principais polos de pesquisa do país, a indução governamental para inovação no setor produtivo está se dando precipuamente por meio de incentivos fiscais e financeiros, e não de realização de parcerias entre instituições de pesquisa e quem irá desenvolver esses estudos no campo produtivo.

232. Conforme Ramos e Neves (2011), as carreiras científicas perdem atratividade no Brasil pelo baixo grau de estabilidade e continuidade, e vêm sendo percebidas pelos jovens como demasiadamente especializadas para possibilitar oportunidades futuras mais amplas, além do esforço demandado, não compensado por garantia de emprego ou salários maiores.

233. Para mitigar o abandono da carreira científica, o CNPq oferece diversas bolsas para a fixação de pesquisadores no país. Mencionem-se as seguintes modalidades de bolsas, entre outras, conforme extraído do site do CNPq (https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/bolsas-e-auxilios/copy_of_modalidades):

a) Desenvolvimento Científico e Tecnológico Regional (DCR): estimular a fixação de recursos humanos com experiência em ciência, tecnologia e inovação e de reconhecida competência profissional em instituições de ensino superior e pesquisa, institutos de pesquisa, empresas públicas de pesquisa e desenvolvimento, empresas privadas e microempresas que atuem em investigação científica e tecnológica; e

b) Atração de Jovens Talentos (BJT): atrair e estimular a fixação, no Brasil, de jovens pesquisadores residentes no exterior, preferencialmente brasileiros, que tenham destacada produção científica e tecnológica.

234. Existem também, bolsas para fixação de pesquisadores em empresas, como a de Fixação e Capacitação de Recursos Humanos (SET), com o objetivo de estimular a fixação e capacitação no País de recursos humanos com destacado desempenho acadêmico e tecnológico e/ou reconhecida competência profissional em áreas estratégicas e temas de interesse dos Fundos Setoriais.

235. Deve-se mencionar, também, a Manutenção do Programa DAI e Criação do MAI (Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação MAI/DAI). Em 2013, foi iniciado pelo CNPq um projeto piloto intitulado Doutorado-Acadêmico Industrial. A proposta de um programa de doutoramento vinculado à indústria teve como motivação o interesse em oferecer aos alunos de doutorado a oportunidade de desenvolver projetos de pesquisa mais aplicados à realidade e à necessidade do setor industrial brasileiro, como também oferecer às indústrias os benefícios da pesquisa e do desenvolvimento em alto nível.

236. Não obstante as mencionadas iniciativas, reitera-se que o quantitativo de bolsas CNPq foi reduzido no período (Tabela 7), o que pode ter prejudicado o impacto dessas ações.

237. Destaca-se que, de acordo com a Capes (2021), em seu relatório final do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020, o financiamento deve ser diversificado e flexibilizado, em busca de novas formas de fomento destinadas à formação de alto nível. Entre as recomendações consignadas no documento incluem-se: atualização dos valores das bolsas, ampliação dos investimentos em bolsas no nível de doutorado, fortalecimento do Programa nacional de Pós-Doutorado, estruturação, apoio de programas de fixação e atração de doutores no país, novas formas de composição de grupos envolvidos com docência e pesquisa.

238. Segundo Ramos e Neves (2011):

Enquanto nos países desenvolvidos o aproveitamento desses fluxos tem sido objeto de pesquisa e de políticas ativas por parte dos governos nacionais há vários anos, nos países em desenvolvimento ainda há pouca evidência sobre a dimensão, as motivações e os efeitos da mobilidade internacional de pessoal altamente qualificado. A tendência dos países em desenvolvimento tem sido criar medidas para coibir a imigração de seus talentos, tais como penalidades financeiras, e evitar contato prolongado dos jovens pesquisadores locais com grupos de países desenvolvidos. Isso, a despeito da falta de conhecimento da extensão e do impacto, no médio e longo prazo, da migração e das medidas para evitá-la.

239. Para Oliveira e Siqueira (2010), políticas públicas para ciência, tecnologia e inovação no Brasil devem ser direcionadas pelos seguintes parâmetros, entre outros: o fortalecimento da universidade, o financiamento e a indução da pesquisa nas diversas instituições nacionais, a valorização do pesquisador, e a aplicação dos resultados no desenvolvimento econômico e social.

240. Diante do exposto, observa-se que é necessário que se conheça a dinâmica da mobilidade de talentos científicos brasileiros de forma mais aprofundada, a fim de pensar as opções de política pública para a questão, a partir de bases de dados que apoiem ações de acompanhamento permanente (Ramos e Neves, 2011). Cabe destacar que essa necessidade vai ao encontro do que foi anteriormente tratado neste relatório em relação ao acompanhamento dos egressos das universidades federais, em especial, aos egressos da pós-graduação (itens 50 a 122).

241. De fato, sem um estudo que contemple as causas exatas desse movimento migratório, assim como os impactos para o desenvolvimento do país, as ações tomadas podem não ter o resultado esperado, em razão da dificuldade de se focar as políticas públicas sem o real diagnóstico do problema.

242. Desse modo, cabe propor o seguinte encaminhamento:

a) **Recomendar ao Ministério da Educação**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que se articule com as universidades federais, o Ministério da Ciência, Tecnologia e

Inovação, a Capes, o CNPq, e outros atores que entender necessários, a fim de criar um grupo de trabalho, ou instrumento semelhante, com o objetivo de identificar as causas da perda de pesquisadores brasileiros para outros países, assim como os impactos para o desenvolvimento socioeconômico do país decorrentes dessa emigração, e propor ações para mitigar esse problema, incluindo iniciativas no âmbito das universidades federais, em consonância com o que dispõe o art. 43 da LDB e o art. 23, VI, do Decreto 11.342/2023.

243. Espera-se que com a recomendação endereçada ao MEC, o órgão possa contribuir para a implementação de uma estratégia nacional de prevenção e combate à perda de pesquisadores brasileiros para outros países, como forma de aprimorar a eficiência e a efetividade das ações atinentes ao objetivo de pesquisa das universidades federais.

7. Conclusão

244. Avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da utilização do orçamento público pelas universidades federais no atingimento dos objetivos dessas entidades consignados em lei – ensino, pesquisa e extensão – é tarefa complexa e que exige prudência no reporte dos resultados.

245. Parte dessa complexidade decorre do fato de as universidades federais representarem um grupo bastante heterogêneo, com concepções, idades, orçamentos, estruturas de gestão e de governança diversos e que se desenvolvem em diferentes contextos culturais, políticos e socioeconômicos nas mais distintas regiões do país. Além disso, há grande diversidade de beneficiários (estudantes, governo, sociedade civil, setor produtivo etc.) com distintos interesses e percepções sobre a atividade universitária pública (Santos, 2015).

246. Cada um desses fatores, que não são exaustivos, influencia fortemente nos objetivos concebidos por cada universidade e nas ações que elas realizarão para atingi-los. Consequentemente, esses aspectos devem ser levados em consideração nas avaliações individuais e, principalmente, nas avaliações comparativas, seja em âmbito nacional, seja em âmbito internacional.

247. Por outro lado, parcela importante dessa complexidade avaliativa decorre de problemas estruturantes da Administração Pública Federal: ausência de parâmetros e de informações suficientes que permitam uma adequada avaliação sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade das universidades federais.

248. Em parte, esses problemas estruturantes podem ser explicados pela inexistência de uma política federal de educação superior estruturada, formalizada, com diagnóstico da situação a ser enfrentada, com a definição de público-alvo, de metas de entrega, atores envolvidos, estratégias de execução, monitoramento, avaliação e controle.

249. A apresentação de plano de ação, por parte do MEC, para a elaboração de uma política nacional de educação superior foi objeto de determinação constante no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023 – TCU – Plenário. Assim, cabe ressaltar que parte das deliberações sugeridas no presente relatório poderão compor àquela estratégia mais abrangente, se o governo federal assim entender pertinente.

250. Em relação à insuficiência de informações, cabe destacar que, atualmente, não há dados oficiais sobre os custos incorridos nas universidades federais, padrão observado como regra no setor público.

251. Dito isso, com base nas análises promovidas no curso da presente auditoria, as quais tiveram como principal subsídio o questionário eletrônico endereçado às universidades federais e diligências realizadas ao MEC, e a fim de responder às questões de auditoria propostas, os achados indicados neste trabalho de fiscalização foram:

- a) as universidades federais e o MEC não possuem ações e informações estruturadas e suficientes que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão universitária (Questão 1);
- b) o país carece de uma estratégia nacional de acompanhamento e de gestão das informações dos egressos da graduação e da pós-graduação provenientes das universidades federais (Questão 4);
- c) as informações de custos atualmente reportadas pela maior parte das universidades federais são, na verdade, apenas despesas, portanto, não representam um efetivo instrumento de governança pública (Questão 2); e
- d) o Brasil forneceu mais pesquisadores para o restante do mundo do que recebeu, no período de 2014 a 2021, representando prejuízo à eficiência e à efetividade da política nacional de ciência e tecnologia (Questão 3).

252. Visando ao tratamento das causas ou à mitigação dos efeitos dos achados relatados, foram feitas propostas de encaminhamento destinadas precipuamente ao Ministério da Educação, como principal órgão responsável por formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior, por acompanhar e avaliar o desempenho das universidades federais, por realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior e por propor a implementação de estratégias com o objetivo de fortalecer a pesquisa e a inovação nas instituições federais de educação superior.

253. Espera-se que a adoção das medidas propostas possibilite:

- a) um melhor gerenciamento do fenômeno da evasão universitária, contribuindo para ganhos de eficiência e eficácia no processo de formação de estudantes das universidades federais;
- b) a geração de informações suficientes para que o governo e a sociedade possam ter maior clareza quanto à efetividade da atuação das universidades federais, bem como possibilite que essas instituições de ensino possam aprimorar ainda mais a qualidade do ensino ofertado, adequando-o de maneira célere às novas demandas da sociedade e do setor produtivo, bem como identificando deficiências e excedentes nas habilidades, de modo a solucioná-las tempestivamente;
- c) a utilização das informações de custos produzidas no âmbito das universidades federais a partir de 2024 como um efetivo instrumento de governança pública para essas instituições, contribuindo para o aprimoramento na eficiência alocativa dos recursos federais destinados à educação superior pública, bem como para uma melhor evidenciação do desempenho dessas instituições; e
- d) a redução da perda de pesquisadores brasileiros para outros países, como forma de aprimorar a eficiência e a efetividade das ações atinentes ao objetivo de pesquisa das universidades federais.

8. Propostas de encaminhamento

254. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo os seguintes encaminhamentos:

254.1 **Determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e art. 4º, I, c/c art. 7º, §3º, I, da Resolução-TCU 315/2020, **ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias:**

a) apresente a este Tribunal plano de ação para elaboração da política nacional de prevenção e redução da evasão universitária, no sentido de dar cumprimento ao previsto no art. 21, inciso V, e no art. 23, inciso XIII, do Decreto 11.342/2023, em coordenação com as universidades federais, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação (itens 50 a 83); e

b) apresente a este Tribunal, em articulação com as universidades federais e com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, plano de ação para elaboração de estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais, com o intuito de viabilizar a mensuração da efetividade da atuação universitária, bem como fornecer subsídios para fomentar a gestão de egressos no âmbito de cada universidade federal, no sentido de dar cumprimento ao art. 21, incisos III e VII do Decreto 11.342/2023; ao art. 9º, inciso VI, da Lei 9.394/1996 e aos art. 4º, inciso III, e 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação (itens 96 a 129).

254.2 **Recomendar ao Ministério da Educação**, com fundamento com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) quando da elaboração do plano de ação para elaboração da política nacional de prevenção e redução da evasão universitária (item 254.1 a), contemple os parâmetros indicados no Guia Prático de Análise *Ex Ante* - Avaliação de Políticas Públicas, da Casa Civil da Presidência da República, bem como na construção da política objeto do referido plano de ação leve em consideração os seguintes fatos evidenciados na presente auditoria: a) ausência de diagnóstico preciso que evidencie as causas da evasão universitária; b) inexistência de metas de combate à evasão universitária em âmbito federal; c) inexistência de instâncias formais e permanentes responsáveis por executar ações de prevenção e combate à evasão; d) não utilização de informações da frequência escolar dos alunos como subsídio para ações preventivas de combate à evasão; e) limitações do atual conceito de evasão (itens 50 a 83);

b) ao elaborar a estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais (item 254.1 b), leve em consideração a possibilidade de observar como parâmetro as diretrizes e estratégias adotadas pelo consórcio interuniversitário italiano *AlmaLaurea*, adaptando-as à realidade brasileira, bem como as diretrizes apresentadas no parágrafo 128 deste relatório de auditoria, sem prejuízo de outras diretrizes necessárias para os processos de gestão de egressos das universidades federais (itens 96 a 129);

c) em parceria com as universidades federais e com os órgãos do Sistema Federal de Contabilidade, induza a implementação de modelos de gerenciamento de custos no âmbito dessas instituições de ensino superior, considerando o diagnóstico das causas que dificultam a implementação desses modelos de gerenciamento (itens 160 e 162), de modo que, em janeiro de 2024, as diretrizes constantes na NBC TSP 34/2021 possam ser observadas, bem como o MEC possa melhor cumprir suas atribuições constantes no Decreto 11.342/2023, art. 23, V e na Lei 10.180/2001, art. 15, V; art. 17, II, § 1º; art. 18, II e IV (itens 144 a 178).

d) articule-se com as universidades federais, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Capes, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, e outros atores que entender necessários, a fim de criar um grupo de trabalho, ou instrumento semelhante, com o objetivo de identificar as causas da perda de pesquisadores brasileiros para outros países, assim como os impactos para o desenvolvimento socioeconômico do país decorrentes dessa emigração, e proponha ações para mitigar esse problema, incluindo iniciativas no âmbito das universidades federais, em consonância com o que dispõe o art. 43 da LDB e o art. 23, VI, do Decreto 11.342/2023 (itens 203 a 242).

254.3 **Dar ciência às 69 Universidades Federais**, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que a não adoção de medidas no sentido de implementar modelo de gerenciamento de custos na instituição, a partir de 1º de janeiro de 2024, com observância da etapas de planejamento, estruturação, implantação e gestão, a fim de propiciar a utilização da informação de custos como instrumento de governança pública, vai de encontro ao disposto no item 47 da NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021(itens 144 a 178).

254.4 Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, **fazer constar, na ata** da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações propostas;

254.5 Informar ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Ministro de Estado da Educação e às Universidades Federais do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

254.6 **Arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno.

TCU/AudEducação, em 31/3/2023.

(Assinado Eletronicamente)
Paulo Malheiros da Franca Júnior (coordenador)
AUFC
Matrícula 40736-4

(Assinado Eletronicamente)
Francisca Eronilde Aires
AUFC
Matrícula 4569-1

(Assinado Eletronicamente)
Carlos Fettermann Bosak
AUFC
Matrícula 3480-0

Referências

ARAGAKI, C. Universidade pública tem papel social, intelectual e econômico. Jornal da USP. 2019. Disponível em: < <https://jornal.usp.br/?p=244193>>. Acesso em 23/01/2023.

ARAUJO, A. C. C.; SILVA, T. F. C.; PEDERNEIRAS, M. M. M.. Reflexões sobre evasão na educação superior brasileira: possibilidades de prevenção e intervenção. Revista Brasileira de Administração Científica, v.12, n.2, p.257-272, 2021. Disponível em: <<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.002.0021>>. Acesso em 23/01/2023.

ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=79639>>. Acesso em 23/01/2023.

BAETA NEVES, A. A. et al. Impacto da pós-graduação e da ciência no Brasil: uma análise à luz dos indicadores. São Paulo: Revista Nupem, 2020. v. 12 n. 27. Disponível em: < <https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/nupem/article/view/5624>>. Acesso em 23/01/2023.

BIELSCHOWSKY, C. E.; AMARAL, N, C. O custo do aluno das 2.537 instituições de educação superior brasileiras: cai um mito? DEBATES & CONTROVÉRSIAS • Educ. Soc. 43 • 2022 • Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES.243866>>. Acesso em 23/01/2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portal da Legislação: Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

_____. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. Brasil: Formação de nível superior e emprego formal. Brasília, DF. Disponível em: <https://fnse.cgee.org.br>

_____. CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). Relatório de Avaliação da Rede Federal de Universidades – Ciclo 2021

_____. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em outubro de 2022.

_____. Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012 (alterada pela Lei 13.409, de 28 de dezembro de 2016). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em 23/4/2022.

_____. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 29/4/2022.

_____. Decreto 5773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%205.773-2006?OpenDocument>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em dezembro de 2022.

_____. Decreto 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm>. Acesso em novembro de 2022.

_____. Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em 18/5/2022.

_____. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10195.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Decreto 11.079, de 23 de maio de 2022. Institui a Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11079&ano=2022&ato=a55UTQ61kMZpWT5f3>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Decreto 10.426, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10426.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Inovação – PINTEC, 2017. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e)

inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html. Acesso em 15/03/2023.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-Inep. Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). SILVA, G.T.P (org). Setores intensivos em direitos de propriedade intelectual na economia Brasileira. Rio de Janeiro: INPI/AECON, mar. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/estatisticas/arquivos/estudos/estudo-setores-intensivos_vf.pdf>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório foco em custos (RFC) 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43620. Acesso em dezembro de 2022.

_____. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Ministério da Educação. Plataforma Universidade 360. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução 7, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/201 que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014 – 2024 e dá outras providências. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192>. Acesso em outubro de 2022.

_____. Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria de Educação Superior. Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002240.pdf>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022. Disponível em <[www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.p](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf)df>. Acesso em dezembro de 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em 23/01/2023

_____. Tribunal de Contas da União. Normas de Auditoria do TCU - NAT. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/nat.htm#:~:text=As%20Normas%20de%20Auditoria%20do%20TCU%20s%C3%A3o%20complementadas%20por%20normas,nas%20p%C3%A1ginas%20espec%C3%ADficas%20deste%20portal.>>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. UFRB. Portal do Egresso. Disponível em: <<https://www.ufrb.edu.br/egressos/sobre-o-portal-do-egresso>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. UNIFESP. Sou Ciência. Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência. 2021. Disponível em: <<https://souciencia.unifesp.br/sobre>>. Acesso em novembro de 2022.

_____. CAPES. Relatório técnico da DAV 1/2017: Egressos da pós-graduação: áreas estratégicas. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/19122018-cartilha-dav-egressos-pdf>. Acesso em dezembro de 2022.

CABRAL, T. L. de O. Gestão de egressos da pós-graduação stricto sensu: concepção de um modelo para programas de administração. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/229059>>. Acesso em dezembro de 2022.

Conselho Federal de Contabilidade. NBC T 16.11. Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Disponível em: <<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>>. Acesso em 23/01/2023.

_____. NBC TSP 34. Custos no Setor Público. Disponível em: <<https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>>. Acesso em 23/01/2023.

CANADA. DEPARTMENT OF FINANCE. IORWERTH, A.A. Methods of Evaluating University Research Around the World. Working Paper 2005-04. March 2005. Disponível em <https://carmamaths.org/resources/jon/Preprints/CEIC06-08/fc-report.PDF>. Acesso em 23/01/2023.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – C, T &I. Brasil: Formação de nível superior e emprego formal. 2019. Disponível em: <https://fnse.cgee.org.br/inicio>. Acesso em dezembro de 2022.

DARIN, T. O papel essencial da Universidade Pública no combate a Covid-19. 2020. SBC Horizontes. ISSN: 2175-9235. Disponível em: <http://horizontes.sbc.org.br/index.php/2020/05/08/o-papel-essencial-da-universidade-publica-no-combate-ao-covid-19>. Acesso em novembro de 2022.

DE NEGRI, F., SQUEFF, Schmidt, F.H.S. (Org). Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil. Brasília: IPEA: FINEP: CNPq, 2016. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_sistemas_setoriais.pdf>. Acesso em agosto 2022.

ESCOBAR, H. Fábricas de conhecimento. Jornal da USP. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/fabricas-de-conhecimento/>>. Acesso em outubro de 2022.

INTOSAI. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/norma-para-auditoria-operacional-issai-3000.htm>>. Acesso em 23/01/2023.

LOUSADA, Ana Cristina Zenha; MARTINS, Gilberto de Andrade. Egressos como fonte de informação à gestão dos cursos de ciências contábeis. Revista Contabilidade e Finanças. Ano XVI, vol. I, nº 37, jan/abril, 2005. Universidade de São Paulo (USP), 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/6XBsLzcw3k99hvjm6gMPDpF/?lang=pt>. Acesso em 10/03/2023.

MARCOVTICH, Jacques. (Org.) Repensar a universidade: desempenho acadêmico e comparações internacionais. São Paulo: Com-Arte; Fapesp, 2018. E-book disponível em: <<http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/224>>.

MAPA do ensino superior. 11. ed. Instituto Semesp: São Paulo, 2021. Disponível em <<https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Mapa-do-Ensino-Superior-Completo.pdf>>.

Acesso em 4 jun 2022.

MARCOVTICH, Jacques. (Org.). Repensar a Universidade II: Impactos para a Sociedade/organizador: Jacques Marcovtich; colaboradores: Nina Ranieri ... (et. Al.). – São Paulo: Com – Arte; Fapesp, 2019. Disponível em:

<https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/411>. Acesso em 10/03/2023.

NIQUITO, T.W., RIBEIRO, F.G., PORTUGAL, M.S. Impacto da criação das novas universidades federais sobre as economias locais. Brasília, IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/ppp_n51_Impacto>. Acesso em novembro de 2022.

NUNES, Marcos Alonso. Custos no serviço público. Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/666>>. Acesso em 26/01/2023.

OCDE. Education at a Glance. 2021. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en;jsessionid=T3ODwQJWm3p6oEW6D-FJdOr_qes1ckJnx1FxO1aG.ip-10-240-5-37>. Acesso em 23/01/2023.

_____. Scientometrics. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/inno/scientometrics.htm>>. Acesso em 23/01/2023.

PAUL, J.J. Acompanhamento de egressos do ensino superior: experiência brasileira e internacional. Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 74, p. 309-326, Maio/Ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792015000200005>>. Acesso em fevereiro de 2023.

RAMOS, M. Y., & Velho, L.. (2011). Formação de doutores no Brasil e no exterior: impactos na propensão a migrar. Educação & Sociedade, 32(Educ. Soc., 2011 32(117)), 933–951. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000400003>. Acesso em janeiro/2023.

ROSA, C.M.; SANTOS, F.F.T. Vagas ociosas na educação superior brasileira: limites e contradições das políticas de expansão e democratização do acesso. Quaestio, Sorocaba, SP, v. 23, n. 2, p. 503-521, maio/ago. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uniso.br/quaestio/article/view/3743/4468>>. Acesso em 23/01/2023.

SANTOS, S. M. O desempenho das universidades brasileiras nos rankings internacionais: áreas de destaque da produção científica brasileira. Tese (Doutorado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-26052015-122043/pt-br.php>. doi: 10.11606/T.27.2015.tde-26052015-122043>. Acesso em 14/07/2022.

SILVA, F.C. da. Variáveis para modelos preditivos à evasão na educação superior. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2021. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/231181>>. Acesso em dezembro de 2022.

SILVA, V.F. et al. Produção científica brasileira sobre a covid-19 na Scopus (2019-2021): uma análise bibliométrica na área das ciências da saúde. Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 388-403, abr.-jun. 2022 [www.reciis.icict.fiocruz.br] e-ISSN 1981-6278. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/2022/07/1378402/2373-11726-1-pb.pdf>>. Acesso em agosto de 2022.

APÊNDICE I – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 185/2020; nos parágrafos 520 a 527 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, aprovado pela Portaria-TCU 144/2000, revisado pela Portaria-Segecex 18/2020; bem como ao disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhou-se ao Ministério da Educação, por meio do Sistema Conecta/TCU, no dia 16/3/2023, uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório (peças 189 a 192).
2. O encaminhamento do relatório preliminar ao MEC buscou dar ao órgão a oportunidade de comentar sobre os achados, as conclusões e as propostas de deliberações da auditoria, antes que o relatório final seja emitido (ISSAI 3000/129, 2016). Além disso, a seguir serão analisadas e registradas as razões para eventuais mudanças no relatório de auditoria ou rejeição dos comentários recebidos (ISSAI 3000/130, 2016).
3. Antes, porém, cabe esclarecer que a versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional não foi encaminhada às universidades federais, pois não houve achado de auditoria que resultasse em determinação e/ou recomendação a essas entidades, conforme preconiza o parágrafo 145 da Portaria TCU 185/2020.
4. O MEC encaminhou a Nota Técnica nº 9/2023/CGPP/DIFES/SESU/SESU, de 27/3/2023 (peças 195 a 198), na qual o Ministério se manifesta sobre o relatório preliminar. O documento encaminhado pela AudEducação apresentou quatro achados cujas temáticas são, respectivamente: evasão universitária (Subtítulo 3.1), acompanhamento de egressos (Subtítulo 4.1), gestão de custos (Subtítulo 5.1) e perda de pesquisadores para outros países (Subtítulo 6.1).
5. Em linhas gerais, o MEC sugeriu a inserção de informações adicionais na descrição da situação encontrada de todos os achados de auditoria a fim de contribuir com a exatidão do relatório.
6. No tocante às propostas de encaminhamento, as relativas aos achados sobre gestão de custos no âmbito das universidades federais e perda de pesquisadores para outros países contaram com a anuência do Ministério. Em relação aos achados sobre evasão e acompanhamento de egressos, o MEC se manifestou de forma contrária ao que foi sugerido pela AudEducação.
7. As argumentações apresentadas foram no sentido de que o que está sendo proposto não é de competência do Ministério ou de que já existem ações/projetos em curso para sanar os problemas apresentados, o que reduziria o impacto do que está sendo proposto pela unidade técnica.
8. Dito isso, a seguir serão apresentadas as manifestações proferidas pelo Ministério da Educação, por achado e encaminhamento sugerido, e as respectivas análises da AudEducação.

As universidades federais e o MEC não possuem ações e informações estruturadas e suficientes que permitam o gerenciamento efetivo do fenômeno da evasão universitária (Subtítulo 3.1).

9. O presente achado contou com as seguintes propostas de encaminhamento:
Determinar, (...) ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias apresente a este Tribunal plano de ação para elaboração da política nacional de prevenção e de combate à evasão universitária, no sentido de dar cumprimento ao previsto no art. 21, inciso V, e no art. 23, inciso XIII, do Decreto 11.342/2023, em coordenação com as universidades federais, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação

***Recomendar** ao MEC que, quando da elaboração do plano de ação para elaboração da política nacional de prevenção e de combate à evasão universitária, contemple os parâmetros indicados no [Guia Prático de Análise Ex Ante - Avaliação de Políticas Públicas](#), da Casa Civil da Presidência da República, bem como na construção da política objeto do referido plano de ação leve em consideração: a) ausência de diagnóstico preciso que evidencie as causas da evasão universitária; b) inexistência de metas de combate à evasão universitária em âmbito federal; c) inexistência de instâncias formais e permanentes responsáveis por executar ações de prevenção e combate à evasão; d) não utilização de informações da frequência escolar dos alunos como subsídio para ações preventivas de combate à evasão; e) limitações do atual conceito de evasão.*

10. Quanto à proposta de determinação em questão, no essencial, o MEC apresentou os seguintes argumentos (peça 195, p. 12):

- a) a evasão na graduação é uma preocupação constante de qualquer universidade federal, uma vez que gera desperdícios financeiros, sociais e acadêmicos para a instituição de ensino, mas, principalmente, para o estudante que não completa a graduação, que vê sua vida pessoal e profissional impactadas;
- b) existem ações desenvolvidas, em especial no âmbito das universidades federais, que permitem o gerenciamento efetivo da evasão na delimitação de suas competências e dos recursos disponibilizados. As universidades federais desenvolvem ações para mitigar a evasão (evidência na pesquisa da equipe de auditoria - 72% das universidades têm ações para mitigar a evasão);
- c) o sistema federal de educação superior é heterogêneo (ex.: perfis especializados na oferta de cursos de graduação ou pós-graduação, contextos socioeconômicos distintos). Nesse contexto, chama a atenção para que não se faça comparações dos indicadores de evasão entre as instituições, mas que sejam utilizados como um instrumento que contribua na mensuração e indução de políticas públicas;
- d) o problema da evasão e os resultados esperados são mensurados no indicador da “Taxa de Sucesso da graduação”, nos dados do Censup e nas estratégias 12.3 da meta 12 e 13.8 da meta 13 do PNE; e
- e) por fim, faz observação no sentido de que a criação de política pública como proposto na determinação necessita que seja explicado a necessidade de aporte de recursos financeiro e técnicos. Ainda, sugere alterar a palavra “combate à evasão” para “redução da evasão” no texto da determinação.

Análise

11. O MEC ao afirmar que a evasão é uma preocupação que afeta todas as universidades e culmina em consequências de cunho financeiro, acadêmico e social, sendo o estudante a parte mais prejudicada, mostra a necessidade de que o problema da evasão seja tratado de forma estruturante pela Pasta Ministerial, mediante a formulação de uma política pública nacional estruturada e institucionalizada para enfrentar esse problema, conforme prevista no art. 21, inciso V, do Decreto 11.342/2023

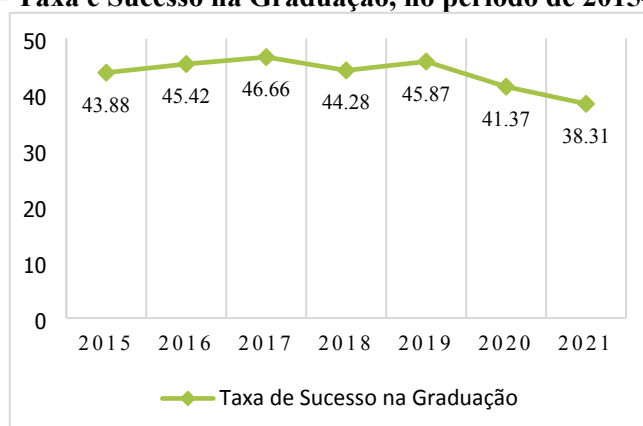
12. A argumentação fundamentada na pesquisa realizada pela equipe de auditoria, na qual se demonstra que 72% das universidades federais desenvolvem ações para mitigar a evasão, ratifica a necessidade de uma nova visão sobre o tema, uma vez que se tais ações estivessem sendo eficazes, no mínimo, as taxas de evasão no período examinado teriam diminuído, o que não aconteceu, conforme demonstrado no capítulo 3 do relatório.

13. Cabe registrar que nas análises envolvendo a temática evasão não se fez qualquer interpretação comparativa entre as instituições, porquanto se tem pleno conhecimento do quanto é diverso e complexo o contexto de cada universidade. Essa heterogeneidade foi, inclusive, explicitamente citada na visão geral do relatório preliminar.

14. O MEC na sua argumentação não mencionou o indicador de trajetória do Inep que mede a Evasão, a Taxa de Desistência Acumulada (TDA). O Ministério sugere o exame sobre a ótica do indicador de Taxa de Sucesso da Graduação (TSG), que corresponde ao total de diplomados pelo total de ingressantes, e, de certa forma, mede o grau de eficiência da instituição na formação superior.

15. De acordo com dados da Plataforma Universidade 360, a Taxa média de Sucesso da Graduação, no período de 2015-2021, foi de 44%. Em 2020 e 2021 esse indicador teve as menores taxas, 41% e 38%, respectivamente, o que pode ser reflexo da pandemia da Covid-19. O Gráfico 1 apresenta a TSG no período citado.

Gráfico 1 – Taxa e Sucesso na Graduação, no período de 2015-2021, Brasil



Fonte: Plataforma Universidade 360

Nota: nessa plataforma consta informações sobre esse indicador apenas de 2015-2021

16. Como se observa no Gráfico 1 (TSG), acima, e na Tabela 2 (TDA), do relatório de auditoria, os indicadores de evasão e de sucesso na graduação não melhoraram no período examinado, o que corrobora mais uma vez o entendimento expresso nas conclusões do achado de que as ações do MEC e das universidades não conseguiram reduzir as taxas de evasão e aumentar as taxas de sucesso na graduação.

17. Quanto ao argumento final do MEC, que chama a atenção para se explicitar sobre as necessidades de aportes orçamentários, financeiro e técnicos para a instituição da política proposta da determinação, é relevante registrar que questões dessa natureza não fazem parte de um plano de ação como foi proposto, pois esse plano exige que o Ministério apresente, no mínimo, as ações, os responsáveis e os prazos para a elaboração da política. Assim, aspectos orçamentários, financeiros e técnicos devem ser tratados quando da formulação da política, como orienta o Guia Prático de Análise *Ex Ante* - Avaliação de Políticas Públicas, da Casa Civil da Presidência da República, normativo que foi recomendado como parâmetro para efetivar a determinação proposta.

18. Note-se que, a fim de instruir com robustez a tomada de decisão dos gestores e dos executivos do governo federal, o Guia prevê que sejam seguidos, no mínimo, seis passos para formular uma política pública, a saber: i) diagnóstico do problema; ii) objetivos, ações, público-alvo

e resultados esperados; iii) desenho e estratégias de implementação; iv) estratégia de construção de confiança e suporte; v) estratégias de monitoramento, e vi) impacto orçamentário e financeiro.

19. Registre-se que o Decreto 9.191/2017 estabelece, em seu art. 30, que junto com o envio da Exposição de Motivos dos atos normativos submetidos ao Presidente da República serão enviados os pareceres de méritos dos órgãos envolvidos com o ato. O art. 32 do decreto aludido também define que os pareceres de mérito desses órgãos deverão conter elementos abordados no Guia, como a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar, os objetivos, e informações que propicie a reflexão sobre o custo-efetividade e impactos orçamentários e financeiros da proposta.

20. Assim, fica claro que os temas envolvendo recursos orçamentários, financeiros e aporte técnicos são tratados no bojo da formulação da política, cuja competência para realizar as análises pertinentes são dos órgãos envolvidos, não cabendo qualquer intervenção do Tribunal nessa seara.

21. Registre-se, ainda, que já existem importantes ações, a exemplo do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e do Programa Bolsa Permanência (PBP), incluídas no orçamento da União com o objetivo de reduzir as taxas de retenção e evasão universitária, sinalizando que, mesmo no cenário de restrição de recursos, a política pode ser financiada sem prejudicar o equilíbrio fiscal.

22. Assim, será mantida a recomendação proposta no relatório preliminar de auditoria, com alteração da redação da determinação para “política nacional de prevenção e redução da evasão universitária”.

23. No tocante à análise do achado, os acréscimos e sugestões propostos pelo MEC que se entenderam pertinentes foram realizados diretamente no tópico que trata do assunto (itens 50-84).

24. Por fim, registre-se que o MEC entende que existem ações desenvolvidas, em especial no âmbito das universidades federais, que permitem o gerenciamento da evasão. Esse assunto foi tratado no Apêndice III e nos itens 64-65 do Relatório, onde se evidenciou que as informações são insuficientes e, embora existam ações, elas possuem fragilidades, em muitos casos decorrentes da falta de informação, já que a pesquisa revelou que a maioria das universidades não possuem informações básicas sobre o perfil dos alunos evadidos e as causas que os levam a tal ação.

Ausência de uma estratégia nacional de acompanhamento e de gestão das informações dos egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais (Subtítulo 4.1).

25. O presente achado contou com as seguintes propostas de encaminhamento:

***Determinar**, (...), ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias em articulação com as universidades federais e com a Capes, apresente a este Tribunal plano da ação para elaboração de estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais, com o intuito de viabilizar a mensuração da efetividade da atuação universitária, bem como fornecer subsídios para fomentar a gestão de egressos no âmbito de cada universidade federal, no sentido de dar cumprimento ao art. 21, incisos III, VII do Decreto 11.342/2023; ao art. 9º, inciso VI, da Lei 9.394/1996 e art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação*

***Recomendar** ao Ministério da Educação, (...), que, ao elaborar a estratégia nacional de acompanhamento de egressos da graduação e da pós-graduação das universidades federais, leve em consideração a possibilidade de observar como parâmetro as diretrizes e estratégias adotadas pelo consórcio interuniversitário italiano AlmaLaurea, bem como as diretrizes apresentadas no parágrafo 121 deste relatório de auditoria, sem prejuízo*

de outras diretrizes necessárias para os processos de gestão de egressos das universidades federais.

26. No tocante aos encaminhamentos acima propostos, o MEC apresentou as seguintes considerações (peça 195, p. 7-10).

27. Inicialmente, o Ministério sugere que a definição do termo egresso constante do relatório preliminar, que tomou por base a doutrina, seja alterada para a definição utilizada pelo Inep no âmbito de suas avaliações, qual seja: “egresso é todo discente que tenha frequentado um curso em instituição de ensino superior, tendo ou não concluído seus estudos” (peça 195, p.7).

28. Ponderou que, na sua visão, o acompanhamento de egressos deve ser realizado por cada universidade em relação a seus respectivos alunos, como pressuposto da autonomia universitária. Como exemplo, apresentou relatórios de acompanhamento de egressos realizados pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); e Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) (peça 195, p. 8 e 12).

29. O MEC sustenta essa tese argumentando que a concepção da legislação atual (Lei 10.861/2004 e Decreto 9.235/2017) se pauta em “delegar” às universidades federais, respeitando sua autonomia constitucional, a existência de Política Institucional de Acompanhamento de egressos (peça 195, p. 10).

30. Essa delegação decorreria do fato de o indicador 3.7 – Política Institucional de Acompanhamento dos Egressos – ser utilizado como objeto de avaliação no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

31. O MEC ressalta que as competências relacionadas ao acompanhamento de egressos da graduação são contempladas pelo Sinaes, que é constituído de três elementos principais: a avaliação das instituições; dos cursos; e do desempenho dos estudantes.

32. Acrescenta que as diretrizes do Sinaes (quanto ao acompanhamento de egressos) são definidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), cabendo ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio de sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), a organização de todo o processo avaliativo.

33. Por fim, alega que o consórcio interuniversitário italiano *Almalaurea* apresenta elementos interessantes, dos quais, sugere-se que o relatório considere ou alerte cautela quanto aos riscos inerentes ao estrangeirismo ascendente e à perceptível sublimação dos aspectos sociais regionais e legais (peça 195, p. 10).

Análise

34. Inicialmente, o MEC sugere a alteração conceitual do termo egresso utilizado no relatório preliminar de “todo estudante diplomado, que efetivamente concluiu os requisitos legais necessários para a conclusão de seu curso de graduação ou de pós-graduação na instituição de ensino superior (Cabral, 2022)” para “todo discente que tenha frequentado um curso em instituição de ensino superior, tendo ou não concluído seus estudos”.

35. O conceito de egresso sugerido pelo MEC não é o adotado pelas universidades federais no âmbito de suas políticas de acompanhamento de egressos. O próprio Ministério trouxe exemplos de universidades que adotam conceito semelhante ao utilizado pela unidade técnica, e não ao sugerido pela Pasta (peça 195, p. 7).

[Resolução nº 89-COUN/UFMS, de 9 de abril de 2021:](#)

Art. 2º Egressos são todos os estudantes que tenham concluído curso de graduação ou de pós-graduação, stricto e/ou latu sensu, na UFMS.

[Programa de Acompanhamento de egressos da UNIPAMPA](#), relatório referente aos anos de 2016 a 2019, p. 6.

(...) para o Programa de Acompanhamento de Egressos da UNIPAMPA, egresso é todo aluno que concluiu seus estudos no ensino de graduação e/ou pós-graduação, assim justificando-se a criação de uma política institucional de acompanhamento dos egressos, em função dos indicadores de qualidade, em particular o indicador 3.7 (Política institucional de acompanhamento dos egressos) do Eixo 3 (Políticas Acadêmicas) do Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância para (Recredenciamento).

[2º Relatório de Acompanhamento de egressos da UFSB](#) (p. 5)

Neste relatório, o termo egresso é utilizado para referir-se a uma pessoa que concluiu seu curso de formação e formalizou sua conclusão através da colação de grau.

[Resolução 88/CONSUNI/UFS/2021, de 6 de dezembro de 2021](#)

Art. 1º Para efeitos desta política, considera-se egresso todo estudante que tenha concluído os requisitos regimentais e legais obrigatórios necessários para a conclusão de seu curso de graduação ou pós-graduação.

36. Ressalta-se que, conforme apresentado na definição do termo evasão utilizada pela Inep e no relatório preliminar de auditoria, o estudante que tenha frequentado um curso em instituição de ensino superior, mas não tenha concluído seus estudos, é considerado um discente evadido. Dessa forma, entende-se adequado manter no relatório final de auditoria o conceito de egresso utilizado no relatório preliminar encaminhado ao MEC.

37. Em seguida, no curso de sua argumentação, o MEC advoga no sentido de que o acompanhamento dos egressos é responsabilidade “delegada” à cada universidade federal, no âmbito de sua autonomia, e não do Ministério.

38. Além disso, salienta que, na sua concepção, o governo federal já realiza o acompanhamento dos egressos das universidades federais através do Sinaes, especificamente no âmbito do eixo 3 (políticas acadêmicas), para fins de credenciamento, o indicador 3.7 Política institucional de acompanhamento dos egressos. Ressalta, ainda, que a responsabilidade por operacionalizar a avaliação do indicador 3.7 é do Inep, por meio de sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior.

39. É importante esclarecer que a chamada “delegação” para que as universidades exerçam a atividade de acompanhamento de egressos se deu a partir da indução do MEC quanto à temática. Isso porque, para ser credenciada como universidade, um dos critérios exigidos é que a instituição de ensino superior possua Conceito Institucional maior ou igual a quatro (numa escala de zero a cinco) no Sinaes.

40. Dessa forma, a inexistência de uma política institucional de acompanhamento de egressos pode afetar negativamente o credenciamento de uma universidade federal, já que esse é o objeto de avaliação do indicador 3.7, conforme já mencionado acima. Ocorre que o MEC é o responsável por aprovar e estabelecer as diretrizes para que o Inep elabore o Sinaes (art. 4º, III, Decreto 9.235/2017).

41. Em síntese, é justamente o fortalecimento desse papel indutor do MEC na temática de acompanhamento de egressos das universidades federais que almeja a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica.

42. Por fim, vale esclarecer que o Sinaes é um instrumento avaliativo de grande importância. No entanto, ele é uma ferramenta, e não uma estratégia nacional de acompanhamento de egressos da

graduação e da pós-graduação das universidades federais, como proposto no encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

43. A estratégia é um mecanismo de governança pública, conforme dispõe o Decreto 9.203/2017. Nos termos do art. 5º, inciso II do referido normativo, esse mecanismo compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

44. A avaliação realizada no âmbito do indicador 3.7 do Sinaes não garante, por exemplo, um alinhamento mínimo entre as políticas institucionais de acompanhamento de egressos e as principais partes interessadas, como o próprio MEC.

45. Em sua manifestação, o Ministério apresentou as políticas de acompanhamento de egressos de três universidades (peça 195, p. 8). Os relatórios de acompanhamento de egressos dessas três instituições possuem focos avaliativos diferentes. Isto é, cada uma fez um tipo de pergunta diferente para seus egressos e, como consequência disso, boa parte dos resultados não são comparáveis. Sem resultados comparáveis, não é possível a apresentação de um diagnóstico nacional sobre a temática, o que dificulta a atuação do MEC na elaboração de políticas públicas que visem aperfeiçoar o Sistema Federal de Ensino Superior.

46. Ressalta-se que cabe à Sesu/MEC, no âmbito de seu papel, regulamentar, planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior (art. 21, I, do Decreto 11.342/2023), de modo que se leve a cabo a avaliação das políticas públicas e a divulgação dos resultados alcançados pelas mesmas, conforme o mandamento constitucional previsto no art. 37, § 16, da Constituição Federal/1988.

47. Diante do exposto, permanece válido o encaminhamento sugerido no relatório preliminar, o qual tem um cunho sistêmico e estruturante, sem prejuízo de que seja acrescentado parágrafo no corpo deste relatório informando a existência do indicador 3.7 Política institucional de acompanhamento dos egressos, nas avaliações conduzidas pelo Inep, no âmbito do Sinaes.

48. Por fim, no tocante à análise do achado, os acréscimos e sugestões propostos pelos MEC que se entenderam pertinentes foram realizados diretamente no tópico que trata do assunto.

As informações de custos atualmente reportadas pela maior parte das universidades federais são, na verdade, apenas despesas, portanto, não representam um efetivo instrumento de governança pública (Subtítulo 5.1).

49. O presente achado contou com a seguinte proposta endereçada ao MEC:

Recomendar ao Ministério da Educação, (...) que, em parceria com as universidades federais e com os órgãos do Sistema Federal de Contabilidade, induza a implementação de modelos de gerenciamento de custos no âmbito dessas instituições de ensino superior, considerando o diagnóstico das causas que dificultam a implementação desses modelos de gerenciamento (itens 153 e 154), de modo que, em janeiro de 2024, as diretrizes constantes na NBC TSP 34/2021 possam ser observadas, bem como o MEC possa melhor cumprir suas atribuições constantes no Decreto 11.342/2023, art. 23, V e na Lei 10.180/2001, art. 15, V; art. 17, II, § 1º; art. 18, II e IV.

50. Quanto à referida recomendação, o MEC destacou que entre os indicadores definidos pelos Acórdãos TCU 408/2002, 1043/2006 e 2167/2006, todos do Plenário, que visam aferir a eficiência, a eficácia e a economicidade da ação administrativa das universidades federais, tem-se o “Custo Corrente por Aluno Equivalente” (peça 195, p. 10).

51. No entanto, tece algumas críticas ao indicador “Custo corrente por Aluno Equivalente”, conforme transcrito a seguir (peça 195, p. 11):

A mensuração dos custos deve produzir resultados confiáveis, considerando a fonte de informações, bem como o modo, instrumento e período da coleta de dados, flexíveis em relação às mudanças contextuais inerentes, **podendo ser adaptados conforme estratégia e metas da organização**; realistas e objetivos, baseados em informações factuais; representativos e relevantes no contexto avaliado. Além desses critérios, **é preciso que haja a participação de todos na definição dos indicadores**, e que sejam de fácil entendimento.

Pautando-se nos elementos acima, sugere-se que seja citado que a SESu, por meio de um projeto de pesquisa, “**Estudo e Desenvolvimento de Indicadores de Custos nas Universidades Federais**”, vislumbrando uma proposta para o aperfeiçoamento do indicador “Custo Corrente por Aluno Equivalente”. Prevendo uma demanda do Tribunal de Contas da União (TCU), o projeto foi desenvolvido por docentes, discentes e técnicos-administrativos da Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal da Paraíba (UFPB). (grifado pela equipe do TCU).

Análise

52. Em suma, o MEC argumenta que está desenvolvendo ações no sentido de aperfeiçoar o indicador “Custo Corrente por Aluno Equivalente” e que esse aperfeiçoamento deve ocorrer com a participação de todas as universidades e em sintonia com as estratégias e metas de cada organização (peça 195, p. 12).

53. O chamado Estudo e Desenvolvimento de Indicadores de Custos nas Universidades Federais, mencionado pelo MEC traz considerações semelhantes ao observado no relatório de auditoria (peça 199, p. 182):

Os aspectos levantados na literatura dos últimos 10 anos apontaram para a necessidade de estudos que busquem melhorias para a gestão de custos e a avaliação de desempenho das universidades, no que tange às atividades relacionadas a ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais Brasileiras

54. O estudo, assim como descrito no relatório preliminar de auditoria, apresenta a existência de vasta legislação estipulando a obrigação do Governo Federal em determinar os custos do setor público. De igual modo, explicita a obrigatoriedade de as Instituições Federais de Ensino Superior seguirem os ditames legais e explicarem a utilização dos recursos públicos (peça 199, p. 182).

55. O referido estudo aplicou questionário a 59 universidades e obteve a resposta de 32. Uma das constatações desse questionário foi a de que (peça 199, p. 183):

A maioria das UFs afirmou que ainda **não possui um sistema de custos implantado**, sendo que as principais dificuldades citadas foram **ausência de um modelo de custo adequado**, a dificuldade em estabelecer o tempo despendido em cada uma das atividades e a **dificuldade para elaboração de um método** com critérios de distribuição eficiente. (grifado pela equipe de auditoria).

56. Ou seja, em mais uma oportunidade houve coincidência entre o estudo realizado pela MEC e o achado de auditoria do TCU.

57. Ante o exposto, entende-se que as manifestações apresentadas pelo MEC tornam ainda mais robustas as evidências do achado de auditoria analisado no presente tópico, uma vez que o estudo realizado pela Sesu/MEC chegou a conclusões semelhantes ao que reportou o relatório preliminar de auditoria.

58. Assim, será mantida a recomendação proposta no relatório preliminar de auditoria.

No período de 2014 a 2021, o Brasil perdeu mais pesquisadores para o restante do mundo do que recebeu, resultando em prejuízo à eficiência e à efetividade do objetivo de pesquisa das universidades federais e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social do país (Subtítulo 6.1).

59. O presente achado contou com as seguintes propostas de encaminhamento:

Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que se articule com as universidades federais, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Capes, o CNPq, e outros atores que entender necessários, a fim de criar um grupo de trabalho, ou instrumento semelhante, com o objetivo de identificar as causas da perda de pesquisadores brasileiros para outros países, assim como os impactos para o desenvolvimento socioeconômico do país decorrentes dessa emigração, e propor ações para mitigar esse problema, incluindo iniciativas no âmbito das universidades federais, em consonância com o que dispõe o art. 43 da LDB e o art. 23, VI, do Decreto 11.342/2023

60. O MEC informa existirem outras bases de dados que contemplam as produções científicas nacionais e sugere justificar-se o porquê de ter sido escolhido "publicação de artigos" e não "produções bibliográficas, técnicas e produção artística/cultural" (Currículo Lattes), ou ao menos citarem potenciais efeitos das delimitações consideradas (peça 195, p. 10 e 11).

61. Sugere, ainda, que o relatório faça menção à ação de ampliação das unidades EMBRAP II desenvolvida pela Sesu e informe que a atual gestão já desenvolveu uma ação para o reajuste dos valores das bolsas da CAPES no país (Portaria CAPES Nº 33, de 16 de fevereiro de 2023) (peça 195, p. 11).

Análise

62. O relatório explicitamente informa não existir unanimidade no meio acadêmico e na Administração Pública sobre a melhor metodologia a ser utilizada para se avaliar a produção científica de um país e acrescenta que, entre as metodologias mais respeitadas estão aquelas que utilizam a contagem de artigos de publicação indexada a bases de dados ou diretórios, cujos indexadores gozam de amplo prestígio científico. Alguns exemplos de indexadores de abrangência multidisciplinar e que possuem reconhecido respeito científico são SciELO (nacional), *Web of Science* e Scopus (internacional).

63. É mencionado, também, o reajuste dos valores das bolsas Capes no país (tabela 4).

64. Do exposto, entende-se que as manifestações apresentadas pelo MEC não foram capazes de surtir alteração no entendimento acerca do achado, razão pela qual será mantida a recomendação proposta no relatório preliminar de auditoria.

Apêndice II – Objetivo, Escopo e Metodologia

Objetivo

1. A definição do objetivo desta auditoria levou em consideração: o entendimento do objeto, propiciado pela fiscalização na modalidade Levantamento constante no TC 019.199/2021-0, que antecedeu o presente trabalho; o resultado das técnicas de diagnóstico aplicadas na etapa de planejamento (análise SWOT, Diagrama de Verificação de Riscos – DVR, análise Stakeholder, Matriz de análise de risco); entrevistas com especialistas (peça 180); bem como a seguinte manifestação proferida pelo Ministro Augusto Nardes, relator dos presentes autos, no âmbito do seu Despacho de 7/4/2022 (peça 4, p.3):

Até a presente data, não há ações de controle nesta Corte de Contas a respeito da eficiência, eficácia e efetividade da utilização do orçamento público pelas universidades públicas federais. Também não há uma avaliação a respeito do atingimento dos objetivos principais dessas entidades, entre os quais: educar alunos com capacidade de competir no mercado nacional e internacional; e ajudar o desenvolvimento país com pesquisas inovadoras (peça 4, p. 3)

2. A Constituição Federal de 1988 traz a sempre mencionada trilogia (ensino, pesquisa e extensão) que compõe os objetivos finalísticos das universidades. Após a validação da Matriz de Riscos e Controle, que contou com a manifestação de 33 das 69 universidades, concluiu-se que os riscos residuais afetos à extensão universitária eram baixos, motivo pelo qual não se avaliou tal temática nesta auditoria.

3. A evasão universitária foi a situação-problema que apresentou maior risco residual, impactando diretamente os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade da gestão universitária. No que tange às dimensões eficiência e efetividade, os principais riscos residuais identificados estavam relacionados, respectivamente à gestão de custos e ao acompanhamento de egressos.

4. Assim, a presente auditoria teve como objetivo avaliar o desempenho das universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino e de pesquisa, consignados no art. 52 da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e analisar como tais instituições estão utilizando informações relativas aos seus custos, a fim de obter maior eficiência da gestão, e acompanhando seus egressos, com vistas a alcançar maior efetividade de sua atuação.

Escopo

5. Os temas examinados neste trabalho foram evasão universitária, gestão de custos no âmbito das universidades federais, acompanhamentos dos egressos das universidades federais e produção científica no âmbito das universidades federais.

6. Considerando que o objetivo do trabalho visou avaliar aspectos relacionados à eficiência e à efetividade da atuação universitária, o tipo de auditoria mais apropriado foi o de natureza operacional (desempenho).

7. Esta fiscalização trouxe um panorama geral de todas as sessenta e nove universidades federais existentes em 2023.

8. O período coberto pela auditoria foi o de 2014 a 2021, coincidindo com o Plano Nacional de Educação atualmente vigente (PNE 2014-2024). Considerando que a etapa de execução dos trabalhos se estendeu até o final de 2022, quando possível, as informações foram atualizadas até dezembro do referido ano.

Não escopo

9. Não constituíram escopo os temas abaixo arrolados, em função de trabalhos já executados ou em execução pelo TCU ou por outras instituições públicas, conforme segue:

Inovação

10. Implementação do novo marco legal da ciência, tecnologia e inovação (Acórdão 1.832/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes).

11. Governança e gestão da política de inovação educação conectada (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes).

12. Efetividade dos incentivos públicos federais a ciência, tecnologia e inovação a cargo da Finep (Acórdão 693/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes).

13. Auditoria realizada pela então SecexDesenvolvimento para identificar atores, políticas, iniciativas e arranjos institucionais relativos ao tema “Inovação”, bem como os fatores que podem estar contribuindo para o persistente baixo posicionamento do Brasil nos rankings de inovação (Acórdão 1.237/2019-TCU-Plenário, Ministro Relator Ana Arraes).

14. Acompanhamento com o objetivo de analisar a proposta inicial da Política Nacional de Inovação (PNI) (Acórdão 2.603/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes).

Indicadores de desempenho das Universidades Federais

15. Auditoria operacional com o objetivo de reavaliar os indicadores gerais de gestão e desempenho das Universidades Públicas Federais (Acórdão Nº 461/2022 – TCU – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues). Vale mencionar os indicadores analisados no referido Acórdão:

9.1.2. indicadores:

9.1.2.1. custo corrente/número de alunos equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HU [Hospitais Universitários] e outro excluindo essas despesas);

9.1.2.2. número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes;

9.1.2.3. número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários);

9.1.2.4. número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários);

9.1.2.5. Grau de Participação Estudantil (GPE);

9.1.2.6. Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);

9.1.2.7. Conceito Capes;

9.1.2.8. Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD);

9.1.2.9. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

16. Assim, questões como o custo dos alunos e a relação número de alunos/professor não fizeram parte do escopo da presente auditoria.

17. Cabe destacar que, conforme apresentado ao longo do presente relatório (tópico 5.1), existe uma impropriedade conceitual no indicador 9.1.2.1 acima mencionado, pois ele versa sobre despesa, e não sobre custo efetivamente.

Ações afirmativas

18. Auditoria operacional na política pública de cotas para ingresso em instituições federais de ensino (Acórdão 2.376/2022 – TCU – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

Orçamento das universidades federais – Governança orçamentária, Matrizes orçamentárias do MEC (Ex.: Matriz Pnaes, Matriz OCC)

19. Levantamento para verificar a elaboração e execução orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação, ainda não apreciado (TC-019.199/2021-0).

20. Avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, ciclo 2021, sobre a Rede Federal de Universidades, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/educacao/gastos-diretos/RUF>. Acesso em 03/03/2023.

Governança de pessoal, de TI, de Aquisições logísticas, licitações e contratos.

21. Também denominada de governança pública organizacional, vem sendo acompanhada na webpage do TCU, mediante levantamentos periódicos (em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>) (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes).

22. A CGU acompanhou o tema mediante o relatório de avaliação da governança da alocação de recursos públicos nas universidades públicas federais e do crescimento dessas instituições, considerando as decisões de expansão, a alocação de recursos, o marco normativo, o papel do MEC e o das universidades (em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>).

23. Houve, outrossim, avaliação pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), da Rede de Universidades Federais (RUF), onde diversos órgãos procuraram responder as seguintes questões, relativas a gestão e governança, autonomia financeira, perfil de ingressantes e assistência estudantil (em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/gastos-diretos/rfu-relatorio-de-avaliacao.pdf>):

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)?

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?

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 12.711/2012?

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 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?

Critérios

24. Os principais critérios de avaliação que foram adotados nos trabalhos desta auditoria foram:

- c) Constituição Federal;
- d) Lei 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases (LDB);
- e) Lei 10.180/2001- Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- f) Lei 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação (PNE);
- g) Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- h) Decreto-Lei 200/1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal;
- i) Decreto 93.872/1986 - Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional;
- j) Decreto 9.203/2017 - Dispõe sobre as diretrizes da governança pública;
- k) Decreto 11.342/2023 - Estrutura do MEC;
- l) Portaria-TCU 230/2014 - Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU
- m)NBC TSP 34/2021 – Estabelece diretrizes e padrões a serem observados na implementação do sistema de custos no âmbito do setor público; e
- n) NBC T 16.11/2011 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público.

Metodologia

25. Para que as questões de auditoria fossem respondidas a contento, adotaram-se as seguintes estratégias metodológicas:

- a) Reuniões exploratórias com gestores e especialistas no tema objeto da auditoria;
- b) Entrevistas de questões abertas;
- c) Ofícios de solicitação de informações;
- d) Extração e análise de dados obtidos de sistemas oficiais;
- e) Pesquisa, mediante a aplicação de questionário eletrônico

f) Revisão documental (revisão de relatórios, normativos, trabalhos acadêmicos, estudos disponíveis sobre o objeto de auditoria).

26. As reuniões e entrevistas com stakeholders chaves (Quadro 1), foram realizadas na etapa de planejamento da auditoria com intuito de conhecer os principais riscos envolvendo a atuação e o desempenhos das universidades federais.

Quadro 1 – Reuniões e entrevistas com stakeholders chaves

Participantes	Tema da Reunião/entrevista
Professores e pesquisadores da UFPR na área de custos.	Indicadores de custos das universidades federais.
Equipe de pesquisadores do projeto metricas.edu , da USP.	Avaliação de desempenho das universidades públicas e governança orçamentária dessas instituições.
Gestores da Sesu/MEC	Projeto indicadores de custos para as universidades federais.
Coordenador-Geral de Planejamento Acadêmico, Pesquisa e Inovação da Sesu/MEC.	Avaliação de desempenho das universidades públicas - foco na produção científica.
Representantes da Andifes	Avaliação de desempenho das universidades federais.
Equipe da Unifei.	Governança universitária.
Equipe de especialistas do Centro de Estudos Sou_Ciência	Percepção da relação entre sociedade, universidades públicas e ciência brasileira.
Pesquisadora do Ipea.	Produção científica nas universidades federais.
Professoras e pesquisadoras da UFSC	Evasão universitária e acompanhamento de egressos das universidades federais.
Coordenador Geral do projeto Sissa, da UFG.	Apresentação sobre o projeto Sissa – modelo preditivo de combate à evasão universitária baseado em inteligência artificial.
Gestores e técnicos da UFS.	Gestão de custos e acompanhamento de egressos no âmbito da UFS.
Técnicos da Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União, da STN	Custos nas universidades federais
Gestores e pesquisadores da UFFS	Gestão de custos e acompanhamento de egressos no âmbito da UFFS.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

27. Para direcionamento dos trabalhos, também foram utilizadas as técnicas de diagnóstico Análise Stakeholder, Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco (DVR), por meio das quais se identificaram dezenove riscos inerentes relacionados ao desempenho das universidades.

28. Esses riscos compõem a Matriz de Risco e Controle preliminar elaborada pela equipe de auditoria e submetida, via e-mail, às considerações dos gestores das 69 universidades. Dessas, 33 informaram ações e medidas adotadas para mitigar os riscos, o que contribuiu para o cálculo do risco residual de cada evento apresentado na matriz e posterior ranqueamento dos riscos mais críticos.

29. As informações apresentadas foram consolidadas na Matriz de Risco e mais uma vez passou pela validação dos gestores, desta feita, por meio de reunião remota, que contou com a participação de representantes indicados pelas universidades para participarem do encontro. Na ocasião, houve ampla discussão, onde se colheu subsídios para validação dos riscos residuais mapeados.

30. Os riscos mais críticos identificados inspiraram as quatro questões de auditoria do presente trabalho que, por sua vez, em conjunto com o objetivo da auditora, nortearam a elaboração da matriz de planejamento. No final da etapa de planejamento, a matriz foi validada por representantes do MEC, técnicos da STN, e especialistas nos temas de evasão, acompanhamento de egressos e custos no setor público (peça 180, p. 18-22).

31. Ressalta-se que a matriz de planejamento previu a realização de entrevistas com representantes de cinco universidades federais sobre as temáticas de custos e acompanhamento de egressos. A seleção das universidades entrevistadas deveria obedecer aos seguintes critérios: cada universidade deveria estar localizada em uma diferente região do país (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul); na medida do possível, deveriam estar classificadas em diferentes categorias (bom, regular e ruim) no Ranking Foco em Custos, elaborado pela STN, bem como deveriam ser selecionadas instituições com diferentes portes orçamentários.

32. Dentre as selecionadas para as entrevistas, apenas a UFS – Universidade Federal de Sergipe e a UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul atenderam à demanda da equipe de fiscalização em tempo hábil. Considerando que as perguntas que estavam sendo realizadas nas entrevistas foram contempladas no questionário eletrônico endereçado às universidades e que este teve uma elevada taxa de respostas (91%), entendeu-se que a não realização de três entrevistas não representou limitação à auditoria. Ressalta-se que, embora não tenham participado das entrevistas, as universidades previamente selecionadas responderam ao questionário.

33. Os ofícios de solicitação de informações foram endereçados à Secretaria de Educação Superior do MEC e à Capes.

34. Também foram extraídas informações de sistemas oficiais, como: Censo da Educação Superior (Censup/Inep), Geocapes, da Capes, dos dados abertos do CNPq, das bases de dados SciELO (Brasil) e Scientometrics (OCDE), para colher informações sobre o desempenho das universidades relacionadas ao objetivo de formar alunos e à produção científica.

35. Ainda, foi elaborado e encaminhado questionário eletrônico às sessenta e nove universidades federais, via LimeSurvey, com perguntas relativas aos temas: prevenção e combate à evasão universitária; custos no âmbito das universidades federais, produção científica e acompanhamento dos egressos das universidades federais. O questionário foi respondido por sessenta e três universidades. Maiores detalhes sobre o conjunto de perguntas e respostas podem ser encontrados na peça 186 dos presentes autos.

36. Os resultados do aludido questionário foram tabulados e as análises proferidas pela equipe de fiscalização encontram-se na descrição dos achados constantes no relatório de auditoria, na matriz de achados (peça 200), bem como no Apêndice III deste relatório.

37. Por fim, as informações relativas à revisão documental estão listadas nas referências bibliográficas deste relatório, bem como expostas nos critérios de auditoria.

38. Por meio das análises sobre todas as informações obtidas, foi possível elaborar a matriz de achados (peça 200) e o decorrente relatório de auditoria, que apontou falhas estruturantes relacionada à evasão universitária, à gestão de egressos, ao gerenciamento de custos e à produção científica no âmbito das universidades federais, resultando em propostas de determinações e recomendações ao MEC.



Conformidade com as Normas de Auditoria do TCU

39. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal de Contas da União.

40. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Apêndice III - Respostas ao questionário eletrônico e análises dos resultados

1. Das 69 universidades federais, 63 responderam ao questionário, até o dia 31/1/2023. Isso representa mais de 95% das matrículas da rede de universidades federais (Census). Abaixo estão sintetizadas as respostas apresentadas, conforme as quatro dimensões avaliadas: Evasão, Custos, Produção Científica e Egressos. E, em apêndice ao final, constam as universidades federais que responderam e as que não responderam.

2. Cabe destacar que os percentuais apresentados neste apêndice se referem **ao conjunto das 63 universidades federais que responderam ao questionário**, e não à população total de 69.

Evasão nas universidades federais

3. Do total de universidades federais que responderam ao questionário, 54% (34) declararam que possuem política institucionalizada de prevenção e combate à evasão universitária. No entanto, quando questionadas acerca da definição de metas de combate à evasão, as universidades federais declararam:

Quadro 1 - Metas definidas

Resposta	Percentual
Ter metas e estão sendo cumpridas	43% (27)
Ter metas, mas não estão sendo cumpridas	29% (18)
Não possuem metas	27% (17)
Sem resposta	1% (1)

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

4. Da análise dos dados apresentados no Quadro 1, observa-se que percentual importante de universidades federais sequer tem metas de combate à evasão ou as tem, porém não estão sendo cumpridas, o que prejudica a mensuração do desempenho das ações desenvolvidas para reduzir a evasão. Reflexões sobre fatores que possivelmente contribuem para esse cenário negativo serão apresentados a seguir.

5. Ao serem questionadas quanto à existência de instância formal e permanente responsável por executar ações de prevenção e combate à evasão no ensino superior, as universidades federais responderam conforma a Quadro 2.

Quadro 2 – Existência de instância formal e permanente responsável por executar ações de prevenção e combate à evasão

Instância atuando	Percentual
Na graduação e na pós-graduação	27%
Somente na graduação	46%
Somente na pós-graduação	1,6%
Não possui instância	25,4%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no

LimeSurvey (peça 186).

6. Observa-se que apesar de a evasão ter sido identificada como um risco crítico ao bom desempenho das universidades federais e de a maioria dessas instituições possuir normativo que verse sobre ações de prevenção e combate à evasão, a maior parte das instituições respondentes não possui instância formal e permanente responsável por executar ações de prevenção e combate à evasão.
7. A inexistência de uma instância que “respire” a temática evasão pode dificultar a mitigação do aludido risco na medida em que não há um responsável específico por planejar, executar, acompanhar e monitorar questões relativas ao tema dentro da universidade, em especial quando se trata de evasão na pós-graduação.
8. A V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018, chama a atenção para o perfil dos estudantes que pensam em abandonar seus cursos: sexo feminino (55,9%), amarelos (55,9%), pretos quilombolas (54,1%), pretos não quilombolas (57,7%) e indígenas não aldeados (55,7%), cobertos pela assistência estudantil (56,8%), das áreas de Ciências Exatas e da Terra (55,6%), Ciências Biológicas (55,6%) e engenharias (54,5%).
9. Ainda, revela a pesquisa que 70,2% do total de discentes das universidades federais têm renda mensal familiar per capita de “até 1 e meio salário-mínimo (SM)”. Esse público apresenta o maior percentual de pensamento de abandono do curso: 54,4% até 1,5 SM, 50,4% mais de 1,5 SM a 3 SM, 46,9% mais de 3 SM. Isto não reflete dados da desistência efetiva.
10. Talvez, como reflexo do apresentado acima, outra fragilidade de gestão identificada através do questionário na temática evasão foi o fato de que 51% das universidades federais declararam não possuir diagnóstico do perfil de seus estudantes evadidos, e nem a identificação das causas da evasão no período 2014-2021.
11. Vale lembrar que para solucionar uma situação-problema é necessário conhecer suas causas, pois, conhecendo-as, o gestor terá informações de melhor qualidade para tomar suas decisões no sentido de mitigar ou extinguir as adversidades identificadas.
12. Ainda em relação a medidas de prevenção e combate à evasão universitária, 40% das universidades federais declaram que realizam busca ativa das causas que motivaram seus alunos/ex-alunos a evadirem de um determinado curso ou da instituição; 11% realizam tal busca ativa apenas quando há evasão do curso (aluno muda de curso, mas permanece na instituição) e 9% realizam busca ativa apenas quando há evasão da instituição.
13. Por outro lado, 38% das universidades federais não realizam busca ativa das causas que motivaram seus alunos/ex-alunos a evadirem de um determinado curso ou da instituição. Vale lembrar que parte das informações relativas ao diagnóstico do perfil do evadido e das causas ensejadoras da evasão são obtidos de maneira passiva pela universidade, isto é, quando o aluno, ao realizar o desligamento do curso/instituição informa tais elementos.
14. Nesse contexto, em relação às causas da evasão mapeadas pelas universidades federais que realizam tal ação, as universidades federais declaram que aquelas estão relacionadas principalmente:

Quadro 3 – Principais causas da evasão mapeadas

Causas	
Aspectos relacionados à escolha do curso	42%
Fragilidade da formação básica	36%
Saúde, fatores psicológicos e comportamentais	36%
Outras necessidades pessoais ou familiares (ex: cuidar de filhos ou de outros dependentes)	36%
Conjunturas econômicas desfavoráveis gerando dificuldades financeiras	66%
Ausência de políticas governamentais sólidas e continuadas voltadas à Educação Superior	33%
Incompatibilidade entre o horário de trabalho e do curso	39%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186)

Nota: Percentual de respondentes que declaram ser causa frequente a muito frequente > 30%

15. A V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018, realizada pela Andifes, perguntou aos discentes das universidades se já haviam pensado em abandonar o curso e quais as razões. Os resultados indicam que mais da metade (52,8%) dos discentes das universidades federais já pensou em abandonar seu curso e relatam dificuldade financeira (32,7%) como uma das causas para pensar em abandono, indicando assim que as políticas de permanência continuam centrais para a permanência estudantil.

Quadro 4 – Principais motivos que levam os discentes a pensarem em abandonar o curso

Motivos	
Dificuldades Financeira	32,7%
Nível de exigência acadêmico	29,7%
Dificuldades para conciliar os estudos e o trabalho	23,6%
Problemas de saúde	21,2%
Dificuldades do próprio campo profissional	19,6%
Relacionamentos no curso	19,1%
Incompatibilidade com o curso escolhido	18,4%
Insatisfação com a qualidade do curso	18,4%
Problemas familiares	15,9%
Assédio, bullying, perseguição, discriminação ou preconceito.	4,7%

Fonte: Elaboração da Equipe com base nos dados da V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018.

16. No que tange às causas da evasão, o desejável seria que os estudantes considerados evadidos também fossem ouvidos, no entanto, eles não entraram no escopo do presente trabalho. Isso pode provocar uma conclusão enviesada sobre as principais causas da evasão universitária, pois analisando apenas as respostas enviadas pelas universidades, observa-se que os fatores internos às instituições (ex.: falta de associação entre a teoria e a prática das disciplinas, escassa estrutura de apoio ao estudante, metodologias didáticas inadequadas etc.) não figuram como causas principais da evasão.

17. Assim, feitas as devidas ponderações e à luz dos resultados identificados na etapa de planejamento da presente auditoria e no questionário ora analisado tem-se as seguintes situações, respectivamente: a evasão é um fenômeno que contribuiu para reduzir a eficiência e a eficácia do sistema universitário público federal; por outro lado, esse fenômeno não pode ser compreendido unicamente como fracasso ou insucesso da universidade, pois suas causas principais não estão diretamente relacionadas às competências da gestão universitária.

18. Como bem ponderam Mariano e Silva (2021), é razoável concluir que causas distintas, como as observadas no Quadro 4, podem decorrer de diagnósticos igualmente distintos, levando a gestão pública a produzir políticas públicas específicas para combater cada situação indesejável identificada.

19. Nesse sentido, os autores alertam que o conceito de evasão atualmente utilizado pelo INEP desconsidera as razões que levaram o estudante a evadir, tornando idênticas situações que não o são e, conseqüentemente, prejudicando a focalização de políticas de prevenção e combate à evasão (Mariano e Silva, 2021). Para adequada reflexão, cabe transcrever o conceito adotado pelo INEP:

(...) saída antecipada, antes da conclusão do ano, série ou ciclo, por desistência (**independentemente do motivo**), representando, portanto, **condição terminativa de insucesso** em relação ao objetivo de promover o aluno a uma condição superior à de ingresso, no que diz respeito à ampliação do conhecimento, ao desenvolvimento cognitivo, de habilidades e de competências almejadas para o respectivo nível de ensino (INEP, 2017, grifos da equipe de auditoria).

20. Mariano e Silva (2021) também alertam que o conceito acima apresentado desconsidera os reingressos e os estudantes que possuem mais de um vínculo universitário. Ou seja, a atual definição torna a evasão uma ação definitiva, imutável. Assim, o atual conceito de evasão pode refletir uma situação pior do que é a realidade, bem como pode ofuscar o sucesso de eventuais efeitos positivos decorrentes de ações de combate à evasão que reintegrem os estudantes ao sistema de educação superior e permita que eles concluam seu curso.

21. Apesar das inconsistências conceituais do termo evasão utilizado pelo governo federal, 70% das universidades federais declararam que não empregam metodologia distinta da utilizada pelo Inep para o cálculo do fenômeno. Assim, o gestor universitário corre o risco de tomar decisões com base em informações que não retratam a realidade de sua instituição, propiciando ineficiência e ineficácia do desempenho organizacional.

22. Em relação às ações de prevenção à evasão, isto é, ações em que o gestor público atua para evitar que o fenômeno ocorra, 86% das universidades federais declararam possuir base de dados que forneça informação atualizada sobre o perfil de seus estudantes. E essa base é atualizada, em média, a cada seis meses, podendo variar de um a doze meses.

23. Em resposta ao questionário, 79% das universidades federais declararam que possuem sistema informatizado que forneça informação da frequência escolar de seus alunos em tempo real, mas 58% informam que não utilizam as informações de frequência escolar de seus alunos como subsídio para ações preventivas de combate à evasão universitária.

24. O registro das características qualitativas dos estudantes (idade, cor, gênero, renda familiar, onde cursou os ensinos fundamental e médio etc.), associado a fatores como frequência escolar, conjectura econômica da região na qual a universidade está inserida, características dos cursos analisados (ciências humanas, exatas, histórico das taxas de evasão, etc.) pode viabilizar a utilização de modelos preditivos de combate à evasão. Tais modelos visam contribuir para que o gestor centre seus esforços naqueles alunos que têm maior propensão a evadir e, assim, garanta no futuro um maior percentual de alunos formados.

25. Um exemplo de modelo preditivo de combate à evasão universitária identificado no curso do presente trabalho foi o Projeto Sissa, capitaneado pelo Centro de Excelência em Inteligência Artificial, da Universidade Federal de Goiás. Conforme consta no site do projeto, Sissa é uma plataforma baseada em Inteligência Artificial que combina integração de dados acadêmicos, monitoramento eficiente de indicadores, previsão de sucesso do estudante, capacitação de tutores e interações por pares em um sistema que apoia o estudante, em conjunto com a universidade, na construção de uma trajetória de sucesso no ensino superior.

26. Em conversa com representantes do Sissa, verificou-se que o projeto está em estágio inicial, sendo aplicado apenas em cursos específicos de sete universidades federais, com a pretensão de expandi-lo em 2023 para outros cursos, bem como para outras universidades. Este é um case que merece ser acompanhado de perto, pois pode contribuir de maneira significativa para a redução das taxas de evasão universitária.

27. O questionário aplicado apontou que 97% das universidades federais declaram ter dificuldade para atuação na redução das taxas de evasão, sendo que os principais fatores que dificultam a atuação da universidade na redução das taxas de evasão estão relacionados a questões de:

Quadro 5 -Principais dificuldades

Principais dificuldades	Percentual de respondentes que declaram fator que dificulta a dificuldade muito >30%
Inexistência de política institucionalizada de combate à evasão em nível nacional	56%
Insuficiência de informações sobre as taxas/causas da evasão	38%
Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para fazer frente às ações de combate a evasão universitária	77%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no LimeSurvey (peça 186).

28. Por fim, questionadas sobre as principais ações de combate à evasão e incentivo à permanência realizadas atualmente pela universidade, as universidades declaram o seguinte:

Quadro 6 – Ações de combate à evasão

Principais ações de combate à evasão	
Monitorias ou atendimento extraclasse	86%
Moradia estudantil	78%
Alimentação	92%
Transporte	69%
Atenção à saúde	59%
Inclusão digital	56%
Cultura	34%
Esporte	39%
Creche	43%
Apoio pedagógico	66%
Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação	62%
Apoio pedagógico (partir da oferta de aulas de matemática, física, produção textual e outros conteúdos)	33%
Revisão dos projetos político-pedagógicos (PPPs)	73%
Acompanhamento psicopedagógico	62%
Programa de Bolsa Permanência (PBP/MEC)	69%
Auxílio Emergencial de Inclusão Digital	62%

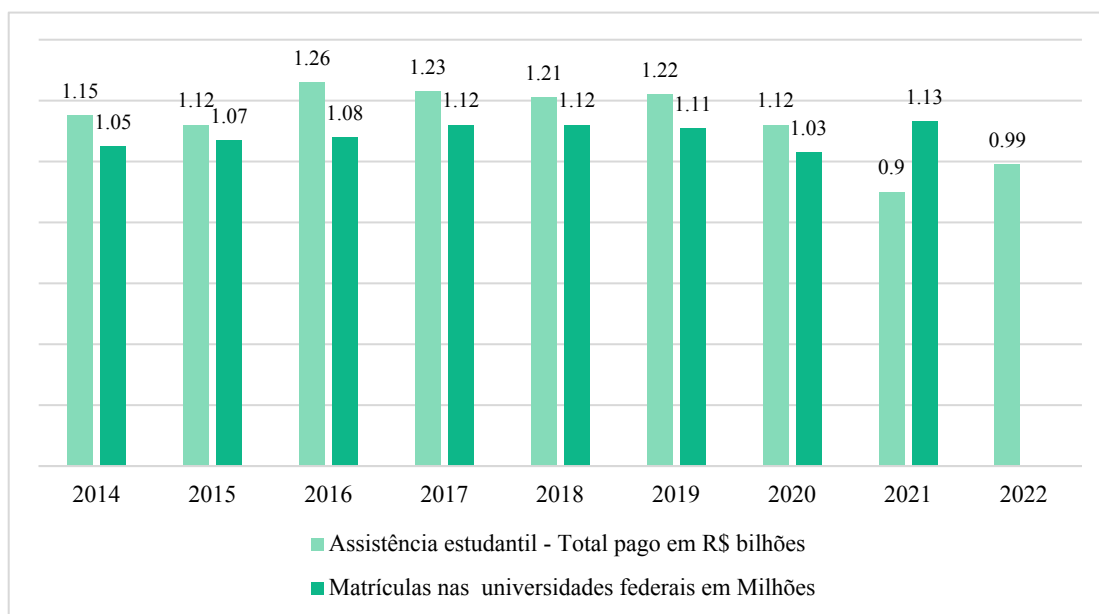
Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

Nota: Percentual de respondentes que declaram que utilizam e utilizam muito >30%.

29. Note-se que a maioria das ações estão incluídas no Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes (Decreto 7.234/2010), daí a importância de se ter informações consolidadas sobre a evasão, para subsidiar o aperfeiçoamento do Programa de forma que seja possível entender a realidade dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica das universidades e observar o impacto dos programas de assistência estudantil na redução da taxa de evasão.

30. Por fim, juntamente com a lacuna de informações consolidadas, observa-se diminuição dos valores pagos na ação Assistência Estudantil frente ao aumento do número de matrículas na Rede de Universidades Federais, no período 2014-2022, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Valores pagos na Assistência Estudantil (ação 4002) x evolução do número de matrículas nas Universidade Federais (valores atualizados pelo IPCA de dezembro do ano de referência até dezembro de 2022)



Fonte: Siafi e Censup, extração em 8/2/2023

Custos como instrumento de governança nas universidades federais

31. Em resposta ao questionário eletrônico aplicado, 65% das universidades federais declaram que não estão implantando, nem adotam modelo de gerenciamento de custos sugerido pela NBC TSP 34/21.

32. A NBC TSP 34/2021 divide o processo de desenvolvimento de modelos de gerenciamento de custos em quatro etapas a serem percorridas pelas organizações públicas: o planejamento, como sendo a fase inicial; a estruturação; a implantação; e, por fim, a gestão. É na etapa de gestão que a informação de custos produzida se torna efetivamente um instrumento de governança pública.

33. Em relação às universidades federais que estão implementando modelo de gerenciamento de custos sugerido pela NBC TSP 34/21, 91% declaram que estão na fase de planejamento. E, na etapa de planejamento, temos a seguinte situação:

Quadro 7 – Situação da etapa de planejamento na implementação de modelo de custos

Situação	Percentual que implementou (pode haver sobreposição de situação)
definidos os centros de responsabilidade	55%
definidos os objetos de custos	45%
realizado benchmarking com outras entidades que desenvolveram modelos com finalidade semelhante	35%
designada equipe responsável pelo modelo com poder de decisão e com dedicação exclusiva	25%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no LimeSurvey (peça 186).

34. Segundo o Manual de Informações de Custos/STN (Manual MIC, 7.1.5, disponível em tesourotransparente.gov.br), para maior refinamento da informação, a entidade pode fazer uso de ferramentas que possibilitam um maior detalhamento dos custos incorridos, direcionando-os aos centros de custos que foram definidos para cada objeto.

35. Assim, as ferramentas utilizadas para refinamento da informação de custos pelas universidades federais são as seguintes:

Quadro 8 – Ferramentas para refinamento da informação de custos utilizadas pelas universidades federais

Refinamento	Percentual que adota
Unidade Gestora Responsável	48%
Plano Interno	38%
Plano Orçamentário	35%
Detalhamento de Custos	16%
Não é utilizado refinamento	35%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186)

36. O questionário apontou que 71 % das universidades federais declaram que não utilizam outra ferramenta para detalhar seus custos além das indicadas acima.

37. Além disso, 57% das universidades federais declaram que a informação de custos produzida atualmente pela universidade tem sido útil para a gestão universitária. No entanto, 41% consideram que as informações não são úteis e 2% não responderam nem sim, nem não.

38. Questionadas sobre como a informação de custos lhes têm sido úteis, as universidades responderam:

Quadro 9 – Utilidade da informação de custos

Utilidade	Porcentagem
subsidiar ações de planejamento, monitoramento de custos e melhoria da qualidade do gasto	78%
apoiar o monitoramento do planejamento estratégico	58%
produzir informações que atendam aos diversos níveis gerenciais da entidade	53%
subsidiar a tomada de decisão em processos e apoiar as funções de planejamento e orçamento	44%
direcionar políticas de contingenciamento do gasto público	42%
subsidiar estudos com vistas a promover a busca pela eficiência	36%
apoiar a avaliação de desempenho	25%
mensurar e evidenciar os custos dos bens e serviços entregues à sociedade	22%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário

aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

39. Segundo o questionário aplicado, verifica-se que embora nenhuma universidade tenha atingido a etapa de gerenciamento de custos, nos termos da NBC TSP 34/2021, muitas utilizam as informações que têm como instrumento de governança, ainda que com muitas limitações qualitativas.

40. Ou seja, há oportunidade de aprimoramento na produção da informação de custos como instrumento gerencial, de modo a trazer maiores ganhos de desempenho às universidades do que os observados hoje, pois, em regra, atualmente a maioria das informações de custos produzidas encontram-se em estágio inicial (planejamento) de desenvolvimento.

41. Por fim, segundo as universidades federais, os principais fatores que dificultam o processo de implementação de modelo de gerenciamento de custos em suas organizações são:

Quadro 10 – Principais fatores que dificultam gerenciamento de custos

Principais fatores	
falta de uma cultura de avaliação e gestão de custos na Administração Pública	68%
metodologia de apuração de custos em estágio inicial	68%
falta ou baixa capacitação das equipes na temática de custos	65%
falta ou pequeno quantitativo de pessoal alocado	86%
sistema informacional deficiente	78%
baixa utilidade da informação gerada sobre o objeto de custos	32%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

Nota: Percentual de respondentes que declaram fator que dificulta ou dificulta muito >30%

42. Para 62% dos respondentes, o desconforto do gestor quanto à geração e análise das informações de custo dificulta pouco ou não dificulta o processo de implementação.

43. Outros fatores relatados que dificultam o processo de implementação de modelo de gerenciamento de custos na sua universidade seriam: ausência de modelo comparativo no serviço público para a área de educação superior federal; dificuldades relacionadas a banco de dados e sistemas; falta de engajamento de outras áreas; dificuldade em definir o objeto de custos; os serviços entregues pela universidade vão muito além da formação de estudantes, envolvendo pesquisa, inovação e extensão, o que gera desenvolvimentos regionais e nacionais; dificuldade de realizar o rateio dos custos indiretos.

44. Dentre as ações empreendidas pelas universidades federais para o cumprimento da NBC TSP 34/2021 destacam-se: formação de grupos de trabalho; discussões e apresentações sobre o tema; melhoria na infraestrutura de TIC.

O desempenho da produção científica nas universidades federais no período de 2014 a 2021.

45. Os mais recentes Decretos que trataram da estrutura regimental e das competências do MEC (10.195/2019 e 11.392/2023), atribuíram ao órgão a incumbência de implementar estratégias para o desenvolvimento de parcerias com os setores público e privado, com o objetivo de fortalecer o ensino, a pesquisa, a extensão e a inovação nas instituições federais de ensino superior.

46. Com inspiração em tais normativos, o questionário eletrônico endereçado às universidades federais perguntou-as quanto à concordância ou não sobre a seguinte afirmação: “Durante o período de 2014 a 2022, o Ministério da Educação implementou estratégias para o desenvolvimento de parcerias com os setores público e privado que fortaleceram a pesquisa e a inovação nas instituições federais de educação superior”. Em resposta, 43% das universidades nem discordam, nem concordam com a aludida afirmação. Esse resultado “mediano” de reconhecimento sugere que há oportunidade de aprimoramento nas ações envidadas pelo MEC no sentido de fortalecer a pesquisa e a inovação nas universidades federais.

47. Quanto às políticas(s)/estratégia(s) do Governo Federal que produziu(ziram) os melhores resultados no fortalecimento da pesquisa e inovação nas instituições federais de educação superior, destaquem-se (pelo número de menções textuais):

Tabela 11 – Políticas positivas no fortalecimento da pesquisa e inovação, segundo as universidades federais

Termo	Política	Frequência de menção
Embrapii	Implantação e fortalecimento da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii)	12
Marco	Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, instituído pela Lei 13.243/2016	22
Edita(l, is)	disponibilização de Editais de Fomento para pesquisa ou de subvenção econômica para Inovação gerenciados pelo CNPq, Finep, Capes e Fundações de Amparo (FA) Manutenção do Programa DAI e Criação do MAI (Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação MAI/DAI) - Em 2013 foi iniciado pelo CNPq um projeto piloto intitulado Doutorado-Acadêmico Industrial. A proposta de um programa de doutoramento vinculado à indústria teve como motivação o interesse em oferecer aos alunos de doutorado a oportunidade de desenvolver projetos de pesquisa mais aplicados à realidade e à necessidade do setor industrial brasileiro, como também oferecer às indústrias os benefícios da pesquisa e do desenvolvimento em alto nível.	23
Diversos	Em relação às ações de pesquisa desenvolvimento e inovação (PDI) realizadas em parceria com o setor privado, as políticas relacionadas aos incentivos fiscais para empresas investirem em PDI têm apresentado os melhores resultados. Em especial, citamos a política de fomento à inovação tecnológica da Lei do Bem e a política industrial para o setor de tecnologias da informação e da comunicação (TICs) do microsistema da lei de informática. Essas políticas têm proporcionado o desenvolvimento de parcerias entre empresas e IFES, que têm fortalecido a pesquisa e a inovação nessas instituições, reforçando a infraestrutura de pesquisa nas universidades e proporcionando a criação de um ambiente favorável a entrega de resultados efetivos para a sociedade e que contribuam para o desenvolvimento econômico nacional. Além disso, é importante ressaltar o papel das cláusulas de investimento obrigatório em PDI presentes em mercados regulados , como óleo e gás e energia elétrica, que proporcionam a realização de parcerias para o desenvolvimento de pesquisas de grande porte nas IFES e que têm contribuído	

	<p>com o desenvolvimento nacional em grandes projetos, como a exploração do pré-sal e a exploração de energias renováveis, e em projetos regionais, como a recuperação e exploração de poços de petróleo em campos maduros no Rio Grande do Norte.</p> <p>Já em relação ao investimento público em PDI, as políticas e estratégias viveram momentos de poucos resultados, mas que começaram a ser revertidos nos últimos anos em decorrência, principalmente, da liberação dos recursos do FNDCT. Com essa liberação, medidas previstas na Estratégia Nacional de CT&I e em planos estratégicos em áreas temáticas, tais como materiais avançados e tecnologia assistiva, foram implementadas por meio de chamadas específicas da FINEP e do CNPq. Com o início da concessão dos recursos financeiros nessas ações, diversas pesquisas estão sendo realizadas nas universidades brasileiras, bem como ações de melhoria da infraestrutura de pesquisa por meio da compra de novos equipamentos e construção de novas estruturas, bem como a manutenção da infraestrutura existente.</p> <p>Merece destaque especial a estratégia adotada pela FINEP, que tem adotado mecanismos de fomento direcionados primordialmente a universidades ou a empresas, mas estimulando sempre a formação de parcerias entre instituições públicas e privadas, além de ter se destacado no apoio aos ambientes promotores de inovação, com linhas de fomento personalizadas para startups.</p> <p>Por fim, destacamos as estratégias que estão sendo implementadas por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), que possui um modelo de captação e gestão de projetos de excelência e que tem passado por uma forte ampliação de unidades nas instituições brasileiras nos últimos anos (UFC).</p>	
	<p>FINEP - Nas últimas décadas, há de se notar a grande contribuição da FINEP (sobretudo por meio dos Editais Pró-infra e NB3) para a melhoria da infraestrutura de pesquisa da UFRJ nas diferentes áreas do conhecimento, permitindo a constituição de ferramentas analíticas modernas, seja no processo de consolidação de laboratórios ou, ainda, na implementação de novas estruturas de pesquisa. Esses recursos têm sido fundamentais para o desenvolvimento de pesquisas e inovações, sendo, portanto, um dos programas de destaque do governo federal.</p> <p>Entre os anos de 2014 e 2021, a UFRJ foi beneficiada pela liberação de recursos relativos a convênios com a FINEP no valor total de R\$ 44.531.719,01, abrangendo as seguintes chamadas públicas: PROINFRA 2008, PROINFRA 2009, PROINFRA 2010, PROINFRA 2011, PROINFRA 2013, Carta Convite MCTI/FINEP 2014, PROINFRA 2014, CT INFRA 2018 e Infraestrutura NB-3 (a inclusão de chamadas anteriores a 2014 refere-se a eventuais atrasos na efetiva liberação dos recursos aprovados). O fomento em questão colaborou para o aprimoramento da infraestrutura de pesquisa da UFRJ nas mais diversas áreas, desde biomédica e engenharias até as humanidades – valendo destacar o investimento na infraestrutura voltada ao combate à pandemia de COVID-19, liberado com celeridade dada a situação de emergência.</p> <p>Iniciação científica - Outro fomento relevante que vem sendo concedido pelo CNPq é o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) que propicia o incentivo à pesquisa para o estudante ainda no percurso da graduação, desenvolvendo aptidões específicas de pesquisador e que levam,</p>	

	<p>muitas vezes, ao natural encaminhamento e continuidade dessa trajetória na pós-graduação, gerando um ciclo virtuoso. Dessa forma, o Pibic e o Pibic-EM (para o Ensino Médio), do CNPq, têm por objetivo apoiar a iniciação científica desenvolvida nas instituições, fornecendo bolsas para os estudantes com vocação científica, despertando talentos e estimulando a formação de novos pesquisadores</p> <p>PrInt- O Programa Institucional de Internacionalização (PrInt) é uma iniciativa de incentivo e fomento à cooperação internacional em ensino e pesquisa das universidades brasileiras lançada pela CAPES em seu edital nº 41 de 2017. Ao longo desses anos de execução, o Programa permitiu à UFRJ consolidar parcerias já existentes e integrar novas redes. Por meio dos recursos empregados, foi possível aumentar as ações de mobilidade de seu corpo docente, discente e técnico, impactando positivamente a visibilidade nacional e internacional das pesquisas desenvolvidas, incrementando o número de publicações de alto impacto e de alta circulação na comunidade científica internacional e melhorando a capacidade de atração de pesquisadores com experiência no exterior em variados níveis de inserção acadêmica.</p> <p>No total, foram concedidos à UFRJ R\$ 56.425.746,98, dos quais R\$ 44.442.044,70 para os anos de 2018 a 2021. Os recursos foram divididos entre bolsas no exterior (Doutorado Sanduíche, Professor Visitante no Exterior Júnior e Sênior e Capacitação), bolsas no Brasil (Jovem Talento, Pós-doutorado e Professor Visitante) e custeio (manutenção de projetos e missões de trabalho). Dos 132 programas de pós-graduação da UFRJ, 58 participam do PrInt e, até o momento, foram contemplados com bolsas no Brasil e no exterior 493 pesquisadores brasileiros e estrangeiros e, com missões de trabalho, 101 docentes brasileiros. Os recursos para manutenção de projetos impactam o desenvolvimento de pesquisas nos programas de pós-graduação, beneficiando de maneira ainda mais ampla o corpo social. Cabe aqui ressaltar que o contingenciamento de verbas pelo Ministério da Educação em 2019 e a pandemia de COVID-19, sobretudo entre 2020 e 2021, representaram grandes desafios para a realização das ações de mobilidade. Tendo isso em vista, a CAPES definiu uma extensão de prazo para os anos de 2023 e 2024, que permitirá a aplicação dos recursos não executados naqueles anos.</p> <p>O Programa foi também positivo no que diz respeito à estrutura administrativa voltada à cooperação internacional, uma vez que motivou a criação de normativas específicas: a Política de Internacionalização (aprovada por meio da Resolução do Conselho Universitário nº 77/2022), a Política Linguística (Resolução CONSUNI 91/2022) e a política de disciplinas estrangeiras ((aprovada na sessão do dia 09/12/2022 do Conselho de Ensino para Graduados e aguardando publicação). Além disso, o escritório de internacionalização da UFRJ foi totalmente reestruturado, dando lugar à atual Superintendência Geral de Relações Internacionais. No âmbito da Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa, responsável pela execução do projeto, foi formada uma equipe para administrá-lo, além de novos sistemas e ferramentas de gestão (UFRJ).</p>	
	<p>publicação da atualização da Coletânea de Instrumentos Jurídicos Padronizados pela Advocacia Geral da União (AGU)</p>	
	<p>criação (recriação) e o fortalecimento do Programa Institutos Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (INCTs), com a reedição em 2014 da Portaria MCTI 577, de 4/6/2014. Esse programa se caracteriza por grandes projetos de</p>	

	pesquisa de longo prazo em redes nacionais e/ou internacionais de cooperação científica envolvendo pesquisadores e bolsistas das mais diversas áreas, para o desenvolvimento de projetos de alto impacto científico e de formação de recursos humanos.	
	A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022) que propôs a instauração de um paradigma de inovação colaborativa no Brasil, estimulando o estreitamento das relações entre Universidade e Empresa, e a interação entre os mais diferentes componentes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - SNCTI, na qual podemos citar como uma de suas ações o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para Tecnologias Convergentes e Habilitadoras, Volume III – Fotônica (Sistema Nacional de Laboratórios de Fotônica, portaria GABMI nº 4.530/2021).	
	Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021. Aprova a Estratégia Nacional de Inovação e os Planos de Ação para os Eixos de Fomento, Base Tecnológica, Cultura de Inovação, Mercado para Produtos e Serviços Inovadores e Sistemas Educacionais. Decreto Nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança.	
	Lançamento da PNIP (Plataforma Nacional de Infraestrutura de Pesquisa) pelo MCTI	
	a Lei Complementar 182/2021, também conhecida como Marco Legal das <i>Startups</i> , trouxe mudanças e novas regras para este tipo de empresa, aprimorando o empreendedorismo inovador no Brasil	
	editais de fomento à pesquisa com cotas de 30% para a região Norte. Também destacamos editais de impacto ambiental que permitiram o desenvolvimento de ciências em áreas de interesse estratégico	
	Lei de Informática que continua sendo a principal política de incentivo a parcerias do setor privado com instituições de educação superior nos setores de computação e com comprovado impacto positivo tanto na infraestrutura e qualificação propiciada pelas IFES como na transferência de tecnologia para as empresas	
	O Programa Institutos Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (INCTs), A EMBRAPII (Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial) e as chamadas públicas da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) são hoje os grandes instrumentos de fortalecimento da pesquisa e da inovação, principalmente envolvendo o setor privado como apontou a questão 47. Nenhuma dessas ações é do Ministério da Educação. Em menor escala um outro programa, do CNPQ, de Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação - MAI/DAI também contribui recentemente nessa linha. Além disso, todo o avanço no arcabouço legal dos últimos anos também interfere, a saber: Emenda Constitucional 85, Lei 13.243/2016 - Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que, juntamente com a Lei 13.243/ 2016 e o Decreto 9.283/2018, compõem o Marco Legal da Ciência Tecnologia e Inovação e, mais recentemente o PLP 146/2019 que Institui o marco legal das <i>startups</i> e do empreendedorismo inovador (UFPel).	

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186)

48. Quanto à(s) política(s)/estratégia(s) do Governo Federal que produziu(ziram) os piores resultados no fortalecimento da pesquisa e inovação nas instituições federais de educação superior destaquem-se (pelo número de menções textuais):

Tabela 12 - Políticas negativas no fortalecimento da pesquisa e inovação, segundo as universidades federais

Termo	Política	Frequência de menção
Corte ou redução	<p>Os piores resultados no crescimento e consolidação da pesquisa e inovação nas universidades federais foram, sem dúvida alguma, devido aos cortes, contingenciamentos, bloqueios das verbas destinadas para as pesquisas, incluindo redução do número de bolsas (graduação, mestrado, doutorado, pós-doutorado...), congelamento no valor das bolsas, recursos para compra e manutenção de equipamentos, para manutenção e infraestrutura laboratorial e predial, etc. Todas essas ações resultaram e resultarão no sucateamento do parque tecnológico e laboratorial, bem como a formação de recursos humanos de qualidade, incluindo a “fuga de cérebros”, fazendo com que o Brasil perca, no mínimo, uma década para recuperar toda a sua capacidade de realizar pesquisas e inovação de qualidade, para retribuir serviços de qualidade para a população.</p> <p>Além disso, sabe-se que a inovação aponta para o aparecimento de uma nova dimensão nas instituições de ensino superior, por ter uma posição de destaque para fortalecer pesquisa e desenvolvimento tecnológico, gerando progresso social e econômico para nosso país. Dessa forma, o MEC deveria e poderia ter criado um outro "pé para o tripé" - ensino, pesquisa e extensão, que seria/será a inovação, apresentando políticas públicas com foco na diminuição das desigualdades regionais (UFAPE).</p>	35

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

Gestão de egressos no âmbito das universidades federais

49. No âmbito do questionário eletrônico endereçado às universidades federais, conceituou-se o termo egresso como todo estudante diplomado, que efetivamente concluiu os requisitos legais necessários para a conclusão de seu curso de graduação ou de pós-graduação na instituição de ensino superior.

50. Por sua vez, a expressão gestão de egressos pode ser definida, segundo Cabral (2021, p. 27) como “utilização planejada, organizada, liderada e controlada do conjunto de recursos que uma instituição de ensino superior possui, com foco nos alunos efetivamente formados, para o alcance dos objetivos institucionais”.

51. Em resposta ao questionário, 48% das universidades federais informam que não possuem Política Institucional de Acompanhamento de seus egressos, enquanto 35% das universidades federais afirmam que possuem política de Acompanhamento de seus egressos institucionalizada por meio de normativo para os egressos dos cursos de graduação e de pós-graduação; 11% têm política apenas para os egressos dos cursos de graduação e 5% apenas para os egressos dos cursos de pós-graduação.

52. As universidades que relataram possuir Política Institucional de Acompanhamentos de Egressos assinalam os objetivos da política da seguinte forma:

Quadro 13 – Objetivos política institucional de acompanhamento de egressos

Objetivos	Percentual de universidades que considerou objetivo
fortalecer o vínculo com os egressos e realizar ações de parcerias com eles	82%
conhecer a percepção dos egressos acerca dos cursos ofertados pela universidade, possibilitando o aperfeiçoamento dos processos e políticas internas, com foco na melhoria da qualidade dos cursos e sua afinidade com as demandas do mundo do trabalho e da sociedade	79%
promover ações permanentes de melhoria relacionadas às demandas da sociedade e do mundo do trabalho	76%
acompanhar a inserção profissional dos egressos no mercado de trabalho	67%
verificar necessidades formativas sobre as quais a universidade possa atuar na pós-graduação e nos cursos de extensão	67%
realizar estudo comparativo entre a atuação profissional do egresso e a formação obtida nos cursos de graduação e de pós-graduação da universidade	52%

Fonte: elaborada pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

53. Os fatores que têm dificultado a operacionalização de ações de acompanhamentos longitudinais sobre os egressos de graduação e de pós-graduação no âmbito da universidade foram assinalados na seguinte ordem:

Quadro 14 - Fatores que têm dificultado a operacionalização de ações de acompanhamentos longitudinais sobre os egressos

Fatores	Percentual de universidades federais que considerou fator
Baixa taxa de resposta dos egressos aos questionários, entrevistas, entre outros meios de coleta de dados e informações disponíveis	62,90%
Ausência de Sistema Informatizado pautado em diretrizes de Gestão de Egressos	62,90%
Ausência de Política Institucional de acompanhamento de egressos	42%
Baixo nível de interação da universidade com seus egressos	35%
Questão não aplicável, pois a universidade não realiza acompanhamento de egressos	10%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

54. Outros fatores mencionados: ausência ou reduzido quadro de pessoal para operacionalizar as demandas do acompanhamento; necessidade de investimentos em projetos que fomentem estudos dos egressos; falta tradição em fazer com o egresso mantenha contato e atualize as informações;

dificuldade de cruzamento de informações disponíveis no Sucupira-Capes com a Receita Federal, que poderia resultar em dados mais fidedignos sobre a empregabilidade dos egressos; emancipada recentemente; preocupação com a LGPD; acompanhamento é feito de forma individualizada por curso.

55. Quando perguntadas se a universidade possui instância formal e permanente para realizar atividades relacionadas à gestão de seus egressos, as universidades responderam:

Quadro 15 – Existência de instância formal

Resposta	Percentual de universidades federais que respondeu
a universidade não possui instância formal e permanente para realizar atividades relacionadas à gestão de seus egressos	48%
sim, para os egressos dos cursos de graduação e de pós-graduação	32%
apenas para os egressos dos cursos de graduação	17%
apenas para os egressos dos cursos de pós-graduação	2%

Fonte: elaborado pela equipe com base nas respostas das universidades federais ao questionário aplicado no *LimeSurvey* (peça 186).

56. Quanto à existência de associações de egressos, vinculadas ou não à universidade, 78% responderam que não possuem.

57. As principais ferramentas utilizadas pela universidade para promover o acompanhamento e o desenvolvimento de atividades relacionadas à gestão de egressos são as seguintes:

Quadro 16 – Ferramentas da gestão de egressos

Ferramenta	Percentual de universidades federais que respondeu
realização de pesquisas junto aos egressos por meio de questionários, entrevistas, entre outros meios de coleta de dados e informações disponíveis	94%
divulgação de cursos de pós-graduação, eventos e atividades de extensão e cultura aos egressos como forma de se promover a educação continuada	65%
envolvimento do egresso em atividades da instituição, como congressos, convite para palestras, participação em bancas, etc.	62%
desenvolvimento e manutenção periódica de banco de dados e informações dos egressos	59%
envolvimento do egresso em grupos de pesquisa	50%
desenvolvimento e manutenção periódica de Portal de Egressos	41%
ofertas contínuas de cursos e eventos relacionados às demandas dos egressos para manutenção do vínculo com a universidade	35%
divulgação, por meio do Portal do Egresso, dentre outras formas de comunicação, de concursos e oportunidades de trabalho e inserção profissional	29%

58. Outras questões relacionadas ao acompanhamento e gestão de egressos das universidades federais comentadas foram: a gestão de egressos, pela sua complexidade, é um processo inconcluso e ainda em construção nas universidades federais; participação dos egressos como membro de comissões e grupos de trabalho de seu interesse; inclusão de egressos na composição da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e na Comissão Permanente de Atenção ao Egresso (CIAE); convite para ministrar oficinas e palestras em eventos de integração de estudantes (acolhimento, semana acadêmica, entre outros); **a solução para o acompanhamento seria a adoção de uma política pública nacional que direcione o assunto, repasse às instituições as diretrizes a serem seguidas, estabeleça o rol de informações obrigatórias a serem coletadas e forneça as condições de trabalho/atuação à essas instituições para o acompanhamento de seus egressos.**

59. As respostas mostram que ainda é incipiente o acompanhamento pelas universidades federais de seus egressos. Evidencia esse contexto o percentual importante de instituições sem uma política institucionalizada de acompanhamento de egressos a sem instância que faça esse acompanhamento. Note-se que é essencial realizar o acompanhamento de egressos, a fim de retroalimentar as ações da instituição para formar profissionais alinhados à demanda do mercado de trabalho.

60. Observa-se, ainda, que as instituições que realizam acompanhamento utilizam como principal ferramenta a pesquisa por meio de questionário, 63% das que responderam nesse sentido, informam que a baixa taxa de respostas dos egressos tem dificultado a operacionalização de ações de acompanhamento. Também não há Sistema Informatizado pautado em diretrizes de Gestão de Egressos e há dificuldade de cruzamento das bases de dados com outros sistemas, ex.: Receita Federal, Rais, para se verificar a dados sobre a empregabilidade dos egressos.

Anexo I – Lista de abreviaturas e siglas

Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Censup	Censo Nacional da Educação Superior
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Conceito Enade
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CINE BRASIL	Classificação Internacional Normalizada da Educação
CGU	Controladoria-Geral da União
CNE/CES	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Ensino Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPC	Conceito Preliminar de Cursos
EAD	Ensino a distância
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Fonaprace	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis
Furg	Fundação Universidade Federal do Rio Grande
GND	Grupo Natureza de Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICTs	Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IES	Instituição (ões) de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
Intosai	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Issai	Entidades Fiscalizadoras Superiores
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MEC	Ministério da Educação
NAT	Normas de auditoria do TCU
ND	Natureza de Despesa
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBP	Programa de Bolsa Permanência

PCD	Pessoas com deficiência
PG	Pós-Graduação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnaes	Programa (Política) Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional da Educação
Prouni	Programa Universidade Para Todos
RAP	Restos a pagar
SecexEduc	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
Sesu	Secretaria de Educação Superior
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SNPG	Sistema Nacional de Pós-Graduação
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo De Execução Descentralizada
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC
Ufac	Fundação Universidade Federal do Acre
Ufal	Universidade Federal de Alagoas
Ufam	Fundação Universidade do Amazonas
Ufape	Universidade Federal do Agreste do Pernambuco
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCat	Universidade Federal de Catalão
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFDFPar	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
Ufersa	Universidade Federal Rural do Semiárido
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFJVM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMA	Fundação Universidade Federal do Maranhão
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

UFMS	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
UFNT	Universidade Federal do Norte do Tocantins
Ufob	Universidade Federal do Oeste da Bahia
Ufop	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
Ufopa	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEl	Fundação Universidade Federal de Pelotas
UFPI	Fundação Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFR	Universidade Federal de Rondonópolis
Ufra	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Fundação Universidade Federal de Roraima
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS	Fundação Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UfsCar	Fundação Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Fundação Universidade Federal do Tocantins
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Fundação Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB	Fundação Universidade de Brasília
Unifal-MG	Universidade Federal de Alfenas/Minas Gerais
Unifap	Fundação Universidade Federal do Amapá
Unifei	Universidade Federal de Itajubá
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unifesspa	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Unila	Universidade Federal da Integração Latino Americana
Unilab	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Unipampa	Fundação Universidade Federal do Pampa



Unir	Fundação Universidade Federal de Rondônia
Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Univasf	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Anexo II – Listas de gráficos, quadros e tabelas**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Síntese da resposta das universidades federais sobre a gestão do fenômeno da evasão universitária	14
Gráfico 2 – Principais causas da evasão, segundo as universidades federais que responderam que identificam as causas da evasão	15

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções de universidade	8
Quadro 2 – Demonstrativo dos custos de uma universidade federal	28

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da Taxa de Conclusão Acumulada (TCA) e da Taxa de Desistência Acumulada (TCA) nas universidades federais, de 2010 a 2017	10
Tabela 2 - TDA média no ano de ingresso do estudante na universidade federal e o desvio padrão - 2010 a 2017	12
Tabela 3 - Mobilidade internacional de pesquisadores brasileiros e no BRICS	33
Tabela 4 - Valores das bolsas Capes pagas no país	34
Tabela 5 - Dotação atualizada da Capes, CNPq e Finep (FNDCT) (2014-2022)	34
Tabela 6 - Quantidade de bolsas Capes concedidas 2014-2021	35
Tabela 7 - Quantidade de beneficiários de bolsas CNPq, 2014-2021	37

Anexo III – Universidades federais que responderam ao questionário

UNIVERSIDADES QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE FEDERAL RONDONÓPOLIS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AGRESTE DO PERNAMBUCO
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS)
UNIVERSIDADE DO AMAZONAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO JEQUITINHONHA E MUCURI
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ
UNIVERSIDADE FEDERAL DELTA DO PARNAÍBA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC



Anexo IV - Universidades federais que não responderam ao questionário

UNIVERSIDADES QUE NÃO RESPONDERAM O QUESTIONÁRIO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE DO TOCATINS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO

Anexo V - Sumário da peça 187

Apêndice I – Como as universidades utilizam o dinheiro que recebem?	4
Ensino	5
Extensão	9
Pesquisa e pós-graduação	10
Assistência estudantil	26
Recursos aplicados na prestação de serviços – TEDS	30
Apêndice II – Produção científica brasileira	38
Apêndice III – Formação dos estudantes das universidades federais	42
Apêndice IV – Formação de pessoas capacitadas pelas universidades federais: avaliação da qualidade do ensino superior no país	52
Apêndice V – Rankings	56
Apêndice VI – Inovação e patentes	60
Apêndice VII – Acompanhamento de egressos	63
Apêndice VIII – Papel social	66
Apêndice IX- Quadro síntese de legislação das instituições federais de ensino superior	86
Apêndice X - Pesquisa nacional sou ciência e ideia big data em 29/11 e 02/12	90