



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno
Diretoria de Auditoria da Área Social
Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação Superior e Profissionalizante

Relatório Consolidado PNAES

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contexto geral

Nas universidades federais, o número de matrículas aumentou consideravelmente, em decorrência de políticas de expansão sob responsabilidade do Ministério da Educação, sobretudo devido ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Paralelamente a esse aumento, também houve um aumento de alunos socioeconomicamente vulneráveis, principalmente em razão da lei 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, inclusive por meio de cotas.

Nesse cenário foi implementado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), objeto desse relatório avaliativo. Trata-se de uma política pública destinada aos estudantes de graduação presencial de instituições federais de ensino superior socioeconomicamente mais vulneráveis.

1.2 Normatização

O programa foi instituído pela Portaria Normativa nº 39/2007 do Ministério da Educação e, em 2010, passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010. A principal finalidade da política é assegurar a permanência dos estudantes, prioritariamente os socioeconomicamente vulneráveis, visando a redução das taxas de evasão (abandono de curso) e retenção (permanência no curso maior que a esperada devido a reprovações, desistências, etc.).

Nesse sentido, através do PNAES, conforme o primeiro parágrafo do art. 3º do Decreto nº 7.234, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) devem oferecer um conjunto de benefícios nas áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas

habilidades e superdotação.

Ainda nos termos desse Decreto, no seu art. 4º, cabe às IFES a função de implementar e executar essa política, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo docente.

Os recursos orçamentários do PNAES são alocados diretamente às IFES por meio do Orçamento Geral da União. No entanto, como órgão ministerial supervisor, o Ministério da Educação (MEC) tem a responsabilidade pelo monitoramento, em âmbito geral, da política.

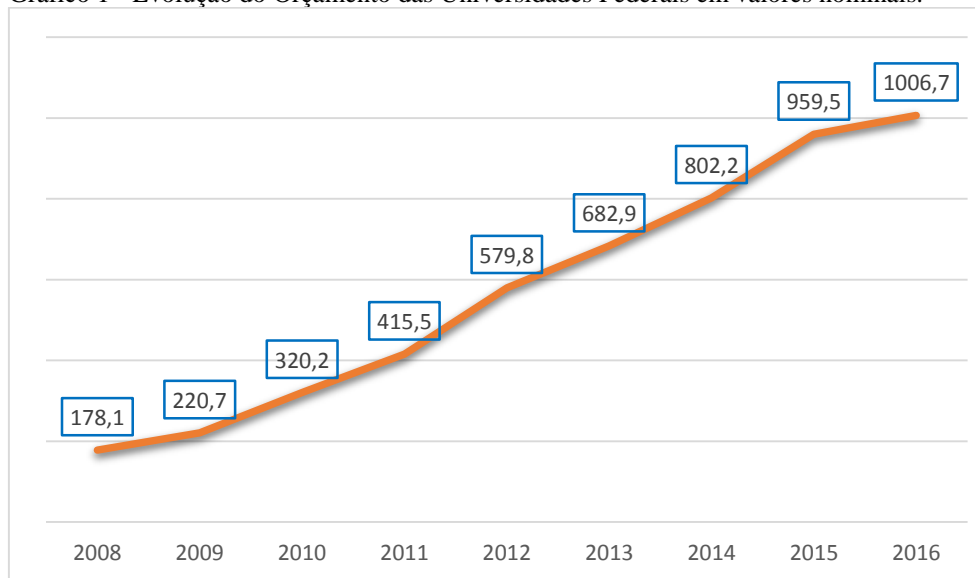
1.3 Criticidade envolvida

A autonomia das IFES na aplicação dos recursos do PNAES, que acontece apenas sob a égide das diretrizes gerais estabelecidas no Decreto 7.234/2010, é uma característica que torna mais complexa a supervisão da política por parte do MEC. Além disso, trata-se de um programa de assistência que pretende atuar em áreas bem diversas, devendo, inclusive, atender às necessidades identificadas pelo corpo docente, demandando, portanto, um controle relativamente aprimorado para que o PNAES atinja, efetivamente, sua finalidade e objetivos. Assim, do ponto de vista da criticidade, trata-se de uma política naturalmente elegível para uma avaliação.

1.4 Materialidade

O PNAES é uma ação orçamentária alocada no Programa 2080- Educação Superior (a partir do PPA 2016-2019, sob o código 4002). O gráfico abaixo demonstra a evolução do PNAES no período de 2008 a 2015.

Gráfico 1 - Evolução do Orçamento das Universidades Federais em valores nominais.



Fonte: Siafi gerencial – dotação atualizada. Valores em milhões.

Observa-se evolução crescente no orçamento da ação, alcançando valores próximos a 1 bilhão de reais em 2015 e um crescimento nominal de mais de 400% no período de 2008 a 2015.

Considerando apenas as ações que se vinculam a programas temáticos, a ação 4002 é a de 3º maior orçamento, ficando atrás somente das ações de Funcionamento das Instituições e da Reestruturação e expansão das Universidades (REUNI), conforme informações da tabela abaixo.

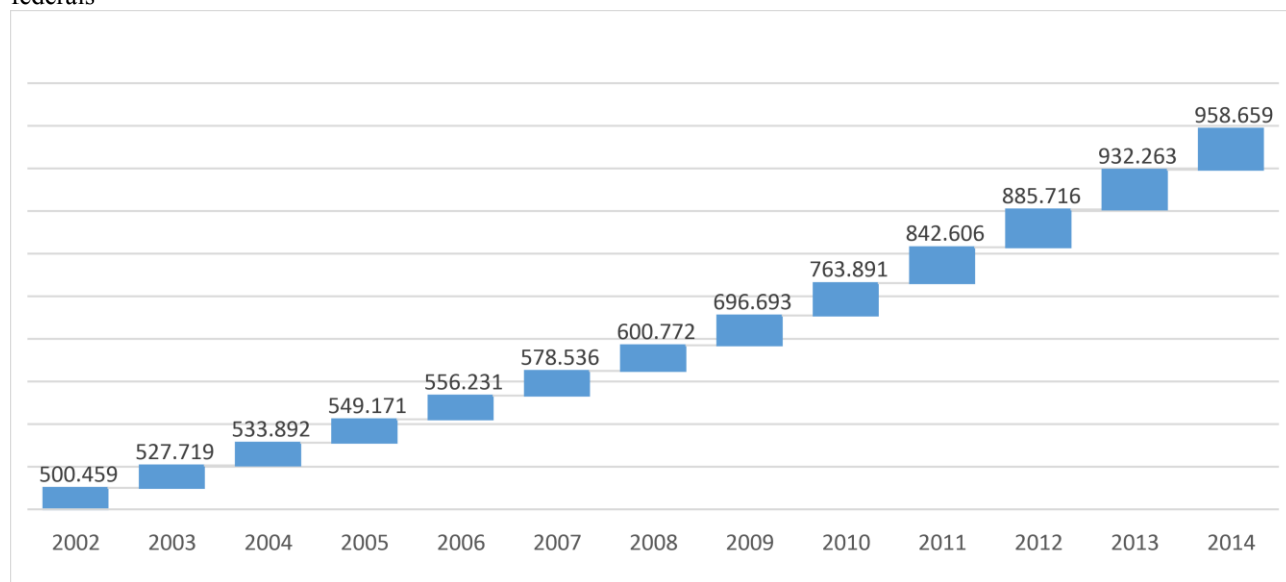
1.4 Atores envolvidos

Os atores envolvidos no PNAES são o MEC, na qualidade de entidade supervisora, através da Secretaria de Educação Superior (SESu) e as universidades, na qualidade de instituições executoras da política.

1.5 Público Alvo

O Público alvo é formado pelos alunos, em particular os socioeconomicamente vulneráveis. Verifica-se, como já foi mencionado, um significativo aumento das matrículas nas Universidades Federais e, portanto, na quantidade de alunos. A tabela abaixo demonstra que o número de matrículas quase dobrou entre os anos de 2002 a 2014.

Gráfico 2 – Evolução do número de matrículas em cursos superiores de graduação presencial em universidades federais



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Esse aumento no número geral de matrículas, acarreta em um aumento no número de alunos hipossuficientes, o que gera maior demanda por benefícios de caráter social, como é o caso dos benefícios oferecidos com recursos do PNAES. Consequentemente, esse aumento na demanda requer uma ampliação na estrutura de trabalho para atender os novos alunos, bem como maior eficiência na gestão dada a limitação de recursos. Essa expansão, por outro lado, requer ampliação e aperfeiçoamento nos mecanismos de controle interno.

2 OBJETIVO GERAL DA POLÍTICA/MACROPROCESSO

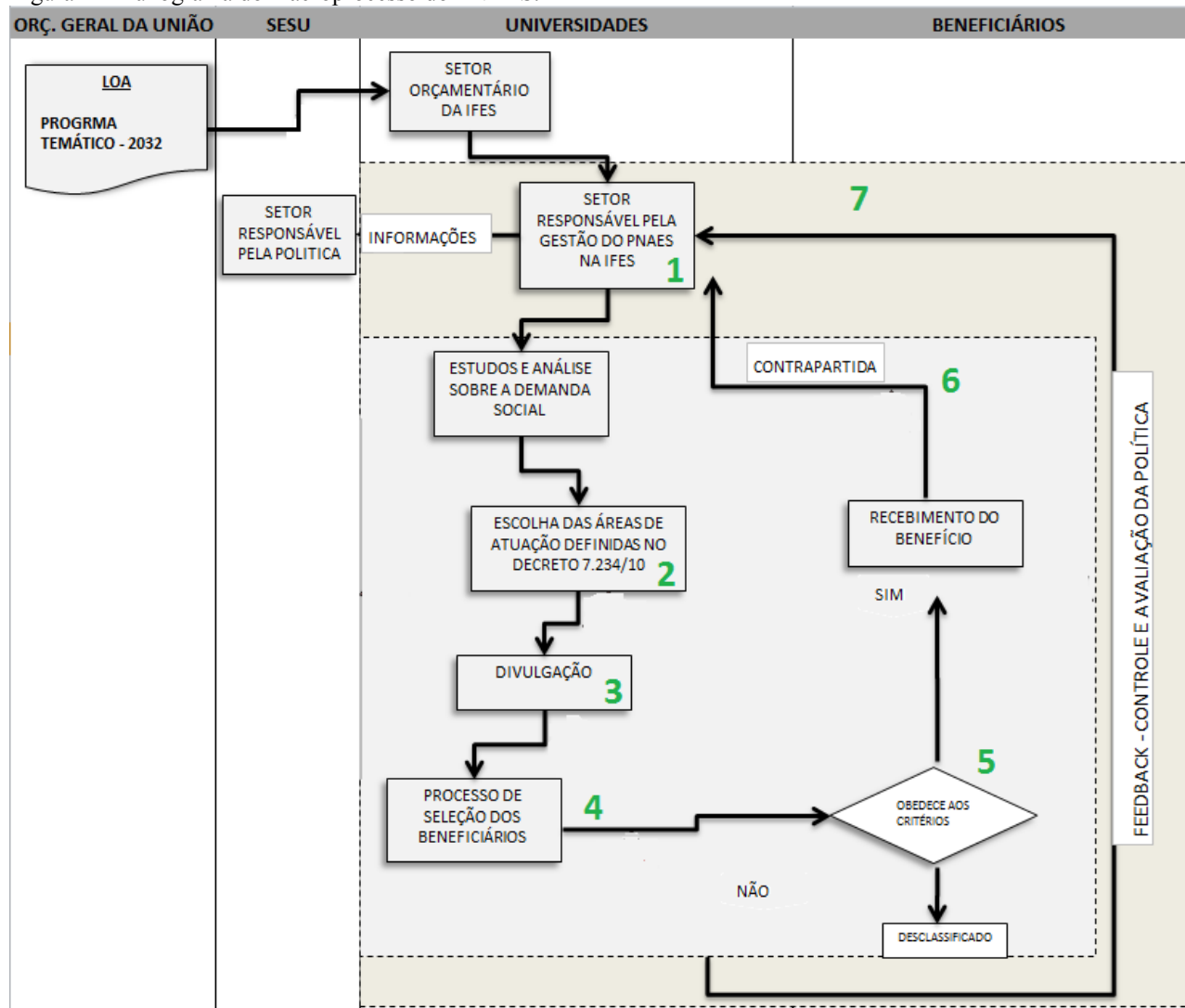
O objetivo geral do PNAES é proporcionar aos alunos carentes condições de permanência na universidade, para que possam concluir com sucesso sua graduação. É, portanto, uma ação de caráter assistencial, em que o principal objetivo é a conclusão do curso dos alunos socioeconomicamente vulneráveis, reduzindo a taxa de evasão e de retenção.

A legislação que rege a matéria permite certo grau de liberdade para as universidades gerirem o orçamento do PNAES, prevendo os objetivos e as áreas passíveis de atuação, por meio de oferta de benefícios aos estudantes.

2.1 Execução da política

A figura abaixo, demonstra as etapas do processo:

Figura 1 - Fluxograma do macroprocesso do PNAES.



Fonte: elaboração própria

De posse dos recursos do PNAES, oriundo do Orçamento Geral da União, as IFES devem alocar os recursos nas áreas definidas pelo § 1º. do art. 3º. do Decreto nº 7.234/2010, que são: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Para escolher as áreas de atuação, onde serão empregados os recursos do PNAES, o setor responsável pela política na IFES deve considerar as necessidades identificadas pelos alunos, após o que, deve divulgar os benefícios a serem concedidos, bem como os critérios de seleção a serem utilizados, através de editais e outros meios eficazes.

Após a divulgação é realizado o processo de seleção dos alunos, que inclui a verificação do atendimento dos critérios estabelecidos pelos candidatos e, finalmente, a concessão dos benefícios, fornecendo, por exemplo, auxílio moradia e auxílio alimentação.

Durante todas as fases é esperado que existam mecanismos de controle interno administrativos, inclusive com *feedback* para avaliação da política em caráter nacional, a ser realizado pelo MEC, utilizando-se de indicadores/metras, relatórios gerenciais, entre outros. Ressalta-se que o Decreto nº 7.234/2010 determina em seu art. 5º que quem deve estabelecer esses mecanismos é a IFES.

A etapa final do processo (assinalada com o número 7 no fluxograma) é o monitoramento e a avaliação da política. A avaliação deve levar em conta as metas previstas conforme os objetivos de redução das taxas de evasão e retenção.

A supervisão ministerial dessa política cabe ao MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior - SESu.

Por fim, cabe ressaltar que, no fluxograma, os números destacados, se referem às questões de auditoria propostas e enunciadas no próximo item deste relatório.

3 METODOLOGIA

Este relatório se restringe a auditorias realizadas em 32 Universidades Federais, entre os exercícios de 2015 e 2016. Trata-se de uma primeira etapa de consolidação de auditorias realizadas individualmente nas IFES, que alcançará a cobertura de 90% de Universidade Federais no Brasil.

O objetivo geral do trabalho foi avaliar a gestão dos recursos do PNAES pelas universidades, quanto aos critérios de conformidade legal e de eficiência.

Portanto, com essa consolidação, se espera traçar um panorama da gestão do PNAES e, em aderência ao plano estratégico definido para a CGU, fortalecer a parceria com a SESu na promoção da melhoria de sua supervisão para contribuir na entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão. Para isso, conforme o fluxograma apresentado, figura 2 do tópico anterior, foram mapeados pontos críticos da gestão. Esses pontos críticos representam aspectos sensíveis ao atingimento dos objetivos na gestão dos recursos do PNAES pelas Universidades

Levando-se em conta o fluxo do processo, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria, trabalhadas individualmente pelas unidades da CGU nos estados para cada IFES auditada, e para as quais se pretende apresentar visões consolidadas nesse documento. Essas questões foram:

Questão 1: O Setor da IFES responsável pela execução da política pública no âmbito da IFES está devidamente estruturado, com estabelecimento de normas, de responsabilidades e de qualificação para as atividades inerentes?

Questão 2: A escolha das áreas de atuação pela Universidade foi fundamentada em estudos e análises relativas à demanda social?

Questão 3: A divulgação do programa é eficiente, atingindo o público alvo da política?

Questão 4: Os critérios de seleção estão adequados, atendendo aos princípios estabelecidos no Decreto 7.234/2010, em particular quanto ao critério de renda?

Questão 5: O processo de seleção dos alunos a serem beneficiados é eficiente?

Questão 6: Existem critérios de contrapartida, estabelecidos pela IFES, para a manutenção do benefício e esses critérios impactam negativamente para o objetivo da permanência dos beneficiados na universidade?

Questão 7: A IFES realiza avaliação dos resultados do programa?

Essas questões perpassam todas as fases da política na IFES, desde a escolha e divulgação dos benefícios a serem oferecidos, seleção dos alunos, contrapartidas estabelecidas e mecanismos de avaliação dos resultados da política. Nesse trabalho, considerou-se a conformidade da política à legislação aplicável, mas também houve uma preocupação gerencial, na medida em que foram avaliados processos de execução e mecanismos de avaliação do programa.

Para responder às questões de auditoria propostas, as equipes de auditoria estiveram na sede das universidades, local em que foram empregados os testes de auditoria. Entre as técnicas de auditoria utilizadas, se destacam a realização de entrevistas com gestores, a conferência de cálculo e a análise documental. Na realização dos testes, foram utilizadas amostras não estatísticas dos processos.

Foram objeto de auditoria os normativos existentes, os procedimentos adotados no fluxo de seleção de alunos e de pagamento de benefícios, os processos administrativos de concessão de benefícios, bem como informações disponibilizadas nos sistemas informatizados utilizados nas atividades operacionais da unidade.

No sentido de conferir maior clareza aos resultados, podemos dividi-los em 5 grupos: Estrutura para implementação do PNAES (estrutura do ponto de vista físico, dos recursos humanos e das normas reguladora), Áreas de aplicação dos recursos, Divulgação e seleção dos candidatos, Exigência de contrapartida dos beneficiados e Avaliação dos resultados do programa.

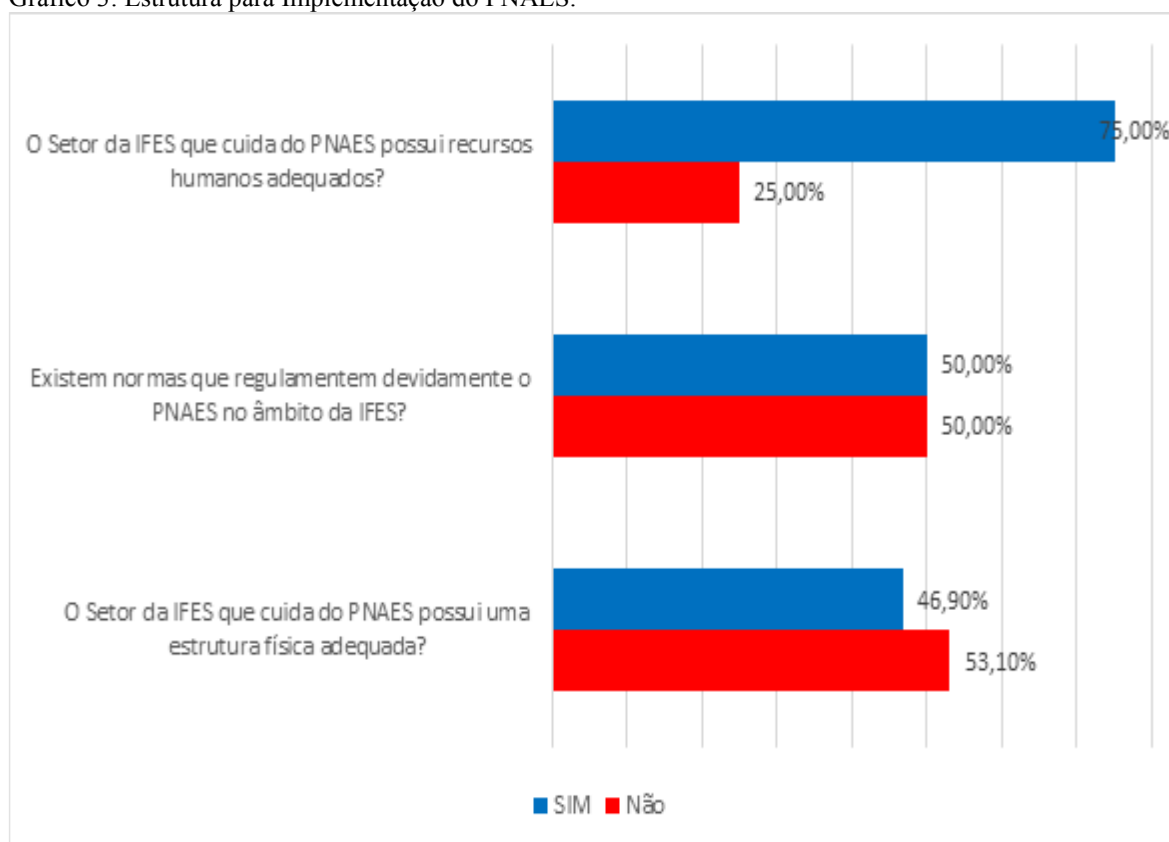
4 RESULTADOS

Estrutura para implementação do PNAES

Quanto à estrutura disponível para a implementação do PNAES foram avaliados a estrutura física e tecnológica disponível, as normas internas elaboradas para regulamentar o programa na IFES e os recursos humanos alocados para atender o PNAES, tanto no aspecto quantitativo quanto no aspecto qualitativo, referente à formação que se entende adequada para o objeto, no caso, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos; bem como profissionais de suporte à área finalística, como administradores, contadores e etc.

O gráfico abaixo evidencia os resultados:

Gráfico 3: Estrutura para Implementação do PNAES.



Fonte: CGU. A partir da consolidação de amostra de avaliações individuais.

Na maioria das IFES avaliadas, os recursos humanos, particularmente no que concerne à qualidade dos profissionais, na maior parte assistentes sociais, se mostrou adequada às necessidades do programa. A questão da qualidade dos profissionais, entendida como a formação dos mesmos, é de particular relevância, pois o programa tem um caráter assistencial que envolve o trato com os estudantes, análise das condições socioeconômicas dos mesmos, decisões quanto a aplicação dos recursos e avaliações do andamento do programa. Por essa razão, na avaliação da adequabilidade dos recursos humanos, de forma geral, foi dado maior peso à questão da qualificação do que à questão da quantidade, salvo

em casos específicos, nos quais se constatou um número significativamente reduzido de pessoal envolvido. Assim, apesar de em 75% dos casos os recursos humanos terem sido considerados satisfatórios, apenas em 50% desses casos a quantidade desses recursos foi considerada apropriada e, em alguns casos, não foi possível avaliar essa quantidade como, por exemplo, na UFRR¹, por não haver um setor específico responsável pela execução do PNAES nesta IFES.

A FUB², por outro lado, em sua Diretoria de Desenvolvimento Social, possui um total de 46 funcionários, incluindo 3 pedagogos e 23 assistentes sociais, e conta com sistemas de informação através dos quais, entre outras, é possível verificar a condição socioeconômica e o desempenho estudantil dos alunos, contando, portanto, com uma estrutura de recursos humanos suficientemente adequada.

Verificou-se que 50% das IFES não possuem normatização interna para o processo relacionado à concessão de benefícios com os recursos do PNAES. Essa é uma questão relevante, pois o Decreto que regulamenta o programa apenas delimita linhas gerais para que, no âmbito da autonomia das IFES, sejam estabelecidas regulamentações mais específicas. A ausência de regulamentação caracteriza, em primeiro lugar, deficiência de comunicação interna administrativa, na medida em que a Direção da IFES não expõe expectativas e diretrizes para a implementação. Outra consequência está relacionada à caracterização da ausência de estabelecimento de procedimentos de controle como responsabilidades de revisão, conferência e supervisão. E por fim, significa restrição da transparência. O cenário demonstrado traz o risco de que os recursos não sejam empregados de forma a maximizar os objetivos do programa.

Quanto à estrutura física disponível para o funcionamento do programa, por se tratar de um programa de carácter assistencial, espera-se que disponha de local para atender aos estudantes e local onde os processos administrativos possam ser realizados a contento. Entretanto, em mais da metade dos casos observados, não foi verificado haver estrutura física apropriada, o que não facilita a concretização das metas do programa.

Como exemplo de boas práticas, a FURG³ possui estrutura física adequada, contando inclusive com salas privativas para atendimento dos alunos. Além do Regimento da Reitoria, com as atribuições da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, há normas específicas para os benefícios como a Instrução Normativa PRAE 003/2011 e a PRAE 003/2012, que tratam do acesso à alimentação estudantil, assistência básica e moradia estudantil. Outro exemplo é a UFOP⁴, também com estrutura física adequada, salas de recepção, atendimento pedagógico, para orientação, para triagem de documentos e multiuso.

Analisando-se todos esses 3 aspectos, a estrutura física, os recursos humanos envolvidos e a normatização do programa, de uma forma geral, as IFES apresentam uma razoável estrutura para desenvolver o programa, sendo a ausência de regulamentação em mais da metade dos casos avaliados uma questão particularmente crítica, ocasionando potencial impacto no atendimento dos objetivos e na qualidade e focalização dos benefícios.

¹ Universidade Federal de Roraima.

² Fundação Universidade de Brasília.

³ Universidade Federal do Rio Grande.

⁴ Universidade Federal de Ouro Preto

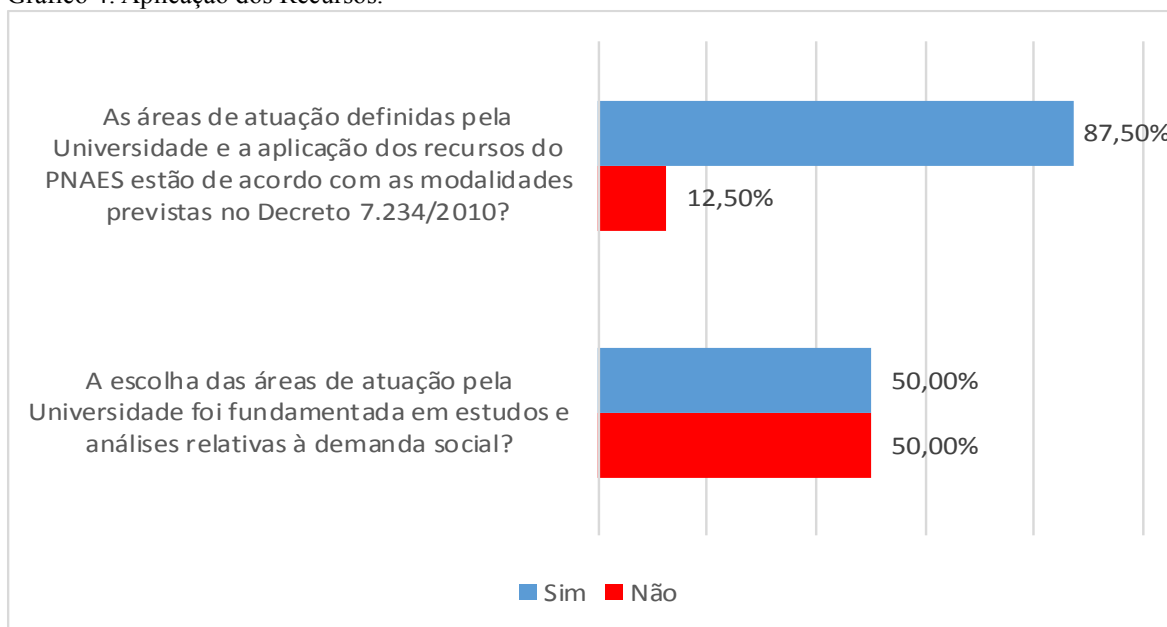
Áreas de aplicação dos recursos

Antes da fase de implementação do PNAES, a unidade deve planejar suas ações, ainda que não haja uma normatização interna específica para tal. Esse procedimento envolve a seleção das áreas de atuação a ser feita em conformidade com o Decreto 7.234/2010, que estabelece as possíveis áreas de atuação (moradia estudantil, alimentação, etc.). Não obstante as IFES deverão considerar suas próprias especificidades, as áreas estratégicas de ensino pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seus corpos discente. Desde que a instituição execute as ações conforme essas diretrizes gerais, há uma certa liberdade na aplicação dos recursos.

Assim, quanto às áreas de atuação, nas avaliações individuais, procedeu-se à análise da documentação apresentada pelas IFES e foram realizadas consultas a pagamentos feitos com recursos do PNAES. Também foi avaliado se as IFES consideraram as necessidades identificadas pelos alunos, levando se em conta, para isso, demandas apresentadas pelos respectivos Diretórios Centrais Estudantis, coletadas pelos assistentes sociais, apresentadas por ocasião de planejamentos conjuntos dos orçamentos, planos diretores ou dados obtidos através de estudos formais mais direcionados.

Dessa forma, foram obtidos os dados apresentados no gráfico abaixo, evidenciando um quadro de esforço de conformidade desassociado de iniciativas que proporcionariam maior efetividade na aplicação dos recursos:

Gráfico 4: Aplicação dos Recursos.



Fonte: CGU. A partir da consolidação de amostra de avaliações individuais.

Um breve exame desses dados mostra que, de forma geral, as escolhas das áreas de atuação das IFES estão de acordo com as modalidades previstas no Decreto 7.234/2010. Quanto à forma como esses recursos são repassados aos alunos, verificou-se que, na maior parte das IFES, esses recursos são entregues na forma de bolsas ou auxílios pecuniários.

Essas bolsas, embora não estejam previstas no Decreto 7.234/2010, quando concedidas mediante processo seletivo com base em critérios socioeconômicos, atendem aos objetivos preconizados na legislação, embora possam ser beneficiadas por uma regulamentação mais precisa.

Algumas exceções são a utilização dos recursos do PNAES para bolsas de Iniciação Científica e Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, que não são concedidas priorizando estudantes socioeconomicamente vulneráveis, verificada na UFRR⁵, o Auxílio Visita Familiar, para estudantes visitarem os familiares, concedido na UFPE⁶ e a utilização do PNAES para obras e instalações, verificada na UFPR⁷ e na UFSE⁸.

Apesar dessas poucas exceções, pode-se dizer que as áreas de atuação para utilização dos recursos do PNAES pelas IFES estão de acordo com o que dispõe o Decreto 7.234/2010. Quanto ao desenvolvimento de estudos para avaliação de demanda, principalmente visando levar em consideração as demandas identificadas pelos próprios estudantes, na amostra examinada, em metade das IFES não foi observado nenhuma interação com estudantes ou levantamento de diagnóstico no sentido de orientar a aplicação dos recursos. Trata-se da caracterização de um cenário de definição de rumos e de planejamento de alocação de recursos desacompanhado de subsídios fundamentais à aderência das iniciativas empreendidas ao propósito da política.

O exercício, por exemplo, de participação do corpo discente nessa etapa da implementação do PNAES com esse propósito se vincula diretamente a focalização nas necessidades dos beneficiários. Isso significa dizer que para 50% das IFES houve o risco de captura dos recursos disponíveis por outras finalidades, seja por desconhecimento, pelos agentes/gestores, da realidade envolvida, seja pelo atendimento de outros interesses concorrentes.

Outra avaliação deve ser realizada a respeito desse risco. Não há que se falar em não concretização dele pelo alto percentual positivo de aplicação de recursos nas áreas previstas no Decreto nº 7.234/2010, conforme verificado nas auditorias. É fato que o espectro de escopo de atuação do PNAES, definido no Decreto, é amplo e dá pouca margem de desalinhamento não intencional, o que denota probabilidade de alto índice de conformidade. Por outro lado, como citado, os recursos podem ser capturados para finalidades conformes, todavia, desvirtuadas dos rumos necessários à redução das taxas de retenção e evasão diante da realidade local, ou do ambiente universitário nacional.

Verifica-se também que os problemas evidenciados nesse tema têm forte relação com a dimensão de Avaliação da Política auditada, cujos resultados serão apresentados adiante. Ou seja, é bastante provável que uma avaliação de resultados da política eventualmente realizadas pelos 50% de unidades sem diagnóstico construído, esteja desalinhada da compreensão de suas causas, o que traz os riscos de uma utilização não tão eficiente quanto possível dos recursos e de uma diminuição no controle. Tomando essa visão sob uma perspectiva nacional, o alcance desse problema tem impacto potencialmente alto, uma vez que restringe o conhecimento sobre a execução da política, limitando significativamente o aprendizado e o aperfeiçoamento de instrumentos como o próprio Decreto nº 7.234/2010.

Por fim, pelo fato da participação dos discentes não estarem presentes desde as

⁵ Universidade Federal de Roraima.

⁶ Universidade Federal de Pernambuco.

⁷ Universidade Federal do Paraná.

⁸ Universidade Federal de Sergipe.

primeiras etapas da implementação do programa, vislumbra-se deficiências de transparência das decisões e fragilidade no acompanhamento individual e coletivo dos alunos, etapa fundamental de monitoramento da política.

Divulgação e Seleção dos Candidatos

Escolhidas as áreas de aplicação dos recursos do PNAES, a política se inicia com a divulgação dos benefícios que serão ofertados aos alunos, geralmente por meio de edital. Após essa divulgação, a instituição realiza a seleção dos beneficiários, a partir dos critérios definidos na normatização interna e publicados nos editais, em conformidade com o estabelecido no Decreto nº 7.234/2010.

A divulgação dos benefícios ofertados é um momento sensível do processo, pois, sem uma divulgação adequada, há risco de alunos socioeconomicamente vulneráveis não conhecerem os benefícios ofertados e, eventualmente, abandonarem os cursos por falta de apoio, impactando a finalidade

A fase seguinte, a de seleção dos beneficiários, ocorre com a definição dos critérios de seleção no âmbito da Universidade. Esta etapa possui elevada criticidade já que a legislação dá ampla margem para as IFES definirem os critérios de seleção, nos seguintes termos: “Caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados. (§ 2º, art. 3º, Decreto nº 7.234/2010)”. Por outro lado, em que pese essa flexibilidade permitida pela legislação, o mesmo decreto faz a seguinte restrição:

Art. 5º Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.

Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, as instituições federais de ensino superior deverão fixar:

I - requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o disposto no caput do art. 2º;

(...)

E, no caput do art. 2º. Lemos:

Art. 2º. São objetivos do PNAES:

I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

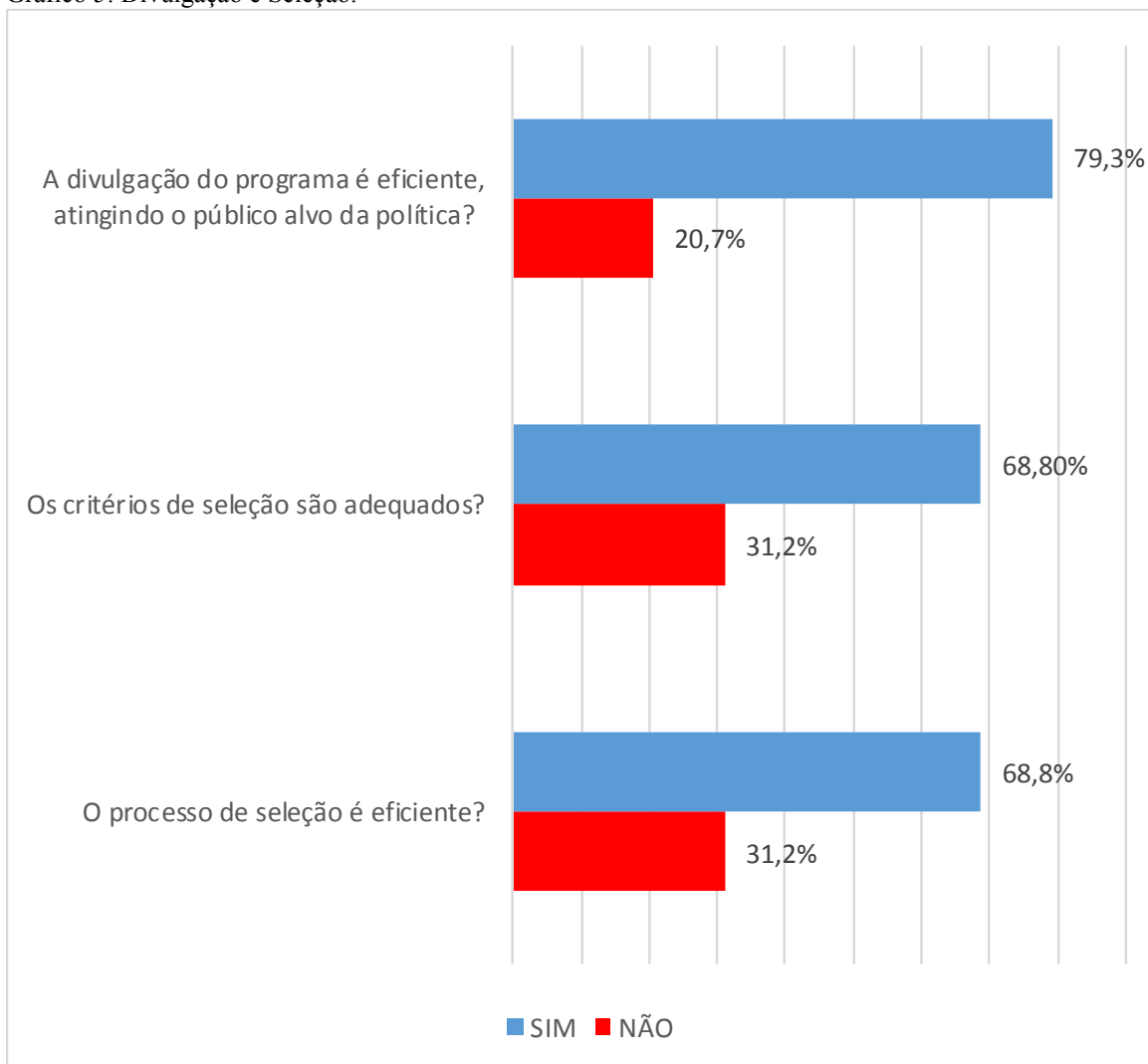
III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e

IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Assim, nos trabalhos realizados, verificou-se a forma utilizada para divulgar os benefícios concedidos através do PNAES, a conformidade dos critérios utilizados para a seleção dos beneficiários com o Decreto 7.234/2010, em particular quanto ao critério da vulnerabilidade socioeconômica, e eventuais fragilidades encontradas nesse processo de seleção.

O gráfico a seguir explicita os resultados encontrados:

Gráfico 5: Divulgação e Seleção.



Fonte: CGU. A partir da consolidação de amostra de avaliações individuais.

Em algumas poucas IFES, verificou-se deficiências na divulgação do PNAES. Na UFG⁹, por exemplo, o site da IFES não possuía *link* ou *banner* na página principal que permitisse acesso direto à assistência estudantil. Na UFRJ¹⁰, verificou-se que a página na internet não divulga de forma adequada o endereço do local onde devem ser realizadas as inscrições, nem as datas importantes para esse processo.

De forma geral, entretanto, as IFES divulgam o programa de forma adequada, por editais, nos respectivos sítios eletrônicos e encaminhando *e-mails* para os alunos. Na UFMG¹¹, a política de assistência ao estudante é realizada com o auxílio da Fundação Universitária Mendes Pimentel (Fump) que, durante o período de matrícula e recepção de novos alunos, divulga o programa por intermédio de um espaço físico no local da matrícula denominado de “Fump Itinerante”.

⁹ Universidade Federal de Goiás.

¹⁰ Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹¹ Universidade Federal de Minas Gerais

Quanto aos critérios de seleção, na maior parte das IFES, estão em conformidade com os ditames do Decreto nº 7.234/2010. Em alguns casos, entretanto, a IFES possui diversas modalidades de assistência ao estudante implementadas com recursos do PNAES e em algumas delas não aplica esses critérios. É o que se verifica, por exemplo, na UFRN¹², na UFRR¹³, na UFPE¹⁴, na UFPI¹⁵ e na UFRRJ¹⁶, que, de forma geral, empregam os recursos do PNAES utilizando os devidos critérios de seleção, mas que, em auxílios relacionados ao esporte, empregam critérios de seleção que não contemplam a vulnerabilidade socioeconômica. Na UFSE¹⁷, foi identificado a utilização dos recursos do PNAES para as bolsas de PIBIC, PIBIX, PIBITI e PET¹⁸, que tem caráter e critérios acadêmicos de seleção. Esse contexto evidencia uma lacuna na formulação da política, absorvida e potencializada pela implementação descentralizada nas IFES. Trata-se da ausência de diretrizes operacionais para realizar a priorização estabelecida no artigo 5º do Decreto nº 7.234/2010. Verifica-se que essa lacuna está mais fortemente relacionada à aspectos de controle para garantia de resultados do que preservação da autonomia universitária.

Em muitos casos os critérios utilizados não proporcionam evidência da prática do disposto no art. 5º, situações que podem apresentar risco de escolhas de aplicação de recursos não focalizadas nos beneficiários prioritários, a exemplo dos casos citados anteriormente. A focalização no público prioritário preserva o propósito da política proporcionando maior garantia do retorno desse investimento social.

Quanto a eficiência do processo de seleção dos alunos a serem beneficiados pelos recursos do PNAES, em quase 70% dos casos não foram observadas irregularidades, mas em muitos desses casos não foram encontradas instâncias de controle suficientemente robustas para garantir um processo de seleção razoavelmente seguro, caso das IEFES UFCA¹⁹, UFERSA²⁰, UFFS²¹, UFJF²², dentre outras.

Exigência de Contrapartida dos beneficiados

Em relação à contrapartida, embora sua obrigatoriedade não esteja explícita na legislação, não seria uma boa prática a ausência de regras para que o aluno continue recebendo benefícios. Não seria adequado, e iria contra aos objetivos da política, por exemplo, a concessão de benefícios a alunos que não tenham uma frequência mínima e rendimento acadêmico mínimo. Caso o aluno não mantenha frequência suficiente para aprovação nas disciplinas irá reprovar, atrasando o período previsto para formatura e,

¹² Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

¹³ Universidade Federal de Roraima.

¹⁴ Universidade Federal de Pernambuco.

¹⁵ Fundação Universidade Federal do Piauí.

¹⁶ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

¹⁷ Universidade Federal de Sergipe

¹⁸ Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Extensão, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Programa de Educação Tutorial.

¹⁹ Universidade Federal do Cariri.

²⁰ Universidade Federal Rural do Semi-Árido - RN

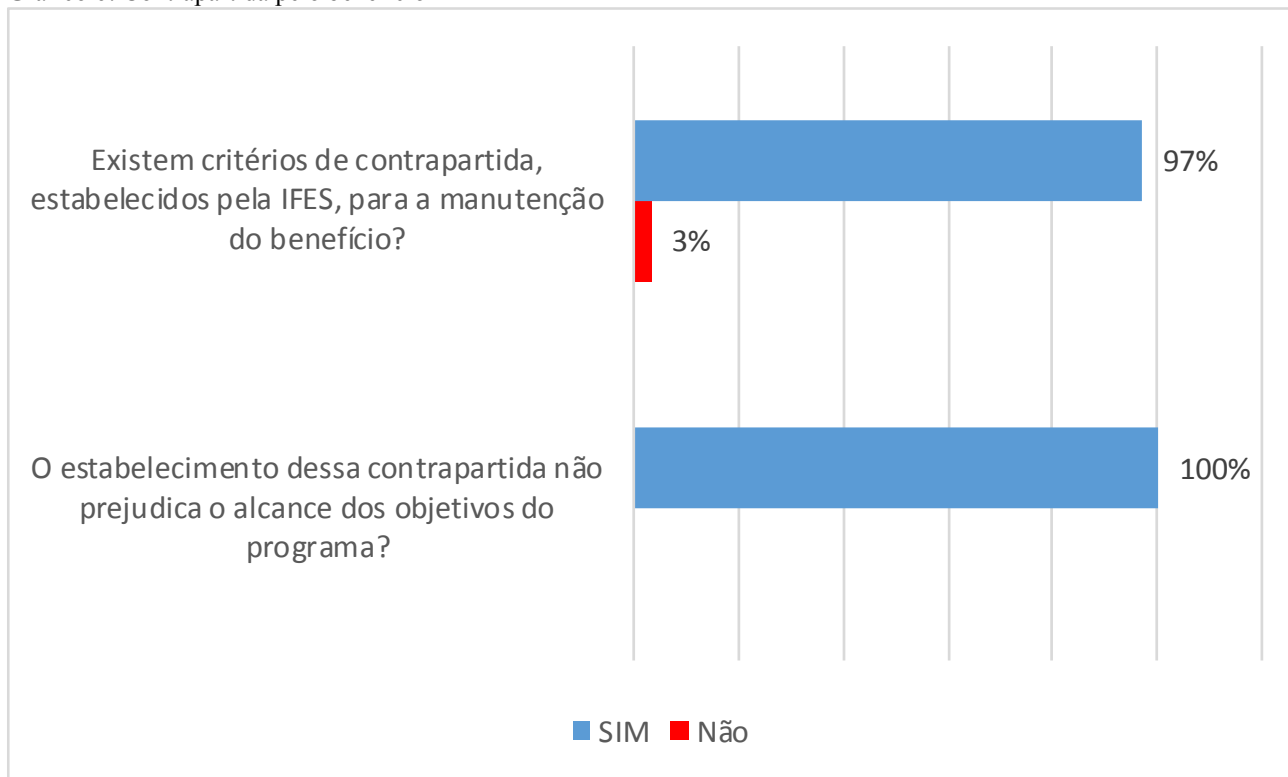
²¹ Universidade Federal da Fronteira Sul

²² Universidade Federal de Juiz de Fora

consequentemente, impactando negativamente na taxa de retenção, um dos objetivos do PNAES.

Por outro lado, essa contrapartida não deve ser, ela mesma, razão para um aumento de evasão, uma vez que a diminuição da evasão é a finalidade do PNAES. De fato, dentre as IFES que apresentavam a necessidade de contrapartida, não foi observado prejuízo ao alcance dos objetivos do programa. O gráfico abaixo ilustra os resultados obtidos.

Gráfico 6: Contrapartida pelo benefício



Fonte: CGU. A partir da consolidação de amostra de avaliações individuais.

De forma geral, nas IFES avaliadas, a contrapartida exigida para a continuação do pagamento dos benefícios do programa está relacionada à frequência e a um aproveitamento mínimo nas disciplinas cursadas, mesmas exigências feitas para que os alunos não sejam jubilados. O panorama demonstrado indica o uso maciço de prática não institucionalizada.

Analisando individualmente os casos, verifica-se situações como a da UFRN²³, em que o aluno beneficiário deve apresentar desempenho acadêmico igual o superior aos demais alunos, entretanto, a ausência de controle quanto a essa contrapartida torna essa regra sem efeito, não contribuindo e nem prejudicando os objetivos do programa.

Em muitas IFES, tais como a UNIFAP²⁴, UFCA²⁵, UFCE²⁶, UFRN²⁷, UFJF²⁸ e

²³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

²⁴ Fundação Universidade Federal do Amapá.

²⁵ Universidade Federal do Cariri.

²⁶ Universidade Federal do Ceará.

²⁷ Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

²⁸ Universidade Federal de Juiz de Fora.

UFPR²⁹, foram identificadas fragilidades nos controles referente à contrapartida, de forma a não se observar nenhum impacto negativo em relação aos objetivos do PNAES.

Na UFG³⁰ não foi observado exigência de qualquer contrapartida verificando-se, inclusive, a existência de alunos com o status de inativo recebendo auxílio do programa.

Já na UFVJM³¹, por outro lado, além das exigências de frequência e de aproveitamento mínimo nas matérias cursadas, há também a de dedicar-se a atividades de pesquisa, extensão, cultura, ensino, monitoria ou tutoria, sendo que, também nessa IFES, foi considerado que tais exigências não causam dificuldades à realização dos objetivos do PNAES.

Avaliação do Programa

A visão sobre o ciclo de qualquer política pública pode utilizar como referenciais as seguintes funções administrativas: planejamento, implementação, controle e avaliação, sendo está última a etapa que tem por principal propósito verificar se os objetivos foram alcançados conforme previsto na política em questão.

A esse respeito, o Decreto 7.234, que instituiu o PNAES, estabelece no inciso II do artigo 5º. A obrigação da IFES de fixar “mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES”.

Embora não haja um maior detalhamento dos normativos quanto a avaliação a ser feita, o Decreto 7.234, em seu primeiro artigo, estabelece a redução da evasão da graduação como finalidade do programa que, conforme o segundo artigo, também tem, por objetivo: “*I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.*”.

A avaliação, portanto, deve procurar verificar em que medida a finalidade e esses objetivos estão sendo alcançados pelo programa. Assim, avaliar o programa pode significar avaliar se o público alvo está sendo efetivamente alcançado, em que medida o programa está alcançando a todos que dele necessitam, a justiça quanto aos critérios de concessão de benefícios entre os beneficiários e a redução da taxa de evasão dos cursos de graduação, particularmente no que se refere ao público a quem o PNAES é destinado.

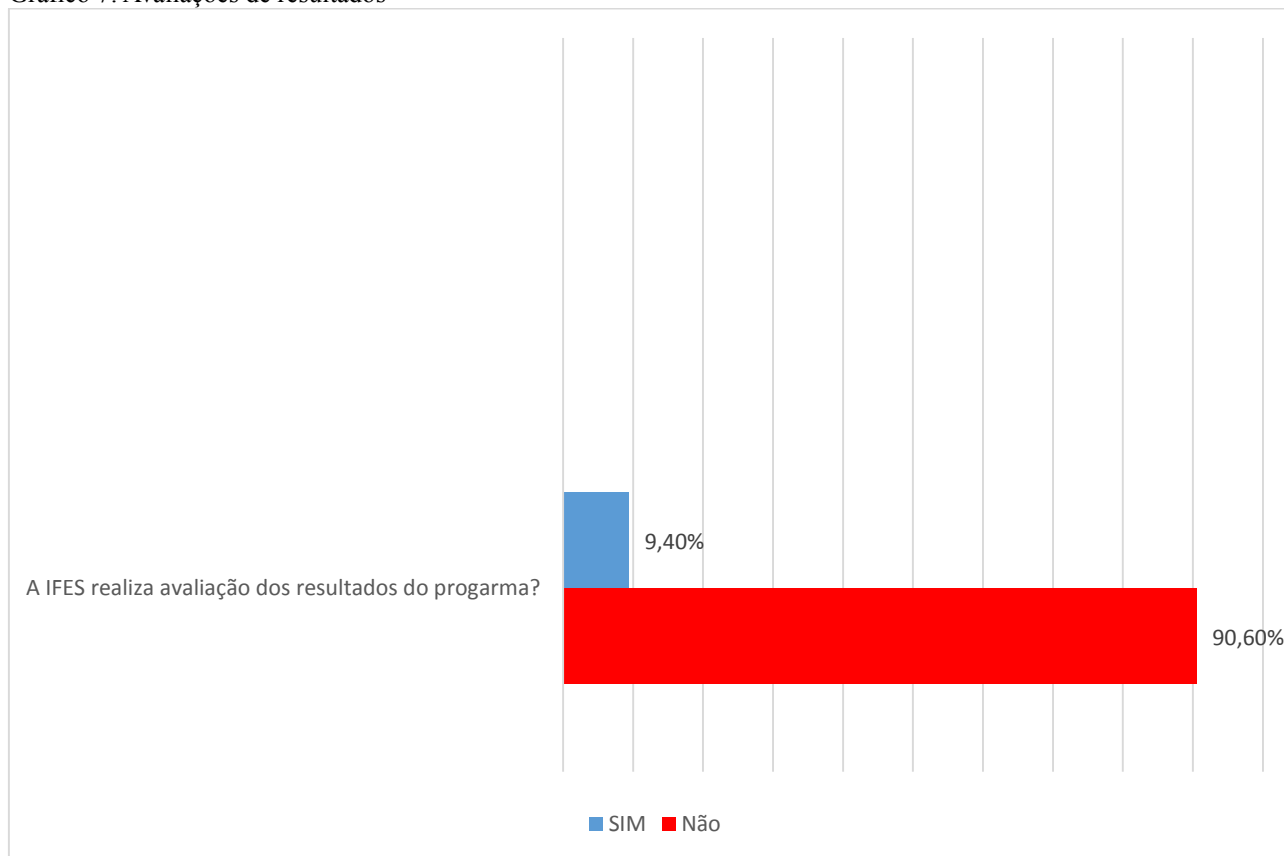
O gráfico abaixo detalha os resultados encontrados nas IFES:

²⁹ Universidade Federal do Paraná.

³⁰ Universidade Federal de Goiás.

³¹ Universidade Federal Vales Jequitinhonha e Mucuri.

Gráfico 7: Avaliações de resultados



Fonte: CGU. A partir da consolidação de amostra de avaliações individuais.

O percentual positivo de 9,40% inclui como avaliação dos resultados do programa a síntese de dados a respeito de aprovação, reprovação e trancamento de disciplinas por parte de estudantes contemplados pelo programa, que acontece na UFAC³², uma análise entre o rendimento acadêmico dos estudantes que recebem o auxílio de um dos auxílios pagos com os recursos do PNAES, situação detectada na UFPR³³, e avaliações feitas através de reuniões realizadas ao final de cada período letivo, que ocorrem na UFSE³⁴, que foram os únicos mecanismos de avaliação encontrados nas 32 IFES examinadas.

Assim, apesar de previstas no Decreto 7.234/2010, não foram encontradas avaliações consistentes do programa em nenhuma das IFES auditadas, sendo esta uma fragilidade relevante que evidencia lacuna de governança interna nas unidades avaliadas com impacto nos processos de diagnóstico e aplicação dos recursos, assim como risco diretamente vinculado à gestão nacional, haja vista a deficiência de informações relevantes para tomada de decisão, a exemplo de alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual.

³² Fundação Universidade Federal do Acre.

³³ Universidade Federal do Paraná.

³⁴ Universidade Federal do Sergipe.

5 CONCLUSÃO

Como foi dito no início deste relatório, o Programa Nacional de Assistência aos Estudantes (PNAES) tem por finalidade a diminuição da evasão e da retenção de estudantes de graduação socioeconomicamente vulneráveis. Trata-se de emprego de recursos que chegam a aproximadamente um bilhão ao ano, recursos esses que são repassados às IFES, respeitando os ditames do Decreto 7.234/2010. Com essa limitação, cada IFES deve regulamentar o dispêndio desses recursos, observando suas próprias particularidades e necessidades identificadas por seus alunos.

Quanto às estruturas das IFES para a implementação dessa assistência estudantil, a avaliação feita não apresentou fragilidades significativas quanto aos recursos humanos e físicos alocados. Entretanto, ressalta-se a aferição de que metade das unidades avaliadas não normatizou internamente o processo.

Verificou-se também que metade das IFES analisadas não incorpora as demandas dos estudantes no processo de estabelecer as áreas onde os recursos serão utilizados. Essa distância do corpo docente traz os riscos da menor participação dos alunos e, conseqüentemente, menor acompanhamento, monitoramento, transparência do programa, maior risco de ocorrer irregularidades e dos recursos não terem sua melhor utilização.

Outra questão relevante foi a constatação de recursos do PNAES sendo empregados em desconformidade com o estabelecido no Decreto 7.234/2010.

Quanto ao processo de seleção dos candidatos, constatou-se cerca de 30% de IFES que empregavam parte dos recursos do programa utilizando critérios de seleção dos beneficiários em desconformidade com o estabelecido na legislação, além de igual percentual de IFES que apresentaram alguma irregularidade nesses processos de seleção. Essa questão é particularmente relevante, pois essas fragilidades afetam diretamente o sucesso do programa, sua finalidade e seus objetivos.

Também foi verificada uma significativa ausência de avaliações dos resultados do programa, por parte das IFES, em desconformidade com o que estabelece o Decreto 7.234/2010. Cabe ressaltar que, sem essas avaliações, não se pode precisar com segurança a eficácia e a conveniência do emprego dos recursos.

Conclui-se pelos achados de fragilidade de diagnósticos e de carências de avaliação, que é bastante razoável afirmar que não há conhecimento suficientemente produzido sobre o alcance das intervenções subsidiadas com recursos da Lei Orçamentária Anual para o PNAES, situação que impacta diretamente a atividade de elaboração da proposta orçamentária realizada no MEC, justamente pela não coleta de fatores endógenos à política. Esse contexto é agravado pela carência de iniciativas de participação dos discentes e de transparência, elementos que poderiam mitigar eventuais ineficiências, reduzir o risco de captação dos recursos para outros projetos e atividades de ensino, pesquisa e extensão, e também alinhar expectativas e destinações de recursos com os usuários da política.

Verifica-se também um quadro de limitação de governança e de gestão da política, tomando como referência a ausência de diretriz operacional de focalização e as deficiências de normatização interna, visões que evidenciam riscos de eficácia na redução das taxas de evasão e retenção.

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

Por fim, é oportuno mencionar que, nas avaliações realizadas, foi encontrado outras irregularidades, mas de carácter mais pontual, que foram tratadas com as respectivas IFES para que o PNAES possa ser cada vez mais aprimorado.