

FINANCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

MARÇO
2022



ANÁLISE EXPLORATÓRIA DO ORÇAMENTO
E GASTOS FEDERAIS

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenação Geral de Ciência de Dados

Leonardo Monasterio

Autoria

Breno Reis

Géssica Cardoso

Willian Adamczyk

Capa e Diagramação

Samyra Lima

Equipe EvEx

Imagens

Unsplash



O Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é uma equipe de pesquisadores focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A missão do EvEx é gerar produtos ágeis, priorizando a qualidade das informações.

Avaliações completas de uma política pública são intensivas em tempo e custos, necessitando de uma visão sistêmica do problema e do tema investigado. A fim de agilizar os processos de avaliação, o EvEx se propõe a produzir atividades de consolidação do conhecimento disponível e produção de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante ou Ex Post. Beneficiam também os gestores públicos locais, demais pesquisadores, alunos, docentes, servidores e entidades da sociedade civil.

Os produtos do EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas acerca de um problema, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Magnitude e evolução do problema no Brasil e no mundo.
- Causas e consequências do problema.
- Soluções de enfrentamento do problema existentes no Brasil e no mundo.
- Público-alvo ou afetado pelo problema ou política.
- Evidências de impacto de soluções existentes.

Para maiores informações, entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br

Boa Leitura!

Sumário Executivo

- O relatório apresenta uma análise da evolução das despesas obrigatórias e discricionárias no ensino superior brasileiro entre os anos de 2000 e 2019. As informações foram obtidas das bases de dados do SIOP, Tesouro Gerencial e Censo da Educação Superior.
- Entre 2000 e 2019 as despesas das IFES aumentaram, a valores de Dezembro de 2021, de 26,1 para 61,3 bilhões de reais. Porém, observa-se uma desaceleração no crescimento das despesas totais.
- A participação do gasto discricionário sobre a despesa total expandiu entre 2010 e 2016, atingindo um pico de 14,7% em 2014. Em 2019 a participação do discricionário caiu para 9,2%, percentual inferior ao observado em 2000.
- A partir de 2015 a despesa discricionária passa do estágio de crescimento para regressão, enquanto a despesa obrigatória e financeira permanecem crescendo durante todo o período analisado.
- Os principais programas que explicam as despesas liquidadas das IFES são: Educação de Qualidade para Todos; Previdência de Inativos e Pensionistas Da União; Desenvolvimento da Graduação; Programa de Gestão e Manutenção do MEC e Universidade do Sec. XXI e Brasil Universitário.
- O gasto previdenciário ocupa consistentemente entre 26% e 30% da despesa total.
- Para quase todos os estados brasileiros, a variação da despesa entre 2004 e 2012 foi positiva. Entretanto, entre 2012 e 2019 a variação foi nula ou negativa para 8 unidades da federação.
- Para analisar o gasto real das IFES foram obtidos dados do Tesouro Gerencial. Esses revelaram que o orçamento efetivamente consumido das universidades é 100 milhões superior ao reportado no painel público do SIOP.
- Entre 2016 e 2019, o gasto real das IFES subiu de forma significativa apenas nas regiões Nordeste e Norte, o que sugere que em um período de desaceleração do crescimento dos gastos o governo focalizou a despesas para locais de menor nível socioeconômico.



Sumário

1	Introdução	5
2	Descrição dos Dados	7
3	Análise Exploratória dos Dados	9
3.1	Evolução e Caracterização das Despesas	9
3.2	Decomposição Espacial das Despesas	13
3.3	Comparação das Despesas e do Gasto Efetivo	15
4	Considerações Finais	17
	Referências Bibliográficas	17
	Anexo I	18

1. Introdução

O objetivo desse relatório é reportar os resultados de uma análise exploratória descritiva realizada para captar a evolução das despesas liquidadas obrigatórias e discricionárias das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Ou seja, avaliar como tem evoluído, em termos reais, o volume de recursos orçamentários repassados pelo Ministério da Educação (MEC) às IFES, em seus diferentes tipos de despesas. O espaço temporal da análise compreende o período de 2000 a 2020. Foram obtidos dados de despesa, desagregados por unidade orçamentária, programa e resultado primário do Painel do Orçamento Federal, parte do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) pertencente ao Ministério da Economia. Também foram utilizados dados de despesa extraídos do sistema do Tesouro Gerencial (TG).

Na execução da análise foram criados três grupos de despesa: o primeiro diferencia as despesas entre obrigatórias, discricionárias e financeiras. O segundo agrega as despesas de acordo com a subcategoria “Programas” do SIOP, contemplando programas governamentais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e programa previdenciário. O terceiro regionaliza as IFES de acordo com seus respectivos estados da federação, a fim de compreender a dinâmica espacial das execuções orçamentárias. Esse último recorte foi ponderado pela quantidade de matrículas ativas das universidades. Em particular, devido à natureza dos dados de despesa extraídos do TG, estes permitem apenas a análise espacial.

Apesar da restrição de desagregação do TG¹, o sistema transcende a limitação do SIOP de reportar apenas as despesas liquidadas que foram definidas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O TG permite identificar a fonte emitente das despesas (também chamada de unidade executora) e o valor emitido/executado. Consequentemente, é possível observar o real dispêndio que as universidades tiveram e não apenas o que estava previsto para elas no orçamento. Dessa forma, se captura, por exemplo, transferências feitas pela CAPES, FNDE e MEC para as universidades, que se materializaram em gastos. Se aproveitando dessa flexibilidade, são apresentadas no relatório análises de despesa comparadas entre SIOP e TG, além do gasto liquidado real das IFES.

Adicionalmente ao SIOP e TG, para realizar as análises, se recorreu aos dados de discentes com matrícula ativa disponíveis no Censo da Educação Superior. A utilização da quantidade de matrículas é importante porque ainda que seja possível separar as universidades por região geográfica, certos estados possuem uma quantidade de IFES superior aos demais (por exemplo, Minas Gerais e São Paulo).

¹O sistema possui severas limitações computacionais para extrair relatórios, o que torna a sua manipulação muito mais custosa e menos flexível quando comparada ao SIOP. Isso se deve ao fato do sistema não ter sido desenhado para fazer grandes extrações e cruzamento de dados e sim para realizar pequenas consultas e breves relatórios por aqueles que trabalham na área de contabilidade dos órgãos públicos federais.

Assim, naturalmente, as despesas nesses locais tendem a ser maiores. Para calibrar a comparação espacial e atenuar o efeito de *outliers*, optou-se por ponderar os dados de despesa por mil matrículas. Esse procedimento é comum e frequentemente observado quando estatísticas sociais são reportadas (por exemplo, para descrever taxa de homicídios, taxa de mortalidade de doenças, dentre outros).

Cabe destacar que a análise exploratória de dados foi feita seguindo escolhas metodológicas que se modificadas poderiam levar a conclusões distintas. Assim, os resultados aqui apresentados não são evidências definitivas que se sobrepõe a outras e devem ser encarados como uma peça que complementa um mosaico maior de informações que forma o conhecimento necessário para o desenho das políticas públicas de financiamento das IFES. Além disso, esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) no mês de fevereiro de 2022, e não representa os resultados e recomendações de políticas públicas elaborados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas. Os produtos do EvEx são elaborados como respostas ágeis, oferecendo apenas resultados preliminares e não devem ser tratados como evidências definitivas sobre o fenômeno estudado.

Além desta introdução, o relatório possui outras três seções. Na próxima seção descreve-se o processo de criação das bases de dados e as variáveis consideradas em cada caso. Na terceira seção apresenta-se os principais resultados da análise descritiva dos dados, segundo diferentes tipos de recorte. Na quarta e última seção faz-se as considerações finais.

2. Descrição dos Dados

Esta seção descreve os dados utilizados nessa pesquisa, assim como as manipulações necessárias para o refinamento da base de dados. Os dados foram obtidos de fontes governamentais e nenhum dado identificado foi adotado¹.

Conforme já mencionado, foram utilizados dados de despesas do orçamento liquidadas. A despesa liquidada é o segundo estágio do ciclo da despesa orçamentária e sucede o empenho. Ela ocorre uma vez que é recebido o objeto do empenho (por exemplo, quando é auferido a entrega de um serviço contratado). Dessa forma, ela representa um compromisso de pagamento que o governo deve honrar e serve como espelho dos gastos que o governo realizou em um certo ano. Considerou-se o orçamento liquidado, categorizado de acordo com o tipo de despesa primária: despesa discricionária, obrigatória e financeira.

As despesas discricionárias, também chamadas de custeio e investimento, são aquelas realizadas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários. São as despesas que o governo pode ou não executar, de acordo com a previsão de receitas, como a compra de novos equipamentos e aquisição de veículos. As despesas de natureza obrigatória são aquelas cuja execução o ente público não tem a discricionariedade para suspender, como por exemplo: o pagamento de pessoal e encargos sociais; as sentenças judiciais; os benefícios previdenciários, dentre outros. Por fim, as despesas financeiras são resultantes do pagamento de dívidas do governo ou da concessão de empréstimos, como por exemplo o pagamento de juros da dívida pública e financiamento estudantil como o FIES (ENAP, 2017).

O período de análise compreende o intervalo de 2000 a 2020. Para tornar os valores comparáveis neste período as variáveis contendo valores monetários foram corrigidas utilizando como referência o IPCA de Dezembro de 2021. No total, foram consideradas 140 IFES (cuja descrição segue na Tabela 5.3 do Anexo I). Os dados e suas respectivas fontes seguem na listagem abaixo:

- SIOP: foram coletados a partir de Ministério da Economia (2022) dados de Despesas Primárias Obrigatórias, Discricionárias e Financeiras, assim como de cada programa para cada Unidade Orçamentária (UO), correspondente a cada IFES. Dado a natureza da pesquisa, fez-se necessário a eliminação de algumas ações e programas, como aqueles que envolvem despesas com Hospitais Universitários, Ensino Médio, Ensino Fundamental e Ensino Básico e Infantil. No total, 27 programas foram considerados, dentre eles o Programa 1073 - Brasil Universitário, que contempla o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós Graduação, Ensino

¹As bases de dados podem ser compartilhadas mediante solicitação por e-mail para evex@enap.gov.br

e Pesquisa, que contempla o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

- Tesouro Gerencial (TG): foram coletados a partir de Tesouro Nacional (2022) dados para os anos de 2008, 2012, 2016 e 2019 sobre despesas liquidadas agregadas por órgão emitente (a unidade responsável pela despesa) e por unidade orçamentária (a unidade de onde se origina o recurso orçamentário que será utilizado pela unidade responsável pela despesa). Naturalmente, a maior parcela dos recursos gastos vem das próprias IFES, pois essas possuem unidades orçamentárias próprias e tem seu orçamento exposto na LOA. Portanto, frequentemente na base TG órgão emitente e unidade orçamentária são idênticos. Esses casos correspondem ao que a IFES gastou que estava previsto no seu orçamento, enquanto os demais casos são gastos que representam entradas ou saídas de recursos das IFES. Após a coleta se descobriu que os dados de 2008 e 2012 não eram confiáveis (fato potencialmente decorrente da disponibilização para uso do sistema do Tesouro Gerencial ter ocorrido em 2015). Dessa forma, acabou-se trabalhando apenas com os dados de 2016 e 2019.
- Inep: foram coletados a partir de INEP (2022) dados do Censo da Educação Superior sobre matrícula ativa por IFES para os anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2019 (último ano disponível). Para isso se priorizou o uso da base Curso, conforme orientado pelo Inep em nota técnica que acompanha os arquivos. Os dados do censo também foram utilizados para regionalizar as universidades.

De posse dos dados, foram construídas três bases de dados em painel com observações de periodicidade anual. A primeira ao nível dos programas da IFES por resultado primário, com observações para os anos de 2000 a 2020. A segunda base, agregada a partir da primeira, ao nível da IFES. A terceira também ao nível da IFES, com observações para os anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2019. As diferenças entre a segunda e terceira base são a inclusão de variáveis ligadas ao TG e o período das observações, cujos anos são 2016 e 2019. A Tabela 2.1 lista as variáveis presentes em cada base.

Tabela 2.1: Lista de variáveis das bases de dados preparadas

Base 1	Base 2	Base 3
Ano	Ano	Ano
Região	Região	Região
UF	UF	UF
IFES	IFES	IFES
Programa	Orçamento liquidado	Orçamento liquidado
Resultado primário	Matrículas	Matrículas
Orçamento liquidado		Gasto real

Fonte: Elaborado pelos autores.

3. Análise Exploratória dos Dados

Este capítulo apresenta a análise exploratória dos dados do SIOP e TG a partir de diferentes recortes. A primeira sub-seção apresenta a evolução e as principais características dos dados do SIOP, de acordo com o tipo de despesa primária: despesa discricionária, obrigatória e financeira. Em seguida, na sub-seção 3.2, é apresentada a decomposição regional dos dados do SIOP. Por fim, na sub-seção 3.3 tece-se a comparação entre as despesas primárias e os gastos efetivos do TG.

3.1 Evolução e Caracterização das Despesas

A partir dos dados da Base 1 foram construídos os gráficos 3.1 e 3.2. O primeiro retrata um recorte a partir das despesas primárias, enquanto a segunda o faz a partir dos programas.

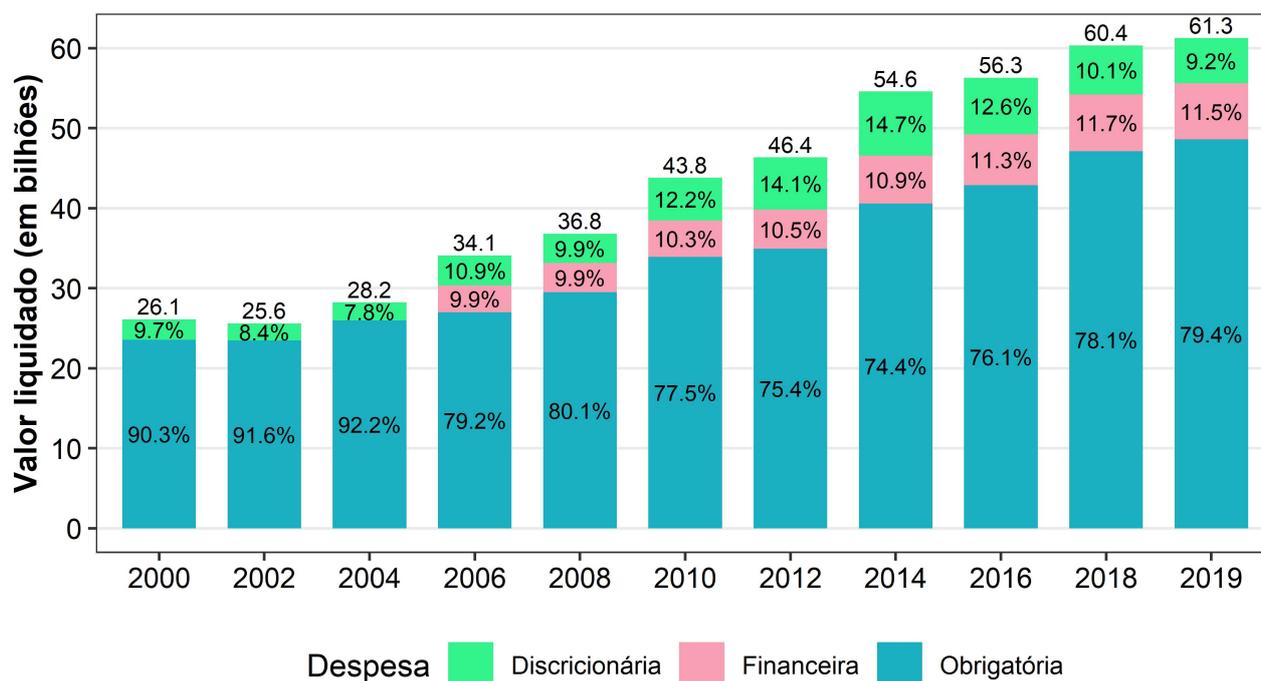
Como observado na primeira figura, há um crescimento real do orçamento liquidado das instituições entre o período de 2000 e 2019, de 26,1 para 61,3 bilhões, um aumento de pouco mais que 134%. Os maiores aumentos ocorreram nas passagens entre 2008 e 2010 e entre 2012 e 2014, ambos períodos em que a condição fiscal brasileira era positiva e mais sólida do que a observada durante a crise econômica de 2014-2016¹. No entanto, observa-se uma desaceleração no crescimento das despesas totais. Com exceção da passagem de 2000 para 2002, a transição de 2018 para 2019 representa o menor crescimento de despesas observado ao longo de toda a série.

Em relação aos diferentes tipos de despesa primária, observa-se para todos os anos que a maior parte do orçamento das IFES é destinado aos gastos obrigatórios e estes crescem organicamente. Quando considerado em termos relativos, houve uma queda na participação dessas despesas entre 2010 e 2016, seguido por um aumento em 2018 e 2019. Esse período de queda relativa coincide com o período em que proporcionalmente as despesas discricionárias mais se expandiram.

A despesa discricionária apresenta ciclos de aumento e diminuição de participação, alcançando o seu auge em 2014, com 14,7%, e seu mínimo em 2004, com 7,8%. Essas participações equivalem a 8,02 e 2,2 bilhões de reais, respectivamente. Entretanto, desde 2014 a importância do discricionário tem caído, respondendo por 9,2% da despesa total em 2019, percentual inferior ao observado em 2000. Além disso, a partir de 2018 tornam-se menores que as despesas financeiras, o que reflete um agravamento na evolução dos gastos discricionários. A despesa financeira, por sua vez, começou a fazer parte da estrutura do orçamento das IFES a partir de 2006. Desde então observa-se o aumento da sua participação, tendo crescimento mais expressivo em 2014 e 2018.

¹O Brasil foi capaz de responder bem à crise financeira global de 2008 por meio da adoção de estímulos macroeconômicos. Entretanto, isso gerou como custo um agravamento dos seus desequilíbrios econômicos, como a elevação dos déficits fiscais (CIASCHI et al., 2020)

Figura 3.1: Orçamento liquidado por tipo de despesa (em bilhões de reais)



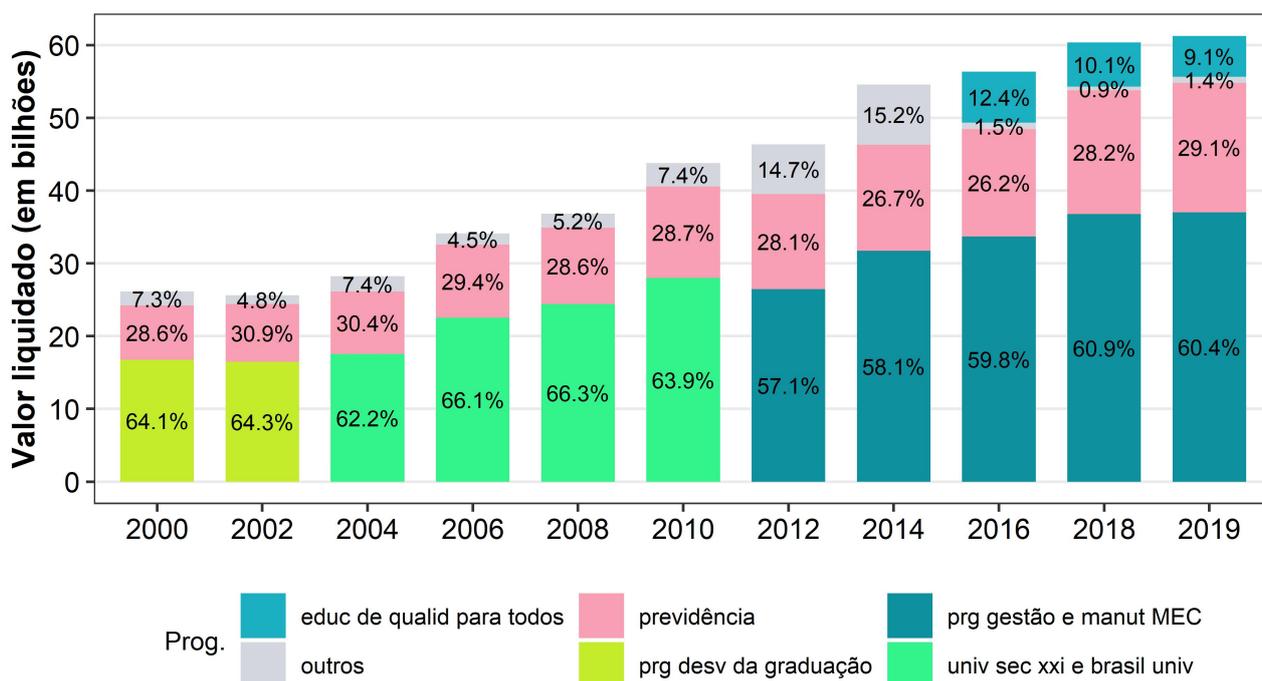
Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

O segundo recorte considerado nesta pesquisa classifica o orçamento liquidado das IFES de acordo com a subcategoria "Programas", disponível no SIOP. Essa subcategoria engloba os programas governamentais que contém as ações orçamentárias do REUNI, do PNAES, dentre outras. No total, foram considerados 27 programas.

Dado o extenso intervalo temporal adotado na pesquisa, certos programas foram extintos e outros criados ao longo do tempo. Em alguns casos há orçamento destinado a um programa por apenas um ou dois anos, e em outras situações o orçamento do programa é pequeno. Dessa forma, a fim de facilitar a análise, foram selecionados cinco programas prioritários para representação nos gráficos. Para elencá-los, três critérios foram adotados: o montante orçamentário destinado ao programa estar entre os três maiores do ano; mais da metade das IFES possuam o programa; e o programa ter duração de pelo menos 4 anos contínuos². Assim, chegou-se nos seis programas traduzidos pelo gráfico da Figura 3.2, onde um deles representa a agregação dos demais programas, com orçamentos e periodicidade menores. A Figura 3.2 apresenta o orçamento liquidado das IFES de acordo com os programas selecionados.

²As despesas por programa e a quantidade de IFES que as executaram estão nas Tabelas 5.1 e 5.2 do Anexo I.

Figura 3.2: Orçamento liquidado por programa (em bilhões de reais)



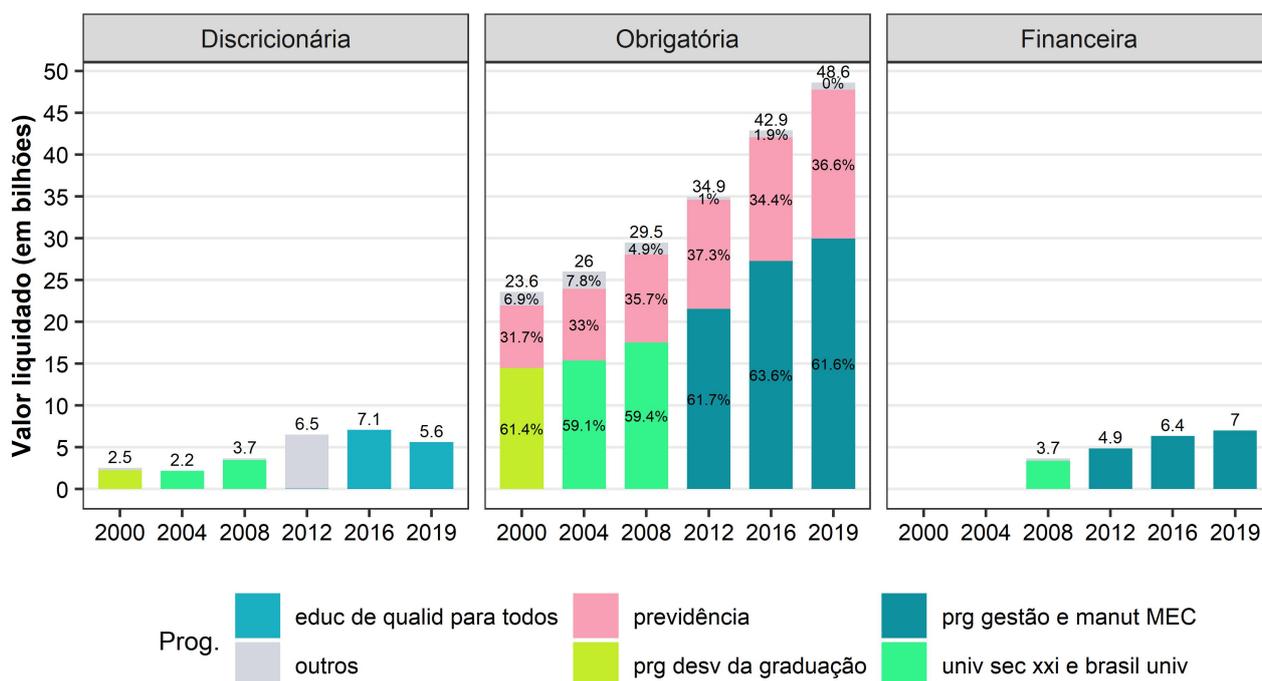
Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

Aplicando-se os filtros, chegou-se em cinco principais programas que explicam a maior parcela das despesas liquidadas das IFES entre 2000 e 2019: Educação de Qualidade para Todos; Previdência de Inativos e Pensionistas Da União; Desenvolvimento da Graduação; Programa de Gestão e Manutenção do MEC e Universidade do Sec. XXI (o qual também já foi chamado de Brasil Universitário). Os demais 22 programas foram agrupados na categoria “Outros” e em nenhum momento no tempo esta teve um montante agregado que fosse superior aos programas selecionados.

Dentre os cinco programas priorizados, se observa pela Figura 3.2 a relevância do programa Previdência. Sua despesa é a única presente em todos os anos analisados e ocupa consistentemente entre 26% e 30% da despesa total das IFES. Também é interessante perceber que os programas Desenvolvimento da Graduação, Universidade do Sec. XXI e Programa de Gestão e Manutenção do MEC nunca coexistem no mesmo ano. Isso sugere que potencialmente as suas ações são transportadas para um novo programa à medida que a gestão do governo muda.

Em particular, a Universidade do Sec. XXI merece destaque pois incorpora as ações do REUNI. Apesar de oficialmente esse ter sido lançado em 2007 (com repasses começando em 2008), anteriormente a ele havia o programa de Desenvolvimento da Graduação, cujo montante é mais ou menos semelhante. Entretanto, apenas ter um montante semelhante não é suficiente para indicar se o programa estava atendendo a um propósito parecido. É possível que o programa de Desenvolvimento da Graduação, em oposição ao Universidade do Sec. XXI, seja um programa caracterizado por baixos gastos discricionários. Para explorar melhorar o perfil dos programas foi desenvolvida a Figura 3.3.

Figura 3.3: Orçamento liquidado por programa e tipo de despesa (em bilhões de reais)



Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

Conforme revelado pela Figura 3.3, os programas Desenvolvimento da Graduação e Universidade Século XXI possuem características semelhantes. Nos seus anos de execução eles responderam praticamente por quase 100% da despesa discricionária. Além disso, quando comparado o valor dos programas em 2000 e 2004 é perceptível que eles possuem montantes semelhantes.

Seguindo na linha de análise da despesa discricionária é evidente que o pico do gasto discricionário acontece em 2016, o ano que a participação do discricionário no orçamento liquidado total começa a cair (vide Figura 3.1). Além disso, a Figura 3.3 evidencia que, a partir de 2016, toda a despesa discricionária está concentrada no programa Educação de Qualidade para Todos. Dez anos antes se concentrava no Universidade Século XXI. Entretanto, esse se dividia entre despesas discricionárias e obrigatórias, o que revela uma mudança de perfil do novo programa. Potencialmente, o Educação de Qualidade para Todos concentra todas as despesas discricionárias por desenho e não por ser um conjunto de iniciativas bem estruturadas para expandir as atividades das universidades (como foi o caso do REUNI).

Dentre as despesas obrigatórias, destacam-se desde 2008 a despesa com Previdência e a despesa do programa de Gestão e Manutenção do MEC. Em particular, é perceptível que enquanto a despesa discricionária regrediu em termos reais nos últimos anos, a despesa obrigatória passou a ter aumentos mais expressivos. Por exemplo, o crescimento dos gastos obrigatórios entre 2012 e 2016 foi maior do que entre 2008 e 2012. Portanto, todo o aumento dos últimos três anos observado na Figura 3.1 está concentrado no crescimento da despesa obrigatória e, de forma mais tímida, da despesa financeira.

Quando analisados os programas e as despesas obrigatórias das IFES a partir de 2008, se percebe que gradualmente os programas que pertencem ao conjunto Outros vão sendo suprimidos

por uma evolução dos gastos previdenciários. Por fim, as despesas financeiras que surgem em 2006, experimentam um crescimento persistente e estão concentradas principalmente nos programas Gestão e Manutenção do MEC.

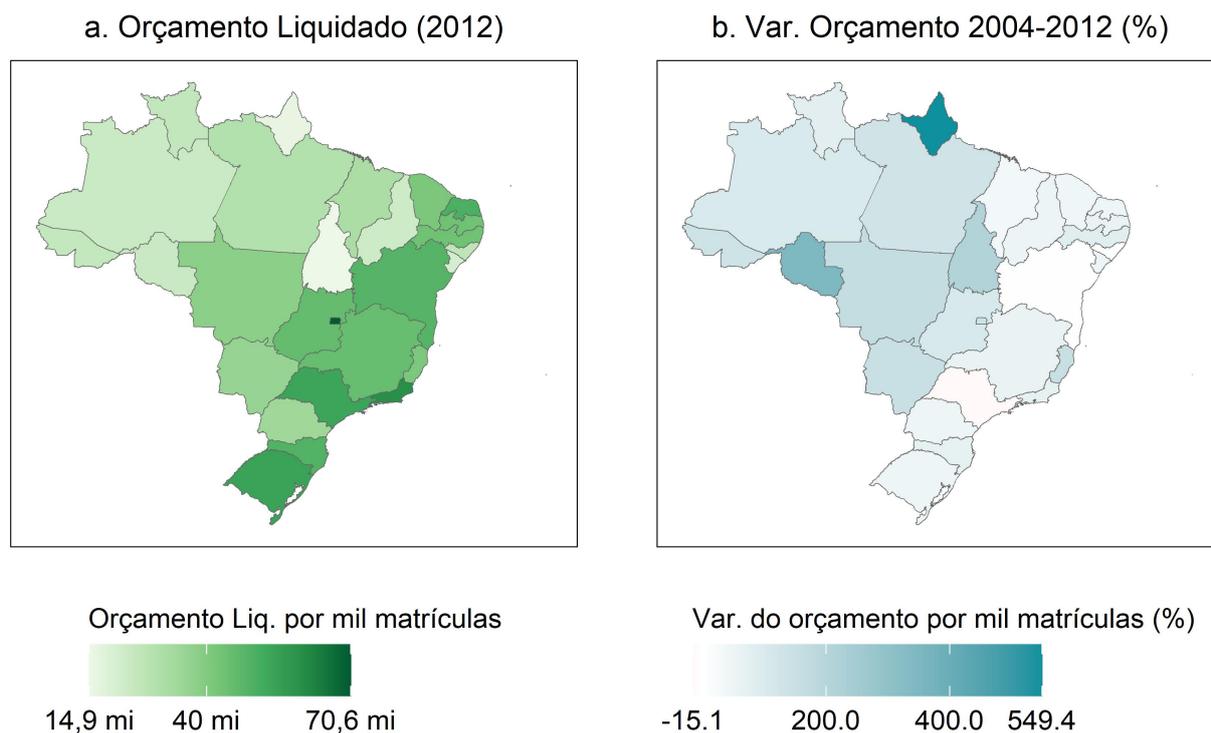
Até o momento, analisou-se como as despesas estão distribuídas de acordo com características do orçamento. A seguir será analisado as despesas considerando as características das universidades, especificamente, sua disposição geográfica e quantidade de estudantes matriculados.

3.2 Decomposição Espacial das Despesas

Como discutido na sub-seção anterior, as despesas das IFES experimentaram um crescimento real entre 2000 e 2019. Entretanto, a distribuição deste crescimento pode ter sido desigual. Para analisar essa questão, as Figuras 3.4 e 3.5 retratam em dois recortes temporais a evolução das despesas. A primeira compreende os resultados em 2012 e a variação de 2004 a 2012, enquanto a segunda retrata os resultados em 2019 e a variação entre 2012 e 2019. Para minimizar distorções causadas pela diferença de quantidade de IFES presentes em cada unidade da federação, o orçamento liquidado total de cada estado foi multiplicado por mil e dividido pelo total de estudantes com matrículas ativas nas IFES. Dessa forma, se obteve o orçamento liquidado a cada mil matrículas.

Analisando a Figura 3.4, é perceptível que praticamente todos os estados da federação tiveram um crescimento positivo das despesas no período. A exceção é o estado de São Paulo, o qual teve uma variação negativa de 15%. Notadamente, os estados do Amapá, Rondônia e Tocantins foram aqueles com maior variação positiva. Apesar desse forte aumento, o nível de despesas por mil matrículas nesses locais ainda é baixo, o que indica que em 2004 o orçamento liquidado era ainda mais baixo.

Figura 3.4: Evolução espacial do orçamento liquidado - 2004 a 2012



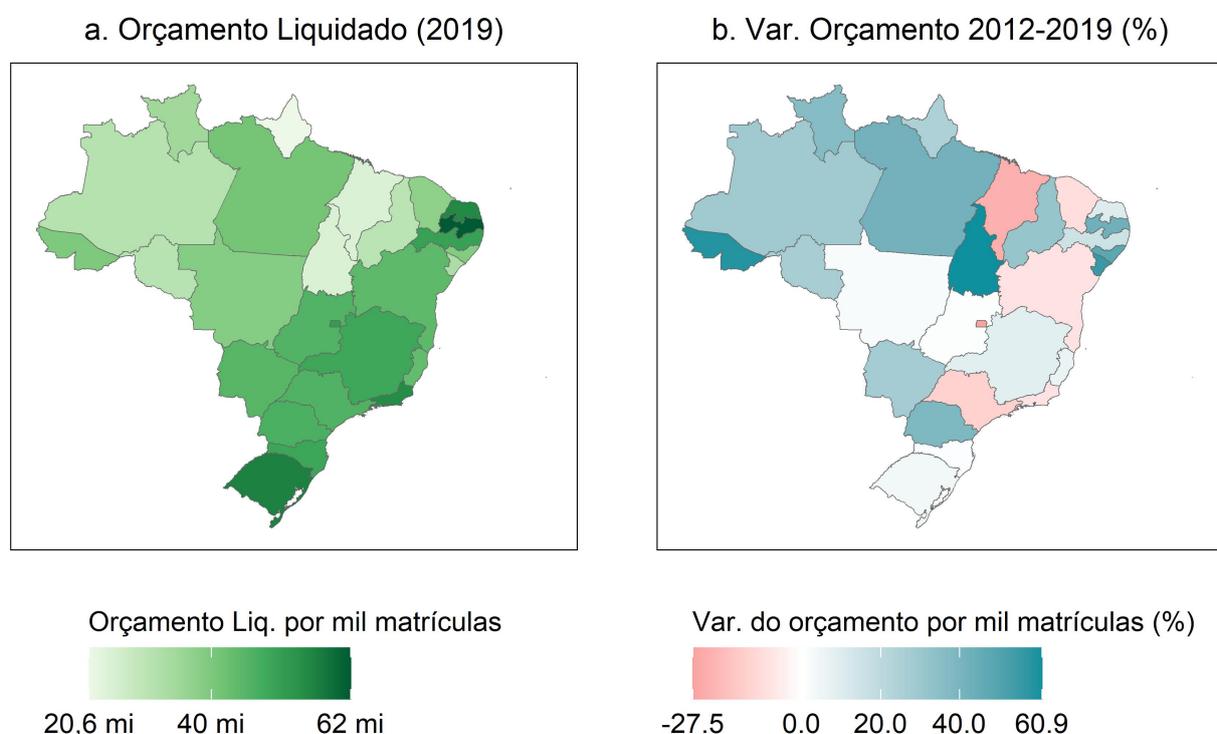
Notas: Elaborado a partir de dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

Ainda que um olhar sobre o quadro-geral em 2012 indique que as regiões Norte e Centro-Oeste são aquelas com menor despesa por matrícula, a variação dos oito anos anteriores mostra que o governo teve uma preocupação em focalizar seus gastos para esses locais. Dessa forma, em questões distributivas, ainda que a fotografia seja ruim, há um caminhar na direção de redução das desigualdades.

A situação retratada pela Figura 3.5 é bem distinta. De forma semelhante ao encontrado para 2012, as regiões Sudeste e Sul ainda são aquelas com maior nível de orçamento por mil matrículas. Porém, a tendência de melhora já não é mais observada. Cerca de oito unidades da federação tiveram suas despesas totais reduzidas ou não alteradas. As situações mais graves são no Distrito Federal, Maranhão e São Paulo. Respectivamente, esses tiveram redução no orçamento liquidado por mil matrículas de -27,5%, -23,3% e -13,8%.

Além das quedas observadas, permanece um quadro-geral de alguns estados, como o Tocantins e Amapá, terem um baixo nível de orçamento liquidado. Em particular, isso pode indicar para esses dois casos que o nível de investimento recebido pelas IFES ali localizadas é reajustado à taxa inferior a taxa de crescimento das matrículas. Consequentemente, caso as universidades nesses locais queiram convergir para um nível de despesa por matrícula observado em outros estados (inclusive seus vizinhos), é necessário uma aceleração nos investimentos federais ali realizados. Dada a natureza das mudanças demográficas esperadas para o Brasil nos próximos anos, é improvável que ocorra uma queda das matrículas. Pelo contrário, se espera que a demanda por cursos de nível superior aumente.

Figura 3.5: Evolução espacial do orçamento liquidado - 2012 a 2019



Notas: Elaborado a partir de dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

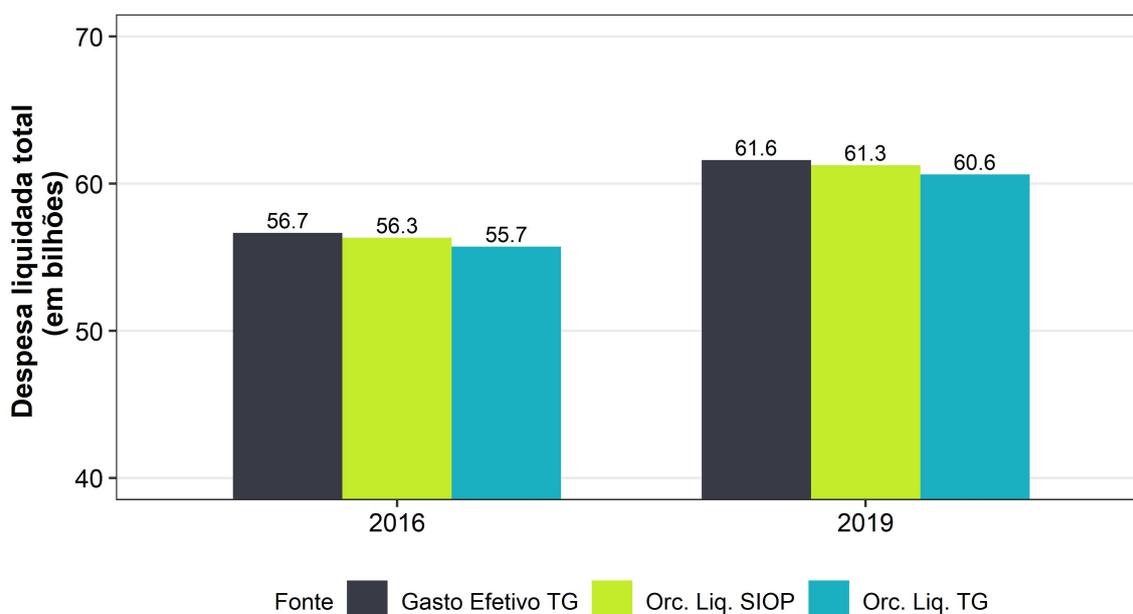
Apesar dos problemas retratados pela Figura 3.5, ela também sinaliza mudanças positivas. Chama atenção o nível de despesa a cada mil matrículas na Paraíba em 2019. Sete anos antes ela não estava entre os dez estados com maior orçamento liquidado a cada mil matrículas. Em 2019, o estado ocupou a primeira posição, uma evolução positiva em um curto espaço de tempo.

Para além da análise das questões distributivas há uma última investigação importante de ser realizada. Até o momento discutimos a despesa liquidada do orçamento e não o gasto real das IFES. Como é conhecida a estrutura do financiamento das universidades federais no Brasil, estas não executam suas atividades somente com o que lhe é definido na LOA. Para além da captação individual de fontes privadas que cada universidade pode buscar, o governo federal possui órgãos e normativos desenhados para distribuir recursos para as IFES. São exemplos ações da CAPES, da Finep e emendas parlamentares. Esses recursos não estão assegurados para as universidades anualmente e acabam por ser disputados entre as IFES. A próxima seção apresenta a comparação do orçamento apresentado até o momento e esses gastos reais agregados ao nível Brasil e médias por região.

3.3 Comparação das Despesas e do Gasto Efetivo

Para produzir a Figura 3.6 foram utilizados os dados do SIOP e do TG. O gráfico revela que os gastos efetivos são superiores ao observado no SIOP (o que era esperado) e que as plataformas SIOP e TG não reportam exatamente os mesmos valores³. Apesar dessa diferença ambas são fontes de informação utilizadas pelo governo federal e consideradas oficiais. Entretanto, somente o TG é capaz de informar o gasto efetivo que a IFES teve em um período selecionado.

Figura 3.6: Despesas por fonte (em bilhões de reais)

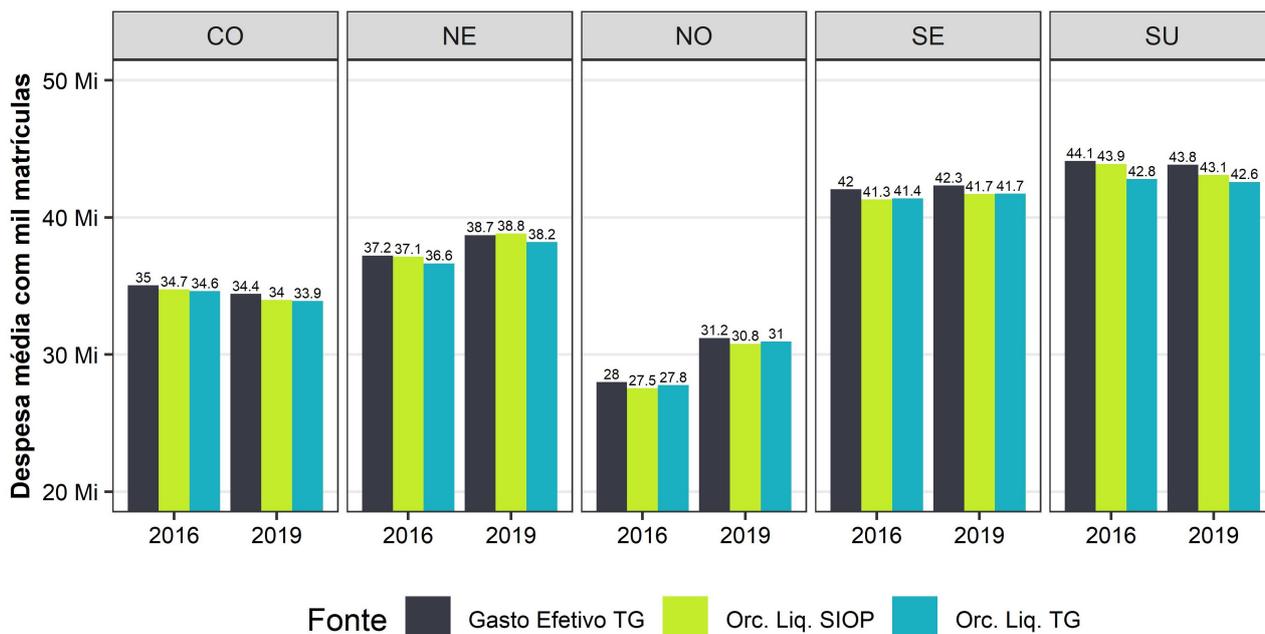


Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

³De acordo com especialistas em contabilidade pública da Enap, que trabalham diariamente com o Tesouro Gerencial, este é mais confiável do que o SIOP. Entretanto não foi dada justificativa para a discrepância nos valores entre os sistemas.

Quando o gasto efetivo do TG é comparado com a despesas de orçamento liquidado do TG (colunas preta e azul), percebemos que a diferença de valores é de menos do que 2%. Isso indica, conforme esperado, que a maior parte dos gastos das IFES é financiado pelo seu próprio orçamento. Ao contrastarmos os anos de 2016 e 2019, é possível observar que o financiamento de gastos das IFES por fontes que não são o orçamento das universidades foi em ambos os casos de aproximadamente 1 bilhão.

Figura 3.7: Despesa média das IFES com mil matrículas por fonte e região



Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. Os valores estão deflacionados usando o IPCA de Dez. 2021.

Ao detalharmos a análise por região de forma a mensurar o valor médio de despesas das IFES com mil matrículas percebemos que entre 2016 e 2019, o valor médio de orçamento e gasto efetivo subiu de forma significativa apenas nas regiões Norte e Nordeste (no Sudeste a elevação foi marginal). Apesar disso, as IFES do Sul revelam um comportamento distinto em relação ao resto do país. Enquanto em todas as regiões se observa uma pequena diferença entre orçamento e gasto efetivo (semelhante ao que acontece no nível Brasil retratado pela Figura 3.6), no Sul a diferença entre orçamento e gasto efetivo é expressiva (aproximadamente 300 milhões em 2016 e 1,2 bilhões em 2019). Dessa forma, é possível que as universidades do Sul tenham desenvolvido alguma capacidade estatal que permitem a elas ter uma vantagem na hora de capturar os recursos livres do governo federal que financiam as atividades de ensino e pesquisa.

4. Considerações Finais

Esta pesquisa forneceu contribuições para aqueles interessados em melhorar o desenho das políticas públicas que regem a governança da alocação de recursos públicos nas IFES. Primeiramente, foram construídas bases de dados que permitem caracterizar a evolução temporal das despesas orçamentárias liquidadas por natureza da despesa, por programa e localização das IFES. Além disso, foi gerada uma base inédita que permite analisar a origem dos recursos federais que financiam os gastos efetivos das universidades. Essa ainda pode ser aproveitada para análises que transcendem o exposto nesse relatório. Vale destacar o esforço para a construção de tal base de dados visto a dificuldade de extração e manipulação dos dados do Tesouro Gerencial.

Em segundo lugar, foi feita uma seleção dos principais programas federais que explicam as despesas das IFES nos últimos 20 anos. Por meio dela, é possível acompanhar com clareza a evolução das despesas e entender como está caracterizado cada programa (se sua composição é de despesas obrigatórias, discricionárias ou ambas).

Em terceiro, a análise exploratória revelou duas situações distintas para a situação da evolução das despesas das universidades nos últimos anos. Enquanto no agregado se observa uma desaceleração no crescimento real das despesas liquidadas, ao decompor as despesas por tipo é evidenciado que o gasto discricionário passou do estágio de crescimento para regressão a partir de 2014. Em contraste, a despesa obrigatória cresceu, sendo especialmente pressionada por despesas da previdência e pelo programa de Gestão e Manutenção do MEC.

Valendo-se de informações espaciais, esse relatório também apresentou quais unidades da federação precisam de maior atenção do governo federal para aumentarem sua despesa para patamares observados em outros estados ou reverter um movimento de queda de investimento. Portanto, foram dadas informações-chave que permitem melhorar a focalização de políticas públicas.

Por fim, o relatório revelou uma questão de difícil investigação que são os gastos reais que as universidades incorrem para realizar suas atividades de ensino e pesquisa. Juntamente com isso, se mostrou em termos quantitativos o tamanho do contraste existente entre optar por diferentes fontes de informação sobre o orçamento público federal.

É importante destacar que esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) no mês de fevereiro de 2022, e não representa os resultados e recomendações de políticas públicas elaborados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas. Os produtos do EvEx são elaborados como respostas ágeis, oferecendo apenas resultados preliminares e não devem ser tratados como evidências definitivas sobre o fenômeno estudado.

Referências Bibliográficas

CIASCHI, M. et al. *A Reversal in Shared Prosperity in Brazil: Brazil's Poverty and Inequality since the 2014–2016 Domestic Crisis*. 2020. <<https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/34411>>. Acesso em: 04 de mar. de 2022. Citado na página 9.

ENAP, F. E. N. de A. P. *Introdução ao orçamento público - receita e despesa públicas*. p. 1–21, 2017. Citado na página 7.

INEP. *Censo Educação Superior*. 2022. <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 04 de mar. de 2022. Citado na página 8.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *SIOP*. 2022. <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06>. Acesso em: 04 de mar. de 2022. Citado na página 7.

TESOURO NACIONAL. *TesouroGerencial*. 2022. <<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1646433409828>>. Acesso em: 04 de mar. de 2022. Citado na página 8.

ANEXO I

Figura 4.1: Total do Orçamento Liquidado da IFES por Programas (Milhões de reais)

Programas	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Assistência ao Trabalhador	180	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento da Educação Profissional	0,9	0,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Ensino de Graduação	4.611	4.537	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Ensino de Pós Graduação	61	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Extensão Universitária	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0	0	0	0	0	0
Gestão da Política de Educação	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cumprimento de Sentenças Judiciais	268	148	344	116	193	148	102	91	230	141	230
Pesquisa e Desenvolvimento	7,3	7,9	7,6	0	0	0	0	0	0	0	0
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	2.059	2.181	2.366	2.765	2.899	3.463	3.592	4.012	4.067	4.683	0
Assistência Farmacêutica	0	4,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valorização do Servidor Público	0	166	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apoio Administrativo	0	0	217	211	233	486	0	0	0	0	0
Gestão da Política de Educação	0	0	2,2	3,8	4,0	11	0	0	0	0	0
Universidade do Sec. XXI e Brasil Universitário	0	0	4.835	6.206	6.718	7.708	0	0	0	0	0
Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	0	0	0,8	0	0	0	0	0	0	0	0
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	0	0	0	0,8	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	0	0	0	63	70	193	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Ensino da Pós Graduação e Pesquisa	0	0	0	25	23	36	0	0	0	0	0
Brasil Escolarizado	0	0	0	0	0	21	0	0	0	0	0
Participação em Organizações	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	1,7	2,0	0
Desenvolvimento Produtivo	0	0	0	0	0	0	0,6	0,6	0	0	1.234
Graduação e Pós Graduação	0	0	0	0	0	0	1.781	2.194	0	0	2,1
Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	0	0	0	0	0	0	7.293	8.739	9.285	10.126	0
Outros Encargos Especiais	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,4	0,6	0,6
Educação para todos	0	0	0	0	0	0	0	0	1.930	1.672	0
Gestão e Manutenção do Poder Executivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14.921
Total	7.197	7.058	7.773	9.392	10.140	12.067	12.768	15.037	15.515	16.625	16.387

Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. É importante salientar que optou-se por não incluir o ano de 2020 na análise gráfica devido a concentração de mais de 91% das despesas em apenas um programa, o recém-criado Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo.

Figura 4.2: Quantidade de IFES receptora de orçamento em cada programa

Programas	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Assistência ao Trabalhador	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento da Educação Profissional	13	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Ensino de Graduação	52	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Ensino de Pós Graduação	41	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Extensão Universitária	47	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	13	10	8	7	8	0	0	0	0	0	0
Gestão da Política de Educação (Antigo)	51	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cumprimento de Sentenças Judiciais	58	58	56	61	61	66	63	63	73	72	83
Pesquisa e Desenvolvimento	27	32	33	0	0	0	0	0	0	0	0
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	78	78	80	80	83	91	93	96	103	103	0
Assistência Farmacêutica	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valorização do Servidor Público	0	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apoio Administrativo	0	0	81	81	84	95	0	0	0	0	0
Gestão da Política de Educação	0	0	43	50	63	80	0	0	0	0	0
Universidade do Sec. XXI e Brasil Universitário	0	0	55	58	59	64	0	0	0	0	0
Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	0	0	0	26	26	37	0	0	0	0	0
Desenvolvimento do Ensino da Pós Graduação e Pesquisa	0	0	0	50	56	58	0	0	0	0	0
Brasil Escolarizado	0	0	0	0	0	44	0	0	0	0	0
Participação em Organizações	0	0	0	0	0	0	1	1	94	102	103
Desenvolvimento Produtivo	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Graduação e Pós Graduação	0	0	0	0	0	0	59	63	0	0	63
Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	0	0	0	0	0	0	99	103	103	103	0
Outros Encargos Especiais	0	0	0	0	0	0	0	26	29	28	29
Educação de Qualidade Para Todos	0	0	0	0	0	0	0	0	63	63	0
Gestão e Manutenção do Poder Executivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	103

Nota: Elaborado pelos autores com base nos dados do SIOP. Essa análise é importante para o entendimento da concentração ou desconcentração das despesas por programas. Por exemplo, em 2010, somente 64, das 140 instituições consideradas nesse estudo, receberam orçamento do MEC destinado ao programa Universidade do Sec. XXI e Brasil Universitário. O único programa que contempla mais de 100 instituições em 2019 é o de Previdência de Inativos e Pensionistas Da União, programa esse que curiosamente não apresentou nenhuma despesa em 2020 e nenhuma instituição contemplada.

Figura 4.3: Instituições Federais de Educação Superior (IFES) consideradas nessa pesquisa

Instituições Federais de Educação Superior (IFES)	
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da	Instituto Federal de Sergipe
Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia	Instituto Federal do Acre
Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba	Instituto Federal do Amapá
Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas	Instituto Federal do Amazonas
Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí	Instituto Federal do Ceará
Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves	Instituto Federal do Espírito Santo
Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos	Instituto Federal do Maranhão
Centro Federal de Educação Tecnológica de Cuiabá	Instituto Federal do Mato Grosso
Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás	Instituto Federal do Mato Grosso do Sul
Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
Centro Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso	Instituto Federal do Para
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	Instituto Federal do Paraná
Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto	Instituto Federal do Piauí
Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas	Instituto Federal do Rio de Janeiro
Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
Centro Federal de Educação Tecnológica de Química De	Instituto Federal do Sertão Pernambucano
Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Pomba	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Verde	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais
Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima	Instituto Federal do Tocantins
Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina	Instituto Federal do Triângulo Mineiro
Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo	Instituto Federal Farroupilha
Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente Do	Instituto Federal Fluminense
Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe	Instituto Federal Goiano
Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba	Instituto Federal Sul
Centro Federal de Educação Tecnológica de Urutai	Universidade Da Integração Internacional da Lusofonia Afro
Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas	Universidade Federal da Bahia
Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará	Universidade Federal da Fronteira Sul
Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo	Universidade Federal da Integração Latino Americana
Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão	Universidade Federal da Paraíba
Centro Federal de Educação Tecnológica do Para	Universidade Federal de Alagoas
Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí	Universidade Federal de Alfenas
Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do	Universidade Federal de Campina Grande
Fundação Universidade de Brasília	Universidade Federal de Catalão
Fundação Universidade do Amazonas	Universidade Federal de Goiás
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	Universidade Federal de Itajubá
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	Universidade Federal de Jataí
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto	Universidade Federal de Juiz de Fora
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	Universidade Federal de Lavras
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Universidade Federal de Minas Gerais
Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	Universidade Federal de Pernambuco
Fundação Universidade Federal de Pelotas	Universidade Federal de Rondonópolis
Fundação Universidade Federal de Rondônia	Universidade Federal de Santa Catarina
Fundação Universidade Federal de Roraima	Universidade Federal de Santa Maria
Fundação Universidade Federal de São Carlos	Universidade Federal de São Paulo
Fundação Universidade Federal de São Joao Del	Universidade Federal de Uberlândia
Fundação Universidade Federal de Sergipe	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco
Fundação Universidade Federal de Viçosa	Universidade Federal do Cariri
Fundação Universidade Federal do Abc	Universidade Federal do Ceará
Fundação Universidade Federal do Acre	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
Fundação Universidade Federal do Amapá	Universidade Federal do Espírito Santo
Fundação Universidade Federal do Maranhão	Universidade Federal do Norte do Tocantins
Fundação Universidade Federal do Pampa	Universidade Federal do Oeste da Bahia
Fundação Universidade Federal do Piauí	Universidade Federal do Oeste do Para
Fundação Universidade Federal do Rio Grande	Universidade Federal do Para
Fundação Universidade Federal do Tocantins	Universidade Federal do Paraná
Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Instituto Federal Baiano	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto Federal Catarinense	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Instituto Federal da Bahia	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto Federal da Paraíba	Universidade Federal do Sul da Bahia
Instituto Federal de Alagoas	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Para
Instituto Federal de Brasília	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Instituto Federal de Goiás	Universidade Federal Dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Instituto Federal de Minas Gerais	Universidade Federal Fluminense
Instituto Federal de Pernambuco	Universidade Federal Rural da Amazonia
Instituto Federal de Rondônia	Universidade Federal Rural de Pernambuco
Instituto Federal de Roraima	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Instituto Federal de Santa Catarina	Universidade Federal Rural do Semi árido
Instituto Federal de São Paulo	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Fonte: Elaborado pelos autores



Realização:



Escola Nacional de
Administração Pública