

Relatório de Avaliação

Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Ciclo 2021

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP
2021

Política avaliada
Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Coordenador da avaliação
CGU - Controladoria-Geral da União

Executores da avaliação
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SOF/ME - Secretaria de Orçamento Federal
Gustavo Henrique Moraes/INEP e Weber Tavares/IFG
CGU - Controladoria-Geral da União

Supervisor da avaliação
DEAP/SETO/ME

Assessoria técnica
Enap - Escola Nacional de Administração Pública

Informações:
Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DEAP)
Tel: (61) 3412-2264

Home Page:
<https://bit.ly/DEAP-SETO>

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

Lista de siglas e abreviaturas

CES – Censo da Educação Superior

CMAG – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

IF – Instituto Federal

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ME – Ministério da Economia

MEC – Ministério da Educação

MTP – Ministério do Trabalho e Previdência

PNP – Plataforma Nilo Peçanha

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RFEPCT – Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SRF – Secretaria da Receita Federal

Lista de tabelas

Tabela 1 Evolução agregada do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil	26
Tabela 2 Evolução do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico – áreas de matemática e ciências – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil.....	26
Tabela 3 Evolução agregada do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico público – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil	27
Tabela 4 Evolução do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico público – áreas de matemática e ciências – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil	27
Tabela 5 Evolução do nº IFs/Cefets – 2009 e 2019 – Brasil	31
Tabela 6 Evolução do nº docentes nos IFs/Cefets – 2009 e 2019 – Brasil.....	32
Tabela 7 Evolução do nº técnicos nos IFs/Cefets – 2009 e 2019 – Brasil.....	33
Tabela 8 Evolução do nº cursos nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil	34
Tabela 9 Evolução do nº ingressos nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil	35
Tabela 10 Evolução do nº matrículas nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil.....	36
Tabela 11 Evolução do nº concluintes nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil.....	37
Tabela 12 Evolução do nº polos, cursos, ingressos, matrículas e concluintes nos IFs/Cefets – graduações a distância – 2009 e 2019 – Brasil.....	38
Tabela 13 Comparação da evolução do % de cursos, ingressos, matrículas e concluintes nos IFs/Cefets – graduações presenciais e a distância – 2009 e 2019 – Brasil.....	39
Tabela 14 Adição de vagas por novo docente/técnico. Fonte: CGU.....	83
Tabela 15 Percentual MEq Cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio	95
Tabela 16 Percentual MEq Cursos de Licenciatura e/ou Formação de Professores.....	96
Tabela 17 Percentual MEq Cursos voltados ao pública EJA.....	98
Tabela 18 : Eficiência Acadêmica Cursos Técnicos de Nível Médio	101
Tabela 19 Eficiência Acadêmica Cursos Técnicos de Nível Médio por tipo de oferta da Rede Federal EPCT.....	103
Tabela 20 Eficiência Acadêmica Cursos de Graduação presencial.....	104
Tabela 21 Eficiência acadêmica.....	105
Tabela 22 Quantidade de cursos por nota no CPC.....	107
Tabela 23 Quantidade de cursos por nota no CPC - Bacharelado	107
Tabela 24 Quantidade de cursos por nota no CPC - Licenciatura	108
Tabela 25 Quantidade de cursos por nota no CPC – CST.....	108
Tabela 26 Avaliação dos Cursos de Pós Graduação Stricto Sensu	109
Tabela 27 Proficiência Escolar Média em Língua Portuguesa e Matemática, 3o ano do Ensino Médio - 2019	110
Tabela 28 Quantidade de alunos com apoio social na RFECPT, segundo Censo Ensino Superior	146
Tabela 29 PNAES – principais características	163
Tabela 30. Bolsa Permanência – principais características.....	163
Tabela 31. Programa Incluir – principais características.....	164
Tabela 32. Características comparadas do PNAES e Bolsa Permanência.....	165
Tabela 33. Mudanças institucionais provocadas pela Lei de Cotas no ensino superior federal vinculadas à assistência estudantil, conforme relato de 13 instituições	171
Tabela 34. Riscos associados à política de assistência estudantil do Governo Federal.....	171

Lista de gráficos

Gráfico 1 Distribuição dos concluintes por sexo (%).....	18
Gráfico 2 Distribuição dos concluintes por faixa etária (%)	18
Gráfico 3 Distribuição dos concluintes por região (%)	19
Gráfico 4 Distribuição dos concluintes por UF (%).....	19
Gráfico 5 Vínculo empregatício dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 (%).....	21
Gráfico 6 Concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 empregados como docentes do ensino básico.....	21
Gráfico 7 Remuneração dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018.....	22
Gráfico 8 Concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 empregados como docentes do ensino básico público.....	22
Gráfico 9 Remuneração dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 ocupados como docentes no ensino básico na RAIS.....	23
Gráfico 10 Concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 empregados como docentes nas áreas específicas	23
Gráfico 11 Remuneração por área dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 ocupados como docentes no ensino básico na RAIS	24
Gráfico 12 Evolução de Ingressos, aposentadorias e desligamentos na RFU no período de vigência do BPEQ e QRTAE – Somente efetivos das carreiras. Fonte: CGU, a partir do Painel de Pessoal do ME	68
Gráfico 13 Distribuição percentual de tipos de ingressos. Fonte: CGU, a partir do Painel de Pessoal do ME	69
Gráfico 14 Comparação entre equivalência dos pontos e relação salarial efetiva atual. Fonte: CGU. Obs.: A referência para cada professor-equivalente é o Professor do Magistério Superior, Classe A, com denominação Adjunto, nível 1, com regime de trabalho de quarenta horas semanais e titulação equivalente a doutor, que corresponde ao fator um inteiro.....	71
Gráfico 15 Evolução do número total de docentes efetivos e da participação por regime de trabalho. Fonte: CGU.....	72
Gráfico 16 Cruzamento entre a posição relativa na autorização do BPEQ (Y) em 2021 e o crescimento acumulado de BPEQ até 2021 (X). Fonte: CGU	74
Gráfico 17 Iniciativas de crescimento do total de pontos BPEQ na RFU – 2012-2021. Fonte: CGU	75
Gráfico 18 Configuração da participação na execução de despesas com pessoal da RFU em relação aos demais grupos de instituições do MEC. Fonte: CGU.....	76
Gráfico 19 Configuração da participação na execução de despesas de custeio e investimento da RFEPCT em relação aos demais grupos de instituições do MEC. Fonte: CGU	79
Gráfico 20 Distribuição percentual de cursos (colunas) e quantitativos de vagas (linhas) por tipo de oferta na RFEPCT com base nos objetivos definidos na Lei 11.892/2008. Fonte: CGU	80
Gráfico 21 Distribuição de matrículas por tipo de oferta na RFEPCT entre 2018 e 2021. Fonte: CGU	81
Gráfico 22 Agregação de valor para novas vagas com a transferência de valor do BPEQ e QRTAE. Fonte: CGU	83
Gráfico 23 Composição alocativa de fomento na MOCC. Fonte: CGU.....	86
Gráfico 24. Modelo lógico da política federal de assistência estudantil (PNAES, PBP)	119
Gráfico 25 Orçamento da assistência estudantil nas RFEPCT: 2010-2021.....	142
Gráfico 26 Orçamento da Bolsa Permanência para o ensino superior federal (universidades e RFEPCT): 2010-2021	143

Gráfico 27 Gasto com assistência estudantil na RFEPCT em 2020, por natureza de despesa..	143
Gráfico 28 Percentual de alunos ingressantes por alguma regra de reserva de vagas na RFEPCT.	145
Gráfico 29 Distribuição dos alunos pelos tipos de reserva de vagas na RFECPT.	146
Gráfico 30 Distribuição do apoio social em relação a reserva de vagas na RFEPCT por ano....	147
Gráfico 31 Distribuição do percentual de alunos matriculados no ensino superior federal por grupo socioeconômico (INSE Enem) em 2019.	150
Gráfico 32 Distribuição do percentual de alunos segundo grupos socioeconômicos (INSE Enem) por instituição (pontos) e região em 2019.....	151
Gráfico 33 Probabilidade prevista do aluno receber apoio social segundo grupos socioeconômicos (Inse Enem).....	152
Gráfico 34 Probabilidade prevista do aluno receber apoio social por reserva de vagas segundo o momento do ingresso (calouro e veterano)	153
Gráfico 35 Dotação por aluno da ação 2994 – Assistência Estudantil da Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.....	154
Gráfico 36 Correlação entre Dotação da ação de assistência estudantil por aluno e Percentual de alunos nos grupos socioeconômicos de 1 a 4 (Inse Enem)	155
Gráfico 37 Participação na dotação da ação orçamentária 2994 da assistência estudantil no ensino superior federal por indicador de resultado primário (RP) (RFEPCT).....	157
Gráfico 38 Participação na dotação da ação orçamentária 0A12 da assistência estudantil no ensino superior federal por RP indicador de resultado primário (PBP).....	158
Gráfico 39. Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – RFEPCT	159
Gráfico 40. Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – PBP	159
Considerando os indicadores apresentados no âmbito das subseções 2.4 e 2.5, o Modelo Lógico antes apresentado (conforme Gráfico 41 – Modelo lógico da política federal de assistência estudantil (PNAES, PBP)), bem como o Produto I da consultoria Evidência Express, detalharemos na presente seção a Teoria do Programa da Política de Assistência Estudantil.	163

Lista de figuras

Figura 1	Árvore de problemas do BPEQ.....	55
Figura 2	Árvore de problemas do QRTAE.....	56
Figura 3	Árvore de problemas da MOCC.....	57
Figura 4	Modelo lógico para operação do BPEQ e QRTAE. Fonte: CGU	59
Figura 5	Modelo lógico para operação da MOCC. Fonte: CGU	60
Figura 6	Relação entre avaliações e análise de riscos.....	62
Figura 7	Itens e abordagens para avaliação de riscos residuais.....	63
Figura 8	Modelo Operacional BPEQ/QRTAE. Fonte: CGU	66
Figura 9	Modelo Operacional MOCC. Fonte: CGU	67
Figura 10	Dinâmica da Política da Autonomia de Pessoal na RFEPCT	70
Figura 11	Regras gerais da Política da Autonomia Financeira/Orçamentária. Fonte: CGU	78
Figura 12	Cadeia de Valor da Política de Autonomia de Pessoal. Fonte: CGU.....	82
Figura 13	Cadeia de Valor da Política de Autonomia Financeira. Fonte: CGU	85
Figura 14	Boxplot - Taxa Conclusão Média Cursos Técnicos.....	101
Figura 15	Boxplot - Taxa Conclusão Média Cursos Graduação Presencial.....	104
Figura 16	Árvore de problemas da política federal de assistência estudantil.	141
Figura 17	Síntese das diferenças entre PNAES e Bolsa Permanência	165
Figura 18.	Principais diferenças quanto à implementação do Programa Bolsa Permanência nas instituições de ensino superior federal.....	168

Lista de quadros

Quadro 1 Números da Rede 2021.....	48
Quadro 2 Consolidação dos resultados dos indicadores do PNE relacionados à Rede Federal .	50
Quadro 3 Normativos de criação das ferramentas. Complementação a políticas de expansão da Rede Federal.	51
Quadro 4 Disponibilidade de limite orçamentário na LOA	77
Quadro 5 Análise de clusters e respectivas médias dos grupos	87
Quadro 6 Perguntas de pesquisa	113
Quadro 7. Hipóteses de pesquisa relativas à política federal de assistência estudantil	114
Quadro 8. Desenho preliminar do PNAES (2007), conforme Andifes.....	118
Quadro 9. Perfil socioeconômico de estudantes em cursos de graduação (2010) conforme FONAPRACE – informações selecionadas	119
Quadro 10. PNAES (2007)	123
Quadro 11 Interpretação Sociológica da Escala do Indicador de Nível Socioeconômico Familiar do Enem (Barros, et. al, 2019).....	148
Quadro 12 Participantes das Oficinas	155
Quadro 13 Processo de concessão de auxílios do PNAES.....	166
Quadro 14. Classificação socioeconômica dos estudantes da UFMG inscritos em editais de assistência estudantil	169
Quadro 15. Síntese dos Programas de assistência estudantil ofertados pela UFMG	169
Quadro 16. Síntese das ações afirmativas para estudantes indígenas e quilombolas no âmbito da assistência estudantil ofertadas pela Unipampa	170
Quadro 17. Afirmação estilizada da Teoria do Programa da Assistência Estudantil	174

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas.....	3
Lista de tabelas.....	4
Sumário	9
1 Introdução	13
2 Questão 1 - Como tem sido a implementação e quais resultados têm sido alcançados pelos Institutos Federais quanto a suas finalidades legais de i) qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino; e ii) oferta de licenciaturas e programas especiais de formação pedagógica nas áreas de ciências e matemática?	15
2.1 Apresentação.....	15
2.2 Aspectos da extração, da concatenação e do tratamento de informações.....	16
2.3 Egressos dos IFs: características individuais e laborais	17
2.3.1 Características dos egressos	18
2.3.2 Situação laboral dos egressos.....	19
2.3.3 Considerações preliminares – Questão 1	24
3 Apêndices – Questão 1	29
3.1 Apêndice A – Breve histórico da estruturação e da atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	29
3.2 Apêndice B - Expansão dos IFs	31
3.3 Apêndice C - Instituições.....	31
3.4 Apêndice D - Docentes e técnicos	32
3.5 Apêndice E - Cursos de graduação presenciais.....	34
3.6 Apêndice F - Cursos de graduação a distância.....	37
3.7 Apêndice G - Problemas na expansão	39
3.8 Apêndice H - Evasão	40
3.9 Apêndice I - Interação com a realidade socioeconômica	40
3.10 Apêndice J - Inserção dos discentes.....	41
3.11 Apêndice K - Condições de trabalho de docentes e técnicos.....	43
4 Referências bibliográficas – Questão 1	45
5 Questão 2 – 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 e 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)?.....	47
5.1 A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT.	47
5.2 Características das instituições que formam a RFEPCT.....	49
5.3 As referências estratégicas para a RFEPCT	49

5.4	O propósito dos objetos avaliados – BPEQ, do QRTAE, e da MOCC.....	51
6	A governança da distribuição de recursos na RFU é fortalecida com o BPEQ, QRTAE e MOCC – Avaliações de Desenho e de Modelo Lógico.....	54
6.1	As árvores de problemas construídas evidenciam a mitigação de riscos significativos com a instituição do BPEQ, QRTAE e MOCC.	55
6.2	Os modelos lógicos do BPEQ, QRTAE e MOCC demonstram que a institucionalização dos instrumentos produziu coerência na organização de insumos, atividades e produtos para os resultados esperados.	58
6.3	O desenho dos instrumentos trata os riscos inerentes significativos à manutenção da rede, autonomia e coordenação para as metas do PNE. BPEQ, QRTAE e MOCC como superação dos riscos inerentes.	61
7	Há bom desempenho operacional, todavia, há necessidade de ajustes em regras do jogo e oportunidade para melhor captura de valor para a política educacional. Avaliações de Implementação e Governança.....	63
7.1	Planejamento e estrutura de execução operacional do BPEQ e QRTAE bem desenvolvidos. Não operacionalização da MOCC. Promoção da sustentabilidade operacional.	64
7.2	As regras do jogo e práticas das Política da Autonomia de Pessoal e da Autonomia Financeira e Orçamentária podem ser aprimoradas para induzir alinhamento aos objetivos do PNE e à sustentabilidade orçamentária.	70
7.3	Apetite ao risco relacionado ao retorno da oferta das prioritária da rede pode ser ajustado. BPEQ/QRTAE dotados de boa modelagem de governança. Necessidade de avanços na MOCC. Coordenação e prestação de contas na avaliação da cadeia de valor das políticas.....	79
7.4	Necessidade de planejamento integrado entre as políticas de autonomia de pessoal e financeira	86
8	CONCLUSÃO -Questão 2	88
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – Questão 2.....	90
	APÊNDICE – Questão 2: Propostas de aprimoramento das ferramentas, gerada a partir das oficinas realizadas	91
9	QUESTÃO 3 - A distribuição da oferta educacional dos Institutos Federais está aderente à institucionalidade prevista pelos seus instrumentos normativos? (Lei 11.892/08, Decreto 5.840/06, Portaria SETEC 51/18, Portaria MEC 1.162/18)	93
9.1	Base Normativa.....	93
9.1.1	Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2.008.....	93
9.1.2	Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2.006.....	93
9.1.3	Portaria MEC nº 1.162/2.018 e Portaria Setec nº 51/2.018	93
9.1.4	Imprecisões Semânticas nos Marcos Normativos	93
9.2	Metodologia - Questão 3.....	94
9.3	Resultados – Questão 3.....	95
9.3.1	Meta: Cada Instituto Federal deverá possuir no mínimo 50% de suas matrículas-equivalentes (MEq) em cursos voltados a educação profissional técnica de nível médio; .	95

9.3.2	Meta: Cada Instituto Federal deverá possuir no mínimo 20% de suas matrículas-equivalentes em cursos de licenciatura e/ou programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores;	96
9.3.3	Meta: Cada instituição que compõe a Rede Federal EPCT deverá possuir no mínimo 10% de suas matrículas-equivalentes em de cursos de Formação Inicial e Continuada ou cursos de educação profissional técnica de nível médio voltados ao público-alvo da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).....	97
10	QUESTÃO 4 - Qual é a eficiência acadêmica dos cursos das instituições da Rede Federal de EPCT (taxa de conclusão média dos cursos), aferida a partir de seus indicadores de fluxo escolar?.....	99
10.1	Base Normativa.....	99
10.1.1	Análise etimológica do termo.....	99
10.1.2	Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2.014	99
10.2	Metodologia – Questão 4.....	100
10.3	Resultados – Questão 4.....	100
10.3.1	Meta: elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% (noventa por cento);	100
10.3.2	Meta: elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% (noventa por cento), considerando o que estabelece a Estratégia 12.3 da Lei 13.005/2.014 em conjugação com o §1º do Art. 2º da Lei 11.892/2.008;	103
1	QUESTÃO 5 - Qual é o nível de qualidade educacional aferido pelas instituições da RFEPC nas avaliações nacionais de larga escala	106
10.4	Base Normativa	106
10.5	Metodologia – Questão 5.....	106
10.6	Resultados – Questão 5.....	107
10.6.1	CPC dos cursos de Graduação	107
10.6.2	Avaliação Quadrienal dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu	109
10.6.3	Qualidade da educação básica	109
11	Considerações finais – Questões 3, 4 e 5.....	110
12	Questão 6 – SOF - A assistência estudantil promovida pela União na RFEPC atinge os objetivos para o qual foi desenhada? O modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos? Em particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?	113
13	Metodologia -Questão 6	115
13.1	Desenho da assistência estudantil.....	116
13.2	Revisão da Literatura.....	132
13.3	Revisão da literatura nacional sobre programas de assistência estudantil	133
13.4	Revisão da literatura internacional sobre programas de assistência estudantil ...	138
13.5	Conclusões sobre a Revisão da Literatura	140
13.6	Árvore de Problemas.....	141

13.7	Indicadores	142
13.8	Orçamento	142
13.9	Análise dos dados	144
13.10	Características socioeconômicas dos estudantes	148
13.11	Escuta de Especialistas	155
13.12	Oficina 1: Experiência institucional	156
13.13	Oficina 2: desafios da assistência estudantil	160
13.14	Teoria do Programa	162
14	Considerações finais – Questão 6	175
15	Referências – Questão 6	177

1 Introdução

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

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

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

Na questão 1, o IPEA buscou avaliar como tem sido a implementação e quais resultados têm sido alcançados pelos Institutos Federais quanto a suas finalidades legais de i) qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino; e ii) oferta de licenciaturas e programas especiais de formação pedagógica nas áreas de ciências e matemática. Para isso, dentre outras fontes de dados, utilizou prioritariamente dos dados da Plataforma Nilo Peçanha do MEC e da RAIS.

Na questão 2, a CGU se propôs a avaliar se os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFPCT geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas legais da rede e do Plano Nacional de Educação (PNE). Para isso, utilizou achados de relatórios de auditoria, oficinas temáticas, bases de dados como SIAFI, SIAPE, controles administrativos do MEC, Painel de Dados de Pessoal do ME e Plataforma Nilo Peçanha do MEC.

Para trabalhar nas questões 3 a 5, os executores Gustavo Henrique Moraes/INEP e Weber Tavares/IFG focalizaram sua avaliação em três perguntas: se distribuição da oferta educacional dos Institutos Federais estava aderente à institucionalidade prevista pelos seus instrumentos normativos (Lei 11.892/08, Decreto 5.840/06, Portaria SETEC 51/18, Portaria MEC 1.162/18); qual seria a eficiência acadêmica dos cursos das instituições da Rede Federal de EPCT (taxa de conclusão média dos cursos), aferida a partir de seus indicadores de fluxo escolar; e qual é o nível de qualidade educacional aferido pelas instituições da RFEPCT nas avaliações nacionais de larga escala. As bases de dados utilizadas foram a Plataforma Nilo Peçanha (PNP) do MEC e os microdados sobre avaliação de cursos de graduação do SINAES.

Por fim, na questão 6, a SOF respondeu se assistência estudantil promovida pela União na RFEPCT atinge os objetivos para o qual foi desenhada, se o modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos, e, em particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil. Foram pesquisadas as bases de dados do SIOP e Plataforma Nilo Peçanha.

Neste estudo, com foco na Rede Federal, deve-se ter em mente que a Educação Profissional e Tecnológica – EPT é modalidade prevista pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Um marco acontece em 2008 com publicação da Lei Federal nº 11.892, instituindo a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

As avaliações de cada questão que direcionam seguem descritas a seguir, com seus respectivos desdobramentos e conclusões neste processo de avaliação.

- 2 **Questão 1 - Como tem sido a implementação e quais resultados têm sido alcançados pelos Institutos Federais quanto a suas finalidades legais de i) qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino; e ii) oferta de licenciaturas e programas especiais de formação pedagógica nas áreas de ciências e matemática?**

2.1 Apresentação

Este relatório é parte do esforço conduzido pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e, mais especificamente, pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – Gastos Diretos (CMAG). Esse esforço de avaliação de políticas públicas é desenvolvido com o apoio de diversas instituições – entre as quais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Neste relatório, o foco está em parcela relevante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), que consiste no conjunto de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs)¹. O objetivo é começar a responder a seguinte pergunta: quais resultados têm sido alcançados pelos IFs, como centros de referência para os docentes da educação básica, na oferta de licenciaturas nas áreas de matemática e ciências (ciências biológicas, ciências naturais, física e química)?

Vale recordar que essa pergunta está associada ao disposto nos artigos 7º e 8º da Lei nº 11.892/2008 (a norma legal criadora e reguladora dos IFs). Vale dizer:

Art. 7º: “[...] São objetivos dos Institutos Federais: Inciso VI: Ministrando em nível de educação superior: Alínea B: “Cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional”.

Art. 8º: No desenvolvimento da sua ação acadêmica, o Instituto Federal, em cada exercício, deverá garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para atender aos objetivos definidos no inciso I do caput do art. 7º desta Lei, e o mínimo de 20% (vinte por cento) de suas vagas para atender ao previsto na alínea b do inciso VI do caput do citado art. 7º”. (Brasil, 2008).

Ou seja, o foco neste relatório está na atuação dos IFs como instituições de suporte ao avanço da educação básica no país. De acordo com a Lei nº 11.892/2008, esse suporte deve se dar por meio da capacitação de docentes da educação básica, mediante cursos de licenciatura, especialmente nas áreas de matemática e ciências.

Como apresentação, a segunda seção deste relatório oferece um breve apanhado de alguns aspectos metodológicos (fontes de informações utilizadas; recortes temáticos, temporais e geográficos; procedimentos utilizados na extração de informações etc.). Já a terceira seção oferece um descritivo das características individuais e laborais dos discentes egressos das licenciaturas dos IFs nas áreas de matemática e ciências. A quarta seção, por sua vez, oferece algumas considerações provisórias, a serem aprofundadas em novas versões deste relatório, a serem produzidas na sequência. Para fins de publicização, controle e replicação de procedimentos, o anexo deste relatório traz o script utilizado no tratamento, na concatenação e na extração das informações da Plataforma Nilo Peçanha (PNP/SETEC/MEC) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTP). Por fim, o

¹ Para um panorama histórico da estruturação e da atuação dos IFs no país, verificar o relatório anterior produzido pelo IPEA no âmbito deste esforço de avaliação da RFEPCT.

apêndice deste relatório traz um breve histórico da organização e expansão dos IFs, especialmente a partir dos anos 2000.

2.2 Aspectos da extração, da concatenação e do tratamento de informações

As fontes de informações utilizadas neste relatório contemplam os seguintes registros administrativos: a PNP e a RAIS. A PNP talvez seja a fonte mais importante para analisar a atuação dos IFs. Ela foi desenvolvida a partir de um esforço conjunto de diversas instituições, reunidas sob coordenação da SETEC/MEC na Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Revalide).

O intuito inicial da PNP foi o de viabilizar o monitoramento de indicadores e a avaliação do cumprimento de metas institucionais da atuação dos IFs. Ao menos em parte, isso decorreu de decisões do Tribunal de Contas da União (como o Acórdão nº 2.267/2005), de Termos de Acordo de Metas (assinados com a SETEC/MEC), bem como de normas reguladoras da educação profissional (como o Decreto nº 5.840/2006, a Lei nº 11.892/2008 e a Lei nº 13.005/2014).

Partindo de sistemas já implantados em âmbito federal (como o SISTEC, o SIAPE e o SIAFI)², a PNP envolveu a criação de um sistema próprio de coleta, validação e disseminação de informações, inteiramente focado na atuação dos IFs. Isso incluiu a definição de um marco normativo para a coleta, validação e disseminação; o treinamento de atores responsáveis por esses atos; a criação de infraestrutura de hardware; o desenvolvimento de software para coleta, validação e disseminação de informações e assim por diante.

O resultado de todo esse esforço coordenado foi a disponibilização de informações sobre a atuação dos IFs (e das demais instituições da RFEPCT), referentes a discentes, cursos, vagas, instalações, campi, docentes, técnicos etc., tendo como referência o conjunto das instituições e cada uma isoladamente, nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020.

Neste relatório, que objetiva analisar principalmente os cursos de licenciatura ofertados pelos IFs para os docentes do ensino básico, nas áreas de matemática e ciências, a PNP será a fonte de informação mais relevante.

O foco na utilização da PNP estará apenas nos discentes dos IFs que efetivamente concluem suas licenciaturas em um determinado ponto do tempo, abaixo descrito (que efetivamente concluem ou, ao menos, que integram seus requisitos curriculares).

Em conjunto com a PNP, outra fonte de dados a ser utilizada é a RAIS, que permite a realização de análises longitudinais de trajetórias, com a identificação das posições ocupadas pelos discentes, a cada momento de sua história, no mercado de trabalho.

Ressalte-se que a conjunção da PNP com a RAIS só é possível com a utilização de microdados identificados. Ou seja, microdados com alguma variável identificadora dos discentes egressos das licenciaturas dos IFs. Neste relatório, essa variável é o Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos discentes, que pode ser encontrado tanto na PNP como na RAIS.

Na RAIS, o foco de análise está nas trajetórias laborais dos discentes egressos dos IFs, 'controladas' por três 'atributos': i) se os discentes são docentes do ensino básico; ii) se são

² Os nomes dos sistemas federais são: i) SISTEC: Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica; ii) SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos; iii) SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira.

docentes do ensino básico na rede pública; iii) se são docentes do ensino básico na rede pública nas áreas enfocadas (ciências biológicas, ciências naturais, física, química e matemática).

Como aspecto restritivo de análise, ressalte-se que a RAIS enfoca somente as posições ocupadas no mercado de trabalho assalariado e registrado, seja ele público ou privado. Isso pode ser futuramente resolvido com a incorporação de outras fontes de informações (como, por exemplo, o MEI/MTP e o CNPJ/SRF/ME, que contemplam algumas inserções laborais não assalariadas, como ‘pessoa jurídica’).

Como outro aspecto restritivo, dentro da RAIS, o foco de análise está apenas no vínculo assalariado ‘principal’ de cada discente a cada ano – o que tende a simplificar a realidade laboral encontrada em meio aos docentes do ensino básico. Seja como for, tal vínculo é definido a partir da verificação dos maiores salários médios anuais pagos aos discentes.

Há um recorte temporal específico da análise, utilizando-se a PNP de 2018 (ano-base) como referência, considerando-se todos os discentes que concluíram suas licenciaturas neste ponto do tempo (concluíram ou integralizaram seus requisitos curriculares)³. De forma combinada, utiliza-se a RAIS de 2017, 2018 e 2019, de maneira a acompanhar a trajetória laboral dos discentes ao longo desse período⁴.

Em paralelo, há um recorte geográfico: a análise refere-se sempre ao território brasileiro como um conjunto, considerando todos os IFs em atuação⁵, bem como todo o mercado laboral assalariado registrado. Em versão posterior deste relatório, parte da análise será direcionada para a realidade de IFs específicos (como, por exemplo, o de São Paulo).

Por fim, reitere-se que o anexo deste relatório traz o script utilizado no tratamento, na concatenação e na extração das informações da PNP e da RAIS. Em tal anexo, é possível verificar com maior detalhe como tudo isso ocorre com ambos os registros administrativos, incluindo as opções tomadas para aspectos como: a conexão de microdados por meio do CPF, a definição de vínculos ‘principais’ de trabalho, a identificação de docentes do ensino básico e assim por diante.

2.3 Egressos dos IFs: características individuais e laborais

Com o objetivo de avançar na análise do papel dos IFs na formação de docentes de matemática e ciências para o ensino básico, o foco desta seção compreende somente os concluintes dos cursos de licenciaturas em matemática e ciências. Em 2018, há um total de 3.184 egressos, oriundos essencialmente de cursos presenciais (cerca de 95%). Nesta seção, será traçado um perfil desse grupo e, também, será descrita sua situação no mercado de trabalho.

³ As razões da escolha da PNP de 2018 (ano-base) foram as seguintes: *i*) trata-se de um ano antes do início da pandemia de Covid-19 (que tendeu a alterar bastante a dinâmica do ensino na RFEPECT); *ii*) trata-se de um ano com informações completas nas bases de microdados identificados disponibilizados pela SETEC/MEC (o ano-base de 2019 está temporariamente sem a variável “situação de matrícula”); *iii*) trata-se de um ano que permite comparações de situação laboral dos discentes (anteriores – com a RAIS 2017 – e posteriores – com a RAIS 2019 e 2020).

⁴ A RAIS 2020 deve ser incorporada à análise em uma versão posterior deste relatório.

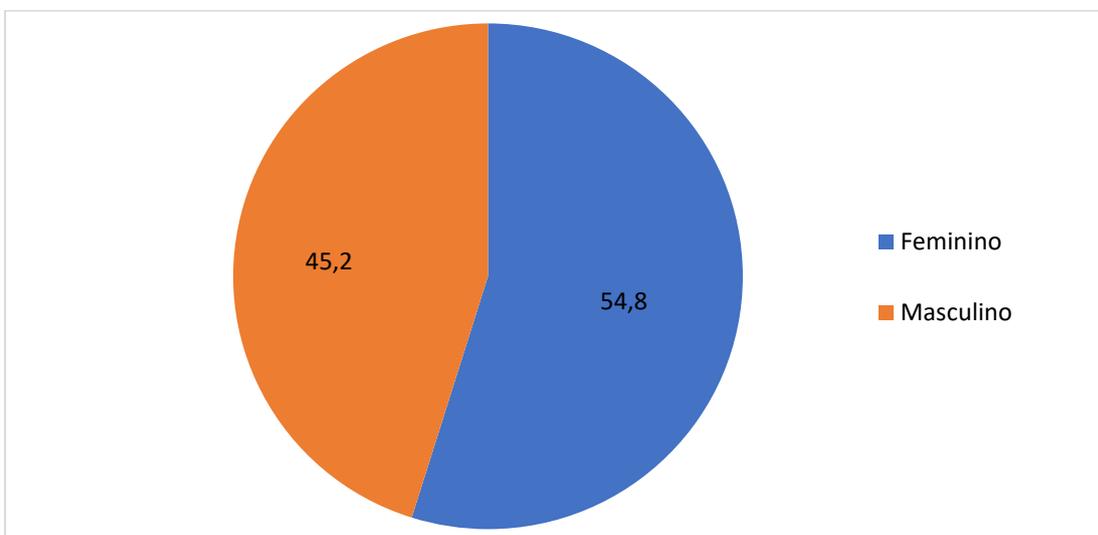
⁵ Trata-se de 38 IFs (distribuídos pelo território nacional)), além de dois Centros Federais de Educação Tecnológica (situados no Rio de Janeiro e em Minas Gerais).

2.3.1 Características dos egressos

Nesta subseção, são descritas brevemente as características demográficas desse grupo. A maioria entre os concluintes é do sexo feminino, 55% (Gráfico 1). Em relação à idade, a maior parte é jovem (Gráfico 2): 38% têm até 24 anos e 29% está na faixa etária 25-29.

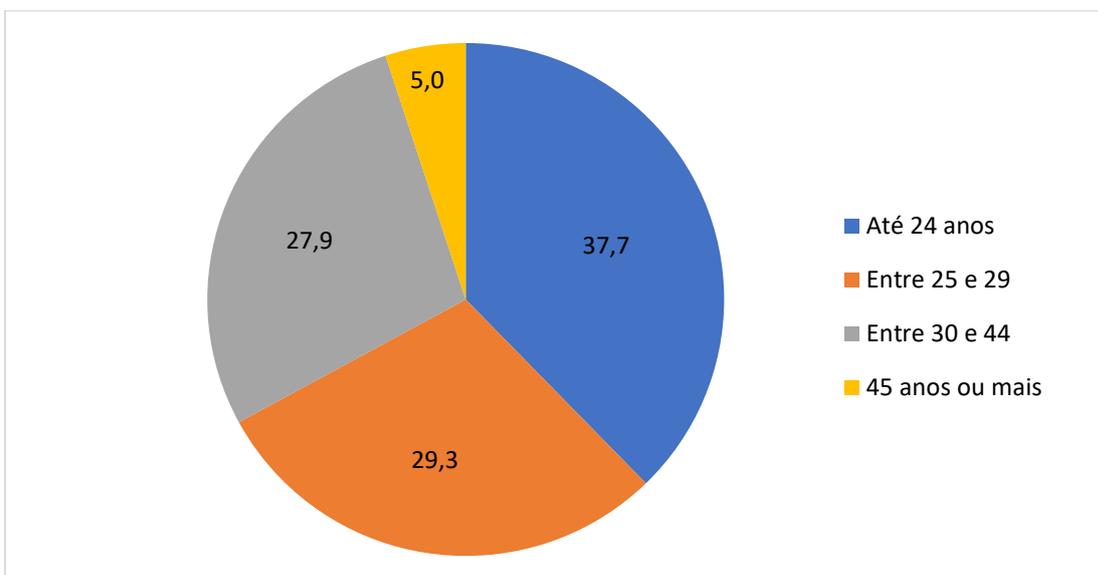
O Gráfico 3 mostra que, entre os concluintes, as maiores concentrações geográficas estão na região NE (37%), seguida da região SE (24%) e N (14%). Nas regiões S e CO, há 12%. Na análise por estado (Gráfico 4), vale destacar que há uma diversidade regional dos estados com maior proporção entre os concluintes; são eles: Goiás (9%), Ceará (8%), Minas Gerais (7%) e Maranhão (7%).

Gráfico 1 Distribuição dos concluintes por sexo (%)



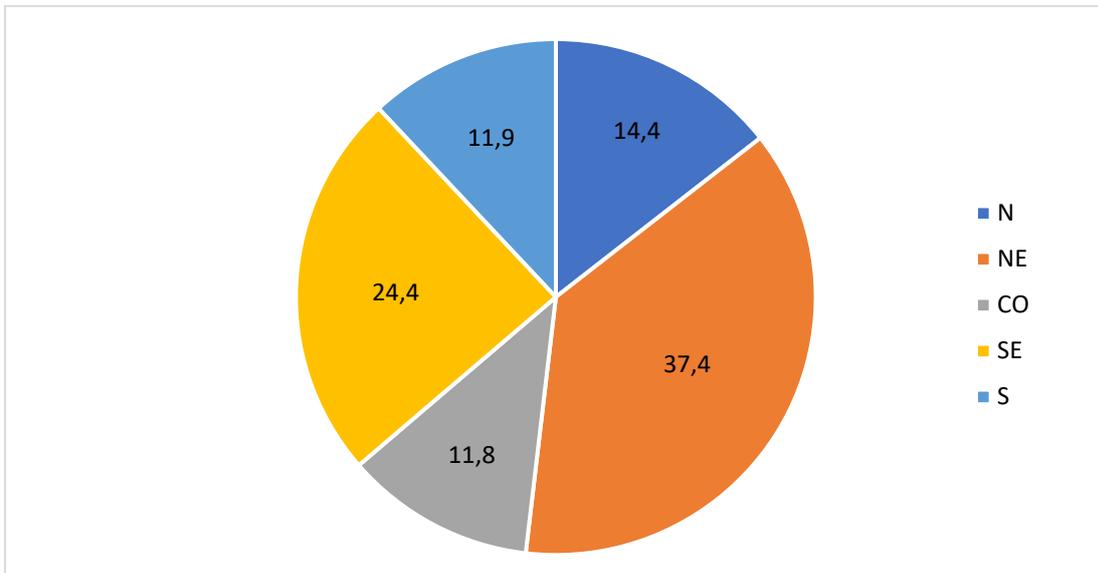
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 2 Distribuição dos concluintes por faixa etária (%)



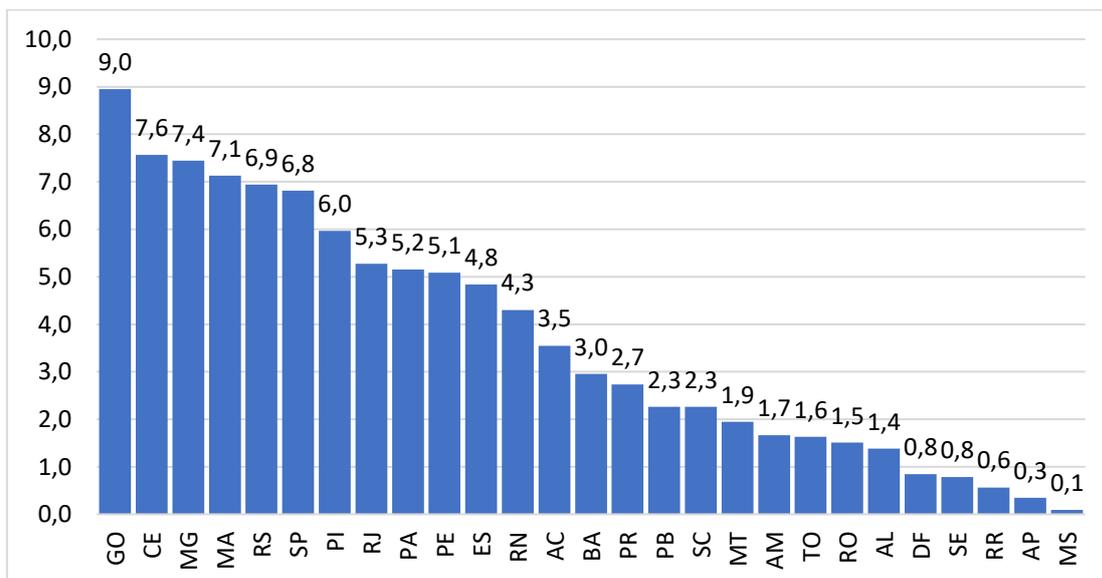
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 3 Distribuição dos concluintes por região (%)



Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 4 Distribuição dos concluintes por UF (%)



Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

2.3.2 Situação laboral dos egressos

Nesta subseção são apresentadas algumas informações sobre a situação no mercado de trabalho dos discentes que concluíram um curso de licenciatura nos IFs nas áreas de matemática, ciências biológicas, ciências da natureza, física e química em 2018. O Gráfico 5 mostra a porcentagem desses discentes que possuía vínculo assalariado na RAIS, ou seja, estavam ocupados no setor formal. Nota-se que, um ano antes da conclusão do curso, em

2017, 43% já possuíam vínculo assalariado na RAIS; e que, em 2019, um ano após a conclusão do curso, 65% dos egressos tinham um emprego formal.

Embora 2/3 dos egressos de cursos de licenciatura em ciências e matemática nos IFs tenham um emprego formal depois de um ano, a proporção dos que se empregam como docentes é pequena (Gráfico 6). Em 2019, apenas 22% dos discentes que concluíram o curso no ano anterior estavam ocupados como docentes, o que corresponde a 1/3 dos que tinham um vínculo de emprego formal. Portanto, se por um lado a proporção dos que conseguiram um emprego no setor formal não chega a ser considerada baixa, por outro, uma parcela reduzida está ocupada como docente.

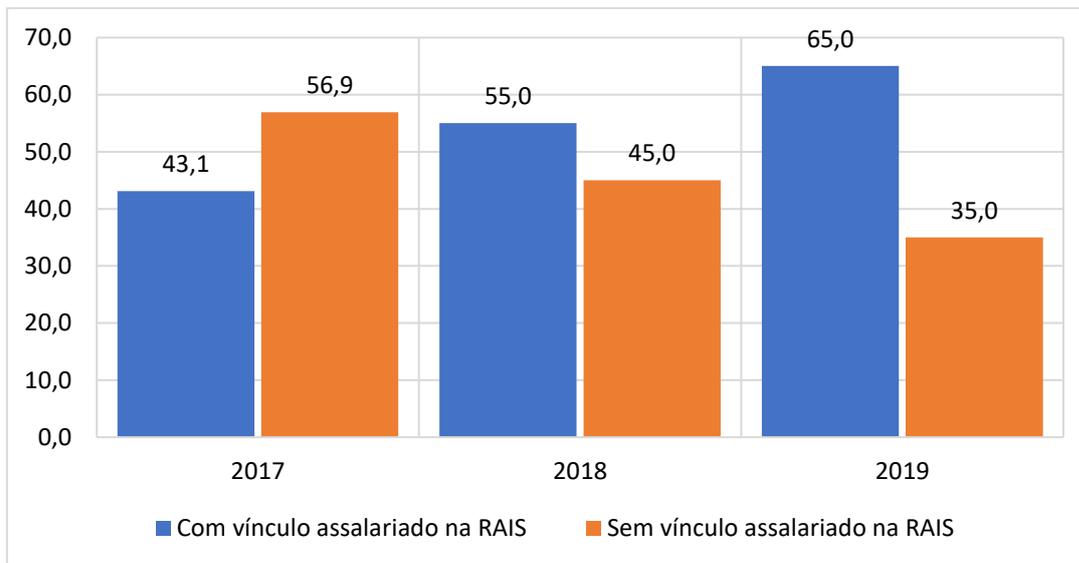
O Gráfico 7 mostra a média dos rendimentos do trabalho para os concluintes de cursos de licenciatura em ciências e matemática nos IFs em 2018 ocupados na RAIS. A remuneração média dos ocupados como docentes em 2017 era bem inferior à do total de ocupados, mas se tornou mais elevada depois da conclusão do curso. Enquanto para o total de ocupados os rendimentos aumentaram 8% entre 2017 e 2019, para os ocupados como docentes, o aumento correspondente a esse mesmo período foi de 30%. Em 2019, os concluintes que atuavam como docentes recebiam, em média, R\$ 3.000. O total de concluintes recebia menos, R\$ 2.800.

O Gráfico 8 mostra a parcela dos egressos atuando no ensino básico público. Em relação ao total de ocupados na RAIS, a porcentagem dos ocupados como docentes no ensino básico público é relativamente pequena (8% em 2017 e 17% em 2019), mas não muito menor quando comparada com a parcela atuando como docente, conforme reportado no gráfico 6. Em cada um dos anos entre 2017 e 2019, o ensino público concentrava cerca de 80% dos ocupados como docentes na RAIS.

Os rendimentos dos docentes no ensino básico público são, em média, maiores que os recebidos pelos egressos dos mesmos tipos de cursos, licenciaturas em matemática e ciência nos IFs, mas ocupados como docentes no ensino privado. Em 2019, os rendimentos dos docentes no ensino básico público (R\$ 3.200) são 7% maiores em relação ao total de ocupados como docentes (Gráfico 9). Esse resultado é muito influenciado pelo fato que os docentes no ensino público representam 80% do total de docentes. Quando os docentes no ensino público são comparados aos docentes no ensino privado, a diferença aumenta para 50%.

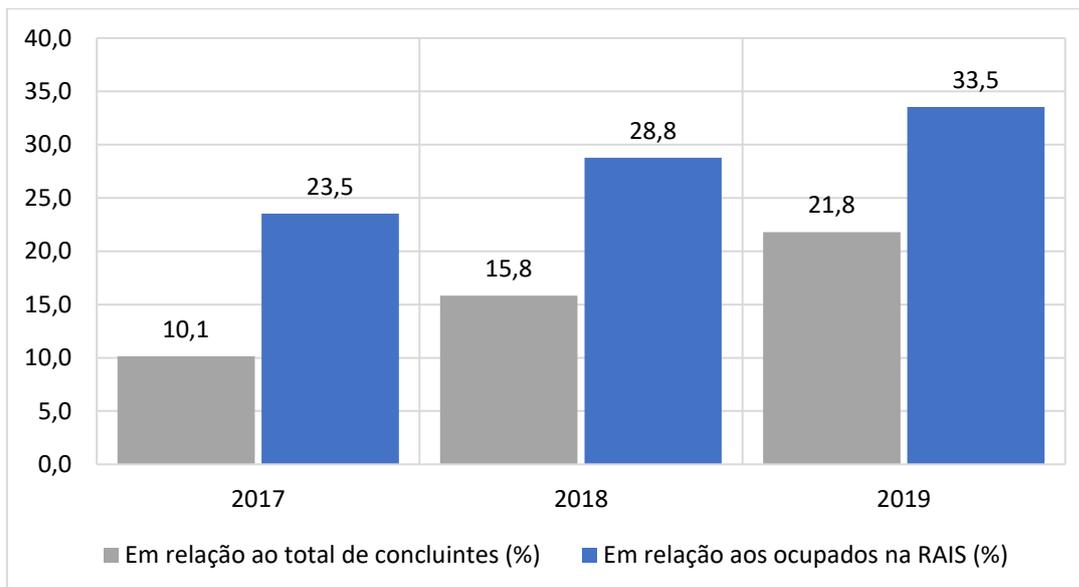
Uma proporção muito pequena dos egressos de curso de licenciatura em ciências e matemática nos IFs atua como docente nas áreas específicas em que se especializaram. Em 2019, menos de 4% dos que concluíram um curso desse tipo no ano anterior estavam ocupados como docentes nas áreas específicas (Gráfico 10). Em relação aos rendimentos, esse último grupo tem remuneração média inferior aos ocupados como docentes em outras áreas (Gráfico 11). Esse resultado é surpreendente, já que esses discentes se especializaram nas áreas de ciências e matemática durante a formação educacional.

Gráfico 5 Vínculo empregatício dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 (%)



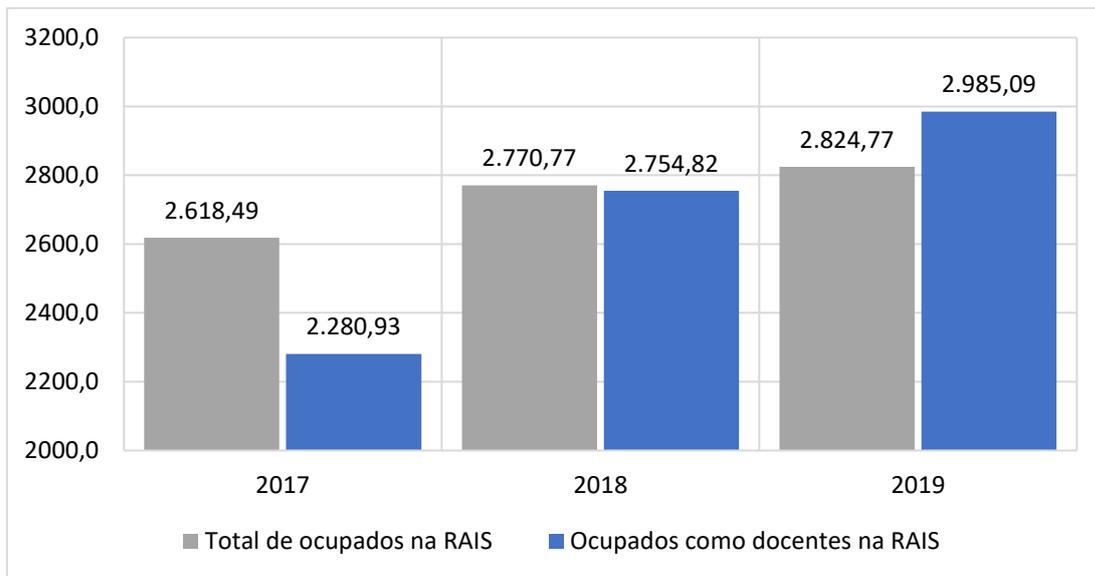
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 6 Concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 empregados como docentes do ensino básico



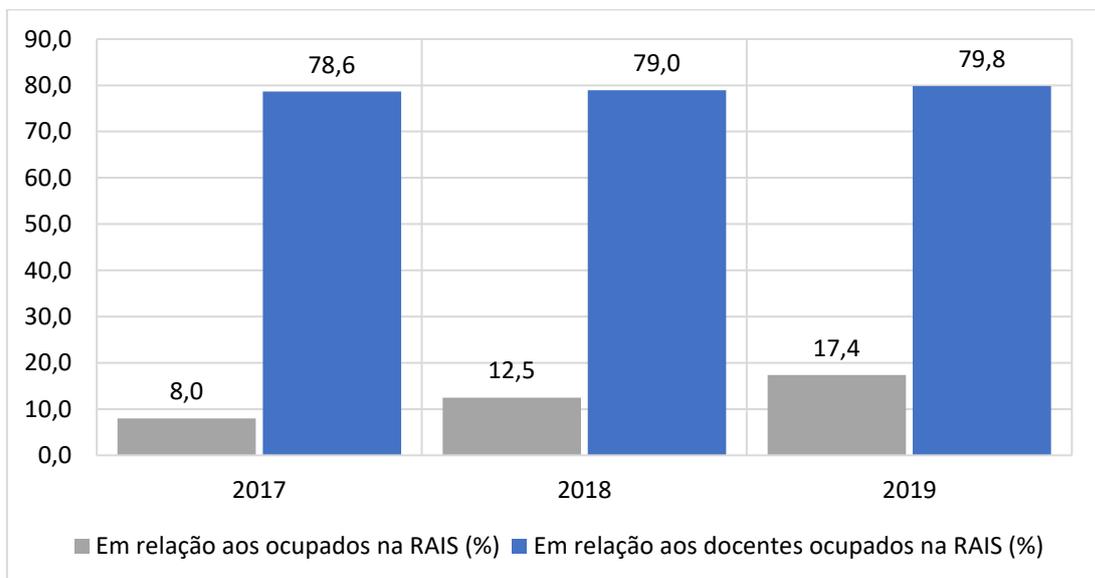
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 7 Remuneração dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018



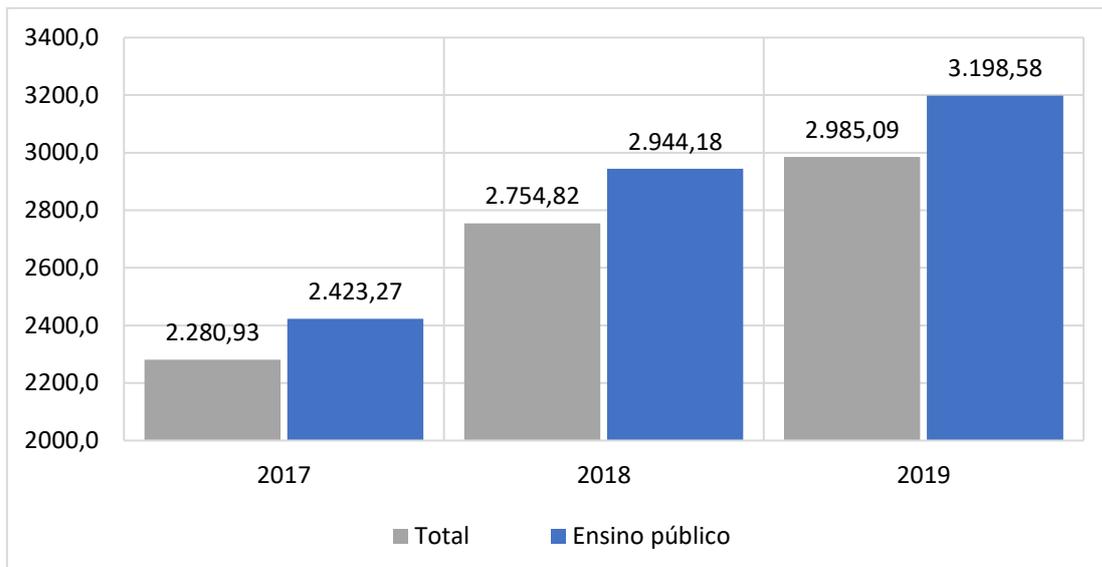
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 8 Concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 empregados como docentes do ensino básico público



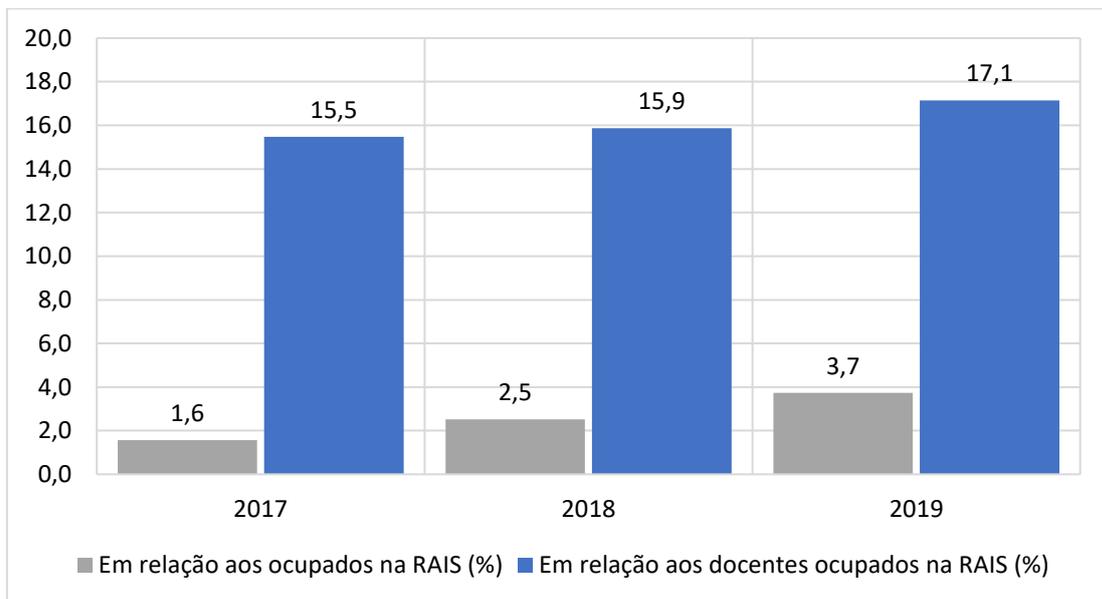
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 9 Remuneração dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 ocupados como docentes no ensino básico na RAIS



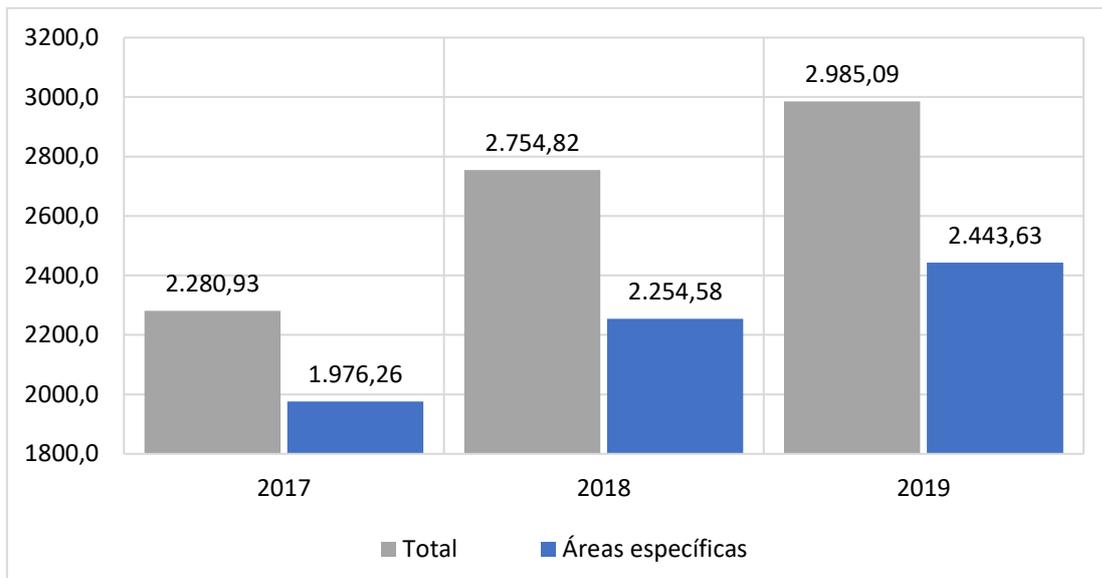
Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 10 Concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 empregados como docentes nas áreas específicas



Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

Gráfico 11 Remuneração por área dos concluintes em licenciatura nos IFs nas áreas de matemática e ciências em 2018 ocupados como docentes no ensino básico na RAIS



Fonte: PNP/SETEC/MEC, RAIS/MTP e IPEADATA/IPEA. Elaboração IPEA.

2.3.3 Considerações preliminares – Questão 1

O objetivo deste relatório é começar a responder a seguinte pergunta: quais resultados têm sido alcançados pelos IFs, como centros de referência para docentes da educação básica, com a oferta de licenciaturas nas áreas de matemática e ciências (ciências biológicas, ciências naturais, física e química)?

Tal pergunta pode ser respondida a partir de diferentes perspectivas, com distintas fontes de informações, chegando a diferentes resultados. As fontes de informações utilizadas neste relatório contemplam a PNP e a RAIS, cujos registros foram trabalhados com uma série de recortes temporais, geográficos, educacionais, laborais etc.

Entre os aspectos principais a serem destacados, com base nessas fontes de informações, podem-se citar:

i) Parece ser bastante restrito o número de indivíduos concluintes de licenciaturas em matemática, ciências biológicas, ciências da natureza, física e química. No ano de 2018, por exemplo, não se alcançou sequer 3,2 mil concluintes em todos os IFs do país.

ii) Nos anos recentes (anos de 2017 a 2019), a inserção desses indivíduos no mercado de trabalho assalariado registrado ('emprego formal') até aumentou, de 43,1% para 65,0% do total de discentes que concluíram as licenciaturas nas áreas de matemática e ciências nos IFs.

iii) Ademais, a inserção de tais indivíduos como docentes do ensino básico, propriamente dito, também se ampliou: de 10,1% para 21,8% do total desses discentes; bem como a inserção como docentes do ensino básico público: de 8,0% para 17,4%.

iv) Não obstante, a inserção desses indivíduos como docentes de áreas específicas de análise (matemática e ciências) permaneceu muito reduzida, em todo o

período de 2017 a 2019. No caso do ensino básico em geral, essa inserção passou de 1,6% para apenas 3,7% do total de discentes licenciados. Já no caso do ensino básico público, passou de 0,6% para somente 1,6%.

Ainda que esses números necessitem de complemento e refinamento, eles permitem levantar algumas questões iniciais a respeito dos papéis desempenhados pelos IFs na capacitação de docentes da educação básica, por meio de licenciaturas nas áreas de matemática e ciências.

Em especial, as seguintes questões: no período recente, são poucos os concluintes dessas licenciaturas nos IFs. E, ainda que parcela desses concluintes consiga se inserir no mercado de trabalho assalariado e registrado, até mesmo como docentes do ensino básico (inclusive na rede pública), muito poucos deles conseguem fazê-lo nas áreas de matemática e ciências biológicas, ciências naturais, física e química.

Apenas para fins de comparação com o número de discentes que concluem as licenciaturas em matemática e ciências no conjunto dos IFs no período recente (ano de 2018), as tabelas a seguir disponibilizam informações sobre o número de vínculos de trabalho, assalariados e registrados, na ocupação docente de ensino básico (entre os anos de 2017 e 2020), em todo o país.

Na média de 2017 a 2020, há 2,152 milhões vínculos laborais assalariados e registrados, de docentes atuando no ensino básico no Brasil. Desse número, 5,6% (ou aproximadamente 121,4 mil) lecionam nas áreas de matemática e ciências biológicas, ciências naturais, física e química (tabelas 1 e 2).

Também na média dos anos de 2017 a 2020, há 1,788 milhão de vínculos laborais do mesmo tipo, de docentes que estão atuando no ensino básico público no Brasil. Em meio a esse montante, 4,0% (ou cerca de 71,8 mil) estão exercendo sua docência nas áreas de matemática e ciências (tabelas 3 e 4).

Enfim, diante desses números, absolutos ou relativos, parece bastante reduzida a expressão do conjunto de discentes que conclui licenciaturas em matemática e ciências nos IFs nos anos recentes. E mais reduzida ainda a expressão daqueles que conseguem se inserir no mercado de trabalho, como docentes do ensino básico público, nas áreas mencionadas.

Tabela 1 Evolução agregada do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil

Nº	2017	2018	2019	2020
Docentes do ensino básico - áreas de matemática e ciências	122.826	122.386	125.017	115.495
Docentes do ensino básico - Outras áreas	2.051.502	2.042.476	2.015.942	2.010.693
Total	2.174.328	2.164.862	2.140.959	2.126.188
%	2017	2018	2019	2020
Docentes do ensino básico - áreas de matemática e ciências	5,6	5,7	5,8	5,4
Docentes do ensino básico - Outras áreas	94,4	94,3	94,2	94,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTP. Elaboração IPEA.

Tabela 2 Evolução do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico – áreas de matemática e ciências – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil

Nº	2017	2018	2019	2020
Professor de ciências exatas e naturais do ensino fundamental	55.376	53.709	52.437	48.968
Professor de matemática do ensino fundamental	20.624	21.831	24.604	22.440
Professor de biologia no ensino médio	11.926	11.528	11.759	11.094
Professor de física no ensino médio	8.483	8.497	9.168	8.329
Professor de matemática no ensino médio	17.799	17.991	17.711	16.102
Professor de química no ensino médio	8.618	8.830	9.338	8.562
Total	122.826	122.386	125.017	115.495
	6	6	7	5
%	2017	2018	2019	2020
Professor de ciências exatas e naturais do ensino fundamental	45,1	43,9	41,9	42,4
Professor de matemática do ensino fundamental	16,8	17,8	19,7	19,4
Professor de biologia no ensino médio	9,7	9,4	9,4	9,6
Professor de física no ensino médio	6,9	6,9	7,3	7,2
Professor de matemática no ensino médio	14,5	14,7	14,2	13,9
Professor de química no ensino médio	7,0	7,2	7,5	7,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTP. Elaboração IPEA.

Tabela 3 Evolução agregada do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico público – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil

Nº	2017	2018	2019	2020
Docentes do ensino básico - áreas de matemática e ciências	75.324	71.994	75.060	64.922
	1.732.3	1.724.0	1.703.4	1.703.0
Docentes do ensino básico - Outras áreas	14	17	26	97
	1.807.6	1.796.0	1.778.4	1.768.0
Total	38	11	86	19
%	2017	2018	2019	2020
Docentes do ensino básico - áreas de matemática e ciências	4,2	4,0	4,2	3,7
Docentes do ensino básico - Outras áreas	95,8	96,0	95,8	96,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTP. Elaboração IPEA.

Tabela 4 Evolução do nº vínculos ativos de docentes do ensino básico público – áreas de matemática e ciências – vínculos de trabalho assalariado e registrado – 2017 a 2020 – Brasil

Nº	2017	2018	2019	2020
Professor de ciências exatas e naturais do ensino fundamental	42.432	40.183	39.060	35.705
Professor de matemática do ensino fundamental	11.432	11.880	14.125	11.920
Professor de biologia no ensino médio	5.161	4.599	5.007	4.172
Professor de física no ensino médio	2.546	2.194	3.045	2.143
Professor de matemática no ensino médio	10.833	10.274	10.394	8.576
Professor de química no ensino médio	2.920	2.864	3.429	2.406
Total	75.324	71.994	75.060	64.922
%	2017	2018	2019	2020
Professor de ciências exatas e naturais do ensino fundamental	56,3	55,8	52,0	55,0
Professor de matemática do ensino fundamental	15,2	16,5	18,8	18,4
Professor de biologia no ensino médio	6,9	6,4	6,7	6,4
Professor de física no ensino médio	3,4	3,0	4,1	3,3
Professor de matemática no ensino médio	14,4	14,3	13,8	13,2

Professor de química no ensino médio	3,9	4,0	4,6	3,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTP. Elaboração IPEA.

Ressalve-se que esta é a apenas uma primeira versão do relatório de avaliação da RFEPECT, que procura começar a averiguar a relevância dos IFs como referência para a formação de docentes da educação básica e, mais especificamente, para a capacitação nas áreas de matemática e ciências.

Uma versão subsequente deste relatório será produzida, com informações adicionais (referentes a anos anteriores a 2017 e posteriores a 2019, por exemplo). E, também, com outros focos de análise (enfocando, por exemplo, todos os docentes de ensino básico em atuação no país e contrastando-os com aqueles que realizam licenciaturas nos IFs; ou, então, enfocando todos os discentes de licenciaturas do país e comparando-os com aqueles graduados nos IFs).

No que se refere a recomendações derivadas dos achados apresentados neste relatório, talvez seja o caso de destacar o seguinte:

- i) Tal como disposto na Lei nº 11.892/2008, os IFs têm por objetivos, entre diversos outros, a oferta de licenciaturas e de programas de formação superior, com o intuito de capacitar docentes do ensino básico – com destaque para docentes das áreas de matemática e ciências (ciências naturais, biológicas, física e química).
- ii) Com o intuito de cumprir tal determinação, os artigos 7º e 8º dessa lei dispõem que cada um dos IFs deve reservar, em cada exercício, ao menos 20% de sua oferta de vagas para interessados em tais licenciaturas e programas de formação, com foco principalmente nas áreas de matemática e ciências.
- iii) Em que pese a relevância dessas determinações, que apontam no sentido da valorização da docência no ensino básico, especialmente em áreas em que a discussão aponta uma carência histórica de docentes qualificados⁶, talvez seja o caso de **rever o disposto nos artigos 7º e 8º da Lei nº 11.892/2008**. Entre outras razões de ordem empírica, pelas seguintes:

iii.a) Segundo a PNP, nos anos recentes, no conjunto dos IFs, é bastante restrito o número de indivíduos concluintes de licenciaturas em matemática, ciências biológicas, ciências da natureza, física e química (em 2018, por exemplo, não se chegou a 3,2 mil discentes).

iii.b) De acordo com a RAIS, tal número representa somente 2,6% dos docentes com vínculos laborais assalariados registrados ao final do ano de 2018 – docentes em atuação no ensino básico e nas mesmas áreas de conhecimento (matemática e ciências).

iii.c) Ainda que as fontes de informações (a PNP e a RAIS) refiram-se a unidades de análise distintas⁷, parece que os IFs desempenham um papel reduzido na formação superior de docentes para o ensino básico, nas áreas

⁶ Ver resenha do debate histórico sobre os IFs no apêndice deste relatório (por exemplo, TCU, 2004 e 2011).

⁷ Como é bem sabido, no caso dos graduados nos IFs (captados pela PNP), trata-se de indivíduos. No caso dos docentes no mercado laboral (captados pela RAIS), tratam-se vínculos de trabalho.

mencionadas (ou, ao menos, na formação que ocorre por meio de licenciaturas).

iii.d) Sem mencionar que, dos 3,2 mil licenciados em matemática e ciências nos IFs ao longo do ano de 2018, uma proporção restrita se inseriu de fato no mercado de trabalho. Após a conclusão da licenciatura, apenas 21,8% desses 3,2 mil obtiveram emprego como docentes do ensino básico (e somente 17,4% no ensino básico público). Ademais, apenas 3,7% deles se transformaram em docentes do ensino básico nas áreas de matemática e ciências (e somente 1,6% no ensino básico público dessas áreas).

- iv)* Por tais razões de ordem empírica, em que pese a importância dos dispositivos previstos na **Lei nº 11.892/2008**, que objetivam a valorização da docência básica em áreas que (historicamente) demandam professores, talvez seja o caso de **rever o conteúdo dos artigos 7º e 8º, no que se refere à reserva de vagas para interessados em licenciaturas e programas de formação para docentes da educação básica.**
- v)* Historicamente, os IFs já desempenham com excelência várias funções relevantes na educação básica e superior brasileira. A literatura relacionada abaixo, no apêndice deste relatório, traz inúmeros exemplos dessa excelência na atuação dos IFs. Talvez a capacitação de docentes do ensino básico, nas áreas de matemática e ciências, por meio de licenciaturas e programas de formação, não esteja dentro do foco de atividades a serem exigidas dos IFs (ou, ao menos, não da maneira como é exigida pelos artigos 7º e 8º da Lei nº 11.892/2008).

3 Apêndices – Questão 1

Para fins de publicização, controle e (eventual) replicação de procedimentos, o script utilizado para tratamento, concatenação e extração de informações pode ser checado no seguinte endereço: <<https://github.com/agambier407/stata>>. O script foi construído com base na linguagem utilizada pelo software Stata (versão 14.2).

3.1 Apêndice A – Breve histórico da estruturação e da atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

O objetivo deste apêndice é disponibilizar um breve histórico dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (doravante IFs), por meio de uma resenha sucinta de uma parcela da literatura especializada no assunto.

Em linhas bastante gerais, a definição de educação profissional pode ser encontrada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394 de 1996 – LDB)⁸. E, entre outros

⁸ Mencione-se que a própria Constituição Federal, em seu art. 227, prevê: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (redação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 65/2010).

aspectos, ela se refere à preparação necessária para que os indivíduos possam se inserir no mercado de trabalho.

Para tanto, a educação profissional segue alguns princípios de organização e atuação. Como, por exemplo, a valorização: i) do trabalho, compreendido de forma ampla, como elemento estruturador da educação; ii) da integração entre atividades educativas, científicas e laborais; iii) da articulação entre saberes propedêuticos e profissionais, teóricos e práticos, adquiridos de forma inicial e continuada.

No Brasil, historicamente, a educação profissional é oferecida por quatro estruturas distintas: a federal, a estadual, a municipal e a privada (em que pese a União desempenhar papel de relevo em todas). Os IFs constituem uma parte importante da estrutura que, em âmbito federal, oferta educação profissional. A partir da Lei nº 11.892/2008, tal estrutura passou a ser denominada 'Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica' (doravante RFEPCT)⁹.

Grosso modo, o intuito dessa norma foi reorganizar a educação profissional no país, a partir da constituição da RFEPCT. De um lado, isso se deu por meio da atualização e da ampliação de instituições federais que já existiam, com investimentos em novos cursos, vagas, instalações, campi, docentes, técnicos etc. De outro lado, ocorreu por meio da criação de instituições federais inteiramente novas (como diversos dos IFs analisados neste relatório).

De fato, os IFs ocupam posição destacada na RFEPCT. No que se refere ao ensino, a sua atuação está distribuída por níveis que vão da educação fundamental até a pós-graduação, incluindo a formação inicial e continuada. Ademais, sua atuação avança em múltiplas áreas, técnicas (de nível fundamental e médio) e tecnológicas (nível superior). Paralelamente, sua atuação se dá por variados tipos de oferta: integrada, concomitante, subsequente, educação jovens e adultos. Além disso, sua atuação ocorre na modalidade não só presencial, como também a distância.

Ademais, os IFs ocupam posição realçada na RFEPCT porque, à semelhança das universidades federais, são instituições com autonomia legalmente estabelecida para desempenhar suas diversas funções. No que diz respeito ao ensino, essa autonomia se reflete, por exemplo, na capacidade dos IFs criarem, modificarem e extinguirem campi, cursos e vagas, bem como certificarem conhecimentos e registarem documentos comprobatórios desses saberes (documentos como diplomas).

Além do ensino, as funções dos IFs incluem a pesquisa e a extensão. De acordo com as determinações da Lei nº 11.892/2008, as atividades de pesquisa devem contar com natureza aplicada. Em outras palavras, devem se voltar à busca de soluções para problemas que afligem o relevo socioeconômico em que se inserem os IFs. Vale mencionar que a expansão dessas instituições, a partir de 2008, se deu principalmente em direção a periferias das regiões metropolitanas e a áreas interiores do país, onde se registram problemas sociais e econômicos de variados tipos.

Justamente no sentido de assegurar o desenvolvimento de atividades de pesquisa com natureza aplicada, a Lei nº 11.892/2008 estabelece a importância de sua conexão com as de extensão. Estas últimas envolvem um amplo conjunto de atividades, voltadas ao apoio de comunidades próximas aos IFs. Por exemplo, mediante a oferta de produtos e serviços que são, direta ou indiretamente, resultados dos esforços de ensino e pesquisa. Tais produtos

⁹ Atualmente, além de 38 IFs, essa rede é composta por dois Centros Federais de Educação Tecnológica, 22 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, o Colégio Pedro 2º e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

e serviços podem estar referenciados às áreas de educação, saúde, esporte, cultura, assistência técnica/tecnológica, desenvolvimento econômico, entre outras mais.

3.2 Apêndice B - Expansão dos IFs

A literatura destaca que, sob diversas perspectivas, a expansão dos IFs foi muito expressiva posteriormente à Lei nº 11.892/2008. Os investimentos realizados resultaram na ampliação, na diversificação e na atualização da oferta de cursos, vagas, instalações e assim por diante. E essa expansão se deu principalmente em áreas periféricas das metropolitanas e do interior do Brasil. Ou seja, áreas que provavelmente ainda não contavam com estruturas semelhantes de educação profissional (em que pese a presença anterior de unidades das redes estadual, municipal e privada – ou mesmo federal).

3.3 Apêndice C - Instituições

O número absoluto de IFs aumentou entre os anos de 2009 e 2019, passando de 35 para 40 instituições – o que correspondeu a um incremento relativo de 14,3% (tabela 1). Note-se que, nesses números, estão incluídos os dois Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) que optaram por continuar com esse tipo de organização, não se transformando em IFs (Rio de Janeiro e Minas Gerais)¹⁰.

Com exceção do Sudeste e do Sul, as demais regiões do Brasil presenciaram um aumento no número de IFs entre 2009 e 2019. Mas, no caso das regiões Norte e Centro-Oeste, isso se mostrou mais relevante (crescimento de 3,2% e 3,9%, respectivamente). No caso da região Sudeste, que já contava com uma maior concentração de IFs, não houve a criação de novas instituições (o que resultou em um decréscimo de 3,9%), sendo que coisa semelhante ocorreu no caso da região Sul (2,1%) (tabela 1).

Tabela 5 Evolução do nº IFs/Cefets – 2009 e 2019 – Brasil

Nº IFs/Cefets	Nº					
2009	35					
2019	40					
Var. (2019-2009) (Nº)	5					
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	14,3					
<hr/>						
% IFs/Cefets	N	NE	SE	S	CO	Total
2009	14,3	28,6	31,4	17,1	8,6	100,0

¹⁰ Em que pese a estrutura de incentivos prevista pela Lei nº 11.892/2008, o processo de transformação das instituições de educação profissional para IFs não foi algo compulsório, mas sim fruto de uma decisão tomada por cada instituição. Com essa lei, optaram por se transformar em IFs: i) 31 Cefets; ii) 75 Unidades Descentralizadas de Ensino (Uneds); iii) 39 Escolas Agrotécnicas (EAs); iv) 7 Escolas Técnicas Federais (ETFs); v) 8 escolas vinculadas a Universidades Federais. De toda forma, não sendo compulsório o processo de transformação em IFs, os Cefets do Rio de Janeiro e de Minas Gerais decidiram permanecer com a mesma organização. Observe-se que todas as informações apresentadas nesta seção contemplam todos os IFs existentes e os dois Cefets restantes.

2019	17,5	27,5	27,5	15,0	12,5	100,0
Var. (2019-2009) (p.p.)	3,2	-1,1	-3,9	-2,1	3,9	0,0

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

3.4 Apêndice D - Docentes e técnicos

Mais do que o número de instituições, a expansão dos IFs após a Lei nº 11.892/2008 pode ser captada por outros indicadores. Como, por exemplo, o número de docentes mobilizados para dar conta desse processo. Ainda que as informações do ano de 2009 refiram-se a funções docentes (vínculos), e não exatamente a docentes (indivíduos), a evolução foi tão expressiva que não deixou dúvidas a respeito da expansão vivenciada pelos IFs (por meio de novos campi, novas instalações, novos cursos, novas vagas etc. – e novos docentes).

No que se refere ao total de docentes (em efetivo exercício ou afastados), o número chegou a 27,3 mil no ano de 2019. E a ampla maioria deles com mestrado ou doutorado completos (sendo que a evolução no número de doutores contratados pelos IFs foi a mais expressiva de todos os níveis de titulação) (tabela 2). No que diz respeito aos docentes em efetivo exercício, a dinâmica parece ser bastante semelhante: expressiva ampliação do número. E com destaque para os contratados em tempo integral, que chegaram a 95,6% do corpo docente no ano de 2019 (tabela 2).

Com uma dinâmica semelhante à dos docentes, o número de técnicos em atuação nos IFs também registrou uma evolução substantiva no período analisado¹¹. Apesar de a comparação entre ambos os anos levar em conta técnicos em exercício (2009) e em exercício e afastados (2019), a evolução do número de técnicos não deixou dúvidas a respeito da expansão dos IFs, chegando a 33,5 mil neste último ano (tabela 3). Ademais, o nível acadêmico dos técnicos alterou-se no período estudado, reduzindo-se a proporção daqueles sem graduação ou apenas com graduação, bem como ampliando-se a fração daqueles com especialização ou mestrado (tabela 3).

Tabela 6 Evolução do nº docentes nos IFs/Cefets – 2009 e 2019 – Brasil

Docentes (em exercício e afastados)	Total					
2009*	7.361					
2019	27.300					
Var. (2019-2009) (Nº)	19.939					
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	270,9					
* Funções docentes						
Docentes (em exercício e afastados)	Sem Grad.	Grad.	Especial iz.	Mestra do	Doutora do	Tot al

¹¹ Apesar da denominação comum, os técnicos contratados pelos IFs possuem atuação diversificada: área administrativa, orçamentária, financeira, informacional, comunicacional, laboratorial etc.

2009*	0,5	13,0	24,4	43,9	18,2	100,0
2019	0,0	2,6	10,8	46,5	40,0	100,0
Var. (2019-2009) (p.p.)	-0,5	-10,3	-13,6	2,6	21,8	0,0

* Funções docentes

Docentes (em exercício)	Total					
2009*	6.970					
2019	26.072					
Var. (2019-2009) (Nº)	19.102					
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	274,1					

* Funções docentes

Docentes (em exercício)	Tempo Integral	Tempo Parcial	Horista	Total		
2009*	85,1	7,2	7,6	100,0		
2019	95,6	3,1	1,3	100,0		
Var. (2019-2009) (p.p.)	10,5	-4,1	-6,4	0,0		

* Funções docentes

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Tabela 7 Evolução do nº técnicos nos IFs/Cefets – 2009 e 2019 – Brasil

Técnicos	Total					
2009*	9.318					
2019**	33.452					
Var. (2019-2009) (Nº)	24.134					
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	259,0					
* (em exercício)						

** (em exercício e afastados)

Técnicos	Sem Grad.	Grad.	Espec.	Mestr.	Doutor.	Total
2009*	43,2	31,2	21,9	3,6	0,1	100,0
2019**	12,1	26,0	41,6	18,3	1,9	100,0
Var. (2019-2009) (p.p.)	-31,0	-5,1	19,7	14,7	1,8	0,0

* Em exercício

** Em exercício e afastados

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

3.5 Apêndice E - Cursos de graduação presenciais

Especificamente quanto às graduações presenciais (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia), que sempre corresponderam a uma parcela expressiva da oferta educacional dos IFs¹², percebe-se um aumento no número de cursos no período estudado. Em termos absolutos, esse número passou de 485 no ano de 2009 para 1.659 no ano de 2019 (em termos relativos, um incremento de 242,1%) (tabela 4). Em larga medida, isso é outro indicador da expansão dos IFs após a Lei nº 11.892/2008.

Ainda que as áreas desses cursos não sejam estritamente comparáveis entre 2009 e 2019, neste último ano, pode-se notar que a maioria deles estava na área de educação (31,6% do total de cursos), seguida pela de engenharia, produção e construção (26,7%), pela de computação e tecnologias da informação e comunicação (14,1%) e pela área de agricultura, silvicultura, pesca e veterinária (10,4%) (tabela 4).

Tabela 8 Evolução do nº cursos nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil

Nº total de cursos	Nº		
2009	485		
2019	1.659		
Var. (2019-2009) (Nº)	1.174		
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	242,1		
Nº total de cursos - áreas gerais	2009	2019	Var. (2019-2009) (p.p.)
Educação	19,4	31,6	12,2
Humanidades e Artes	1,9	1,9	0,1
Ciências Sociais, Negócios e Direito	5,6	-	-
Negócios, Administração e Direito	-	9,5	-
Ciências, Matemática e Computação	21,0	-	-
Ciências Naturais, Matemática e Estatística	-	1,6	-
Computação e Tecnologias da Inf. e Comunicação	-	14,1	-
Engenharia, Produção e Construção	33,0	26,7	-6,3
Agricultura e Veterinária	8,2	-	-
Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária	-	10,4	-
Saúde e Bem-Estar Social	2,7	1,0	-1,7
Serviços	8,2	3,1	-5,1
Total	100,0	100,0	0,0

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Acompanhando o número de cursos, o número de ingressos nos IFs apresentou forte crescimento entre 2009 e 2019, passando de 24,1 mil para 74,2 mil (variação correspondente a 208,1% em termos relativos) (tabela 5).

O número de matrículas nos IFs mostrou incremento ainda maior, alcançando 267,3% no período analisado (de 54,7 mil no ano de 2009 para 201,0 mil no de 2019) (tabela

¹² Apenas a título de exemplo, de acordo com as informações da Plataforma Nilo Peçanha (descrita mais abaixo), no ano de 2019, os IFs ofertaram 2,1 mil cursos de graduação presencial (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia), envolvendo 75,7 mil ingressos, 266,4 mil matrículas e 16,7 mil concluintes.

6). Tal como os cursos, as matrículas concentraram-se, neste último ano, em áreas como engenharia, produção e construção (29,6% do total), educação (28,6%), computação e tecnologias da informação e comunicação (13,0%), agricultura, silvicultura, pesca e veterinária (10,7%) e pela área de negócios, administração e direito (10,1%) (tabela 6). Acrescente-se que as matrículas nos IFs, no período estudado, concentraram-se (e cada vez mais) nos bacharelados (que chegaram a 41,7% do total em 2019), seguidos de longe pelos cursos de tecnologia (29,5%) e pelos de licenciatura (28,5%) (tabela 6)¹³.

Por fim, o número de concluintes dos IFs apresentou crescimento quase igual ao de matriculados entre 2009 e 2019, passando de 5,0 mil para 18,0 mil (variação de 261,6% em termos relativos) (tabela 7). As áreas de concentração também se mostraram similares: engenharia, produção e construção (26,7% do total de concluintes no ano de 2019), educação (26,0%), negócios, administração e direito (13,4%), agricultura, silvicultura, pesca e veterinária (12,4%) e computação e tecnologias da informação e comunicação (11,4%) (tabela 7). Ao final do período de análise, os concluintes tecnólogos ainda representavam a maioria (37,6% do total em 2019); mas o crescimento mais destacado nesse lapso temporal ficou com os bacharéis (que chegaram a 36,4% dos concluintes) e licenciados (25,9%) (tabela 7)¹⁴.

Em boa medida, esses números a respeito de ingresso, matrícula e conclusão de graduações presenciais podem ser vistos como outros indicadores, que também reforçam a visão da expansão dos IFs após a Lei nº 11.892/2008.

Tabela 9 Evolução do nº ingressos nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil

Nº total de ingressos	Nº
2009	24.078
2019	74.180
Var. (2019-2009) (Nº)	50.102
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	208,1

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

¹³ Ressalte-se que, em 2009, os cursos de tecnologia concentravam a maior parte das matrículas (54,0%), seguidos pelos bacharelados (26,3%) e pelas licenciaturas (19,4%). Ou seja, houve uma acentuada mudança de perfil dos discentes matriculados nos IFs nesse lapso de tempo.

¹⁴ Ou seja, assim como no caso dos matriculados, também sob a perspectiva dos concluintes, houve uma sensível mudança de perfil dos discentes dos IFs nesse período.

Tabela 10 Evolução do nº matrículas nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil

Nº total de matrículas	Nº		
2009	54.733		
2019	201.025		
Var. (2019-2009) (Nº)	146.292		
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	267,3		
Nº total de matrículas - áreas gerais	2009	2019	Var. (2019-2009) (p.p.)
Educação	17,0	28,6	11,6
Humanidades e Artes	2,0	2,0	0,0
Ciências Sociais, Negócios e Direito	6,6	-	-
Negócios, Administração e Direito	-	10,1	-
Ciências, Matemática e Computação	17,1	-	-
Ciências Naturais, Matemática e Estatística	-	1,3	-
Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação	-	13,0	-
Engenharia, Produção e Construção	39,8	29,6	-10,2
Agricultura e Veterinária	5,4	-	-
Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária	-	10,7	-
Saúde e Bem-Estar Social	1,7	1,3	-0,4
Serviços	10,4	3,2	-7,2
Programas Básicos	-	0,2	-
Total	100,0	100,0	0,0
Nº total de matrículas - graus acadêmicos	2009	2019	Var. (2019-2009) (p.p.)
Bacharelado	26,3	41,7	15,4
Licenciatura	19,4	28,5	9,1
Bacharelado e Licenciatura	0,3	-	-
Tecnólogo	54,0	29,5	-24,5
Não se aplica	-	0,2	-
Total	100,0	100,0	0,0

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Tabela 11 Evolução do nº concluintes nos IFs/Cefets – graduações presenciais – 2009 e 2019 – Brasil

Nº total de concluintes	Nº		
2009	4.965		
2019	17.951		
Var. (2019-2009) (Nº)	12.986		
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	261,6		
Nº total de concluintes - áreas gerais	2009	2019	Var. (2019-2009) (p.p.)
Educação	10,9	26,0	15,2
Humanidades e Artes	1,8	2,5	0,8
Ciências Sociais, Negócios e Direito	9,7	-	-
Negócios, administração e direito	-	13,4	-
Ciências, Matemática e Computação	12,4	-	-
Ciências naturais, matemática e estatística	-	1,1	-
Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação	-	11,4	-
Engenharia, Produção e Construção	32,7	26,7	-6,0
Agricultura e Veterinária	11,2	-	-
Agricultura, silvicultura, pesca e veterinária	-	12,4	-
Saúde e Bem-Estar Social	2,5	1,7	-0,8
Serviços	18,8	4,6	-14,2
Programas básicos	-	-	-
Total	100,0	100,0	0,0
Nº total de concluintes - graus acadêmicos	2009	2019	Var. (2019-2009) (p.p.)
Bacharelado	10,0	36,4	26,4
Licenciatura	10,9	25,9	15,1
Bacharelado e Licenciatura	0,0	-	-
Tecnólogo	79,1	37,6	-41,5
Não se aplica	-	-	-
Total	100,0	100,0	0,0

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

3.6 Apêndice F - Cursos de graduação a distância

Ao contrário dos indicadores da graduação presencial, que mostraram sinais inequívocos de crescimento acelerado (em termos de cursos, ingressos, matrículas, concluintes etc.), os da graduação a distância apresentaram somente sinais ambivalentes no período de estudo.

A graduação a distância envolveu cursos de bacharelados, licenciaturas e de tecnologia, ofertados de maneira remota, síncrona ou assíncrona, com tecnologias variadas e, frequentemente, por meio de polos distribuídos pelo país. O número desses polos retrocedeu entre os anos de 2009 e 2019, de 236 para 215 (ou 8,9% em termos relativos). Apesar dessa diminuição dos polos, os cursos oferecidos a distância tiveram um aumento em seu número, de 25 no ano de 2009 para 59 no de 2019 (variação de 136,0%) (tabela 8).

No que diz respeito aos discentes envolvidos com as graduações a distância, os indicadores são oscilantes. O número de ingressos reduziu-se entre 2009 e 2019, de 4,1 mil para 2,9 mil (ou 30,5%). Ao mesmo tempo, o número de matrículas se ampliou, de 13,4 mil para 14,8 mil (10,9%); bem como o número de concluintes, de 0,2 mil para 0,7 mil (267,0%) (tabela 8).

Enfim, talvez o que importe na análise dos indicadores da graduação a distância seja a comparação de sua dinâmica ambivalente entre os anos analisados, com a dinâmica inequívoca apresentada pela graduação presencial. Como resultado dessa comparação, nota-se que a graduação a distância tinha 5,2% do número de cursos da presencial em 2009, proporção que se reduziu a 3,6% em 2019. Ela contava com 17,0% dos ingressos, proporção que passou para apenas 3,8%. Ela possuía 24,4% das matrículas, proporção que caiu para 7,4%. Ademais, ela tinha 3,9% dos concluintes, proporção que ficou em 4,0% (tabela 9).

Ou seja, os números apresentados pelos IFs na promoção da graduação a distância já não eram os mais destacados, quando comparados com os números da graduação presencial. E, com o decorrer dos anos, essa tendência parece só ter se acentuado, de forma que parece difícil afirmar que a graduação a distância participou do processo de expansão dos IFs, após a promulgação da Lei nº 11.892/2008 (processo examinado, com muito mais clareza, em meio à graduação presencial, por exemplo).

Tabela 12 Evolução do nº polos, cursos, ingressos, matrículas e concluintes nos IFs/Cefets – graduações a distância – 2009 e 2019 – Brasil

Nº total de polos	Nº
2009	236
2019	215
Var. (2019-2009) (Nº)	-21
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	-8,9
Nº total de cursos	Nº
2009	25
2019	59
Var. (2019-2009) (Nº)	34
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	136,0
Nº total de ingressos	Nº
2009	4.100
2019	2.848
Var. (2019-2009) (Nº)	-1.252
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	-30,5
Nº total de matrículas	Nº

2009	13.364
2019	14.818
Var. (2019-2009) (Nº)	1.454
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	10,9
Nº total de concluintes	Nº
2009	194
2019	712
Var. (2019-2009) (Nº)	518
Var. ((2019-2009)/2009) (%)	267,0

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

Tabela 13 Comparação da evolução do % de cursos, ingressos, matrículas e concluintes nos IFs/Cefets – graduações presenciais e a distância – 2009 e 2019 – Brasil

% total de cursos (a distância / presencial)	%
2009	5,2
2019	3,6
% total de ingressos (a distância / presencial)	%
2009	17,0
2019	3,8
% total de matrículas (a distância / presencial)	%
2009	24,4
2019	7,4
% total de concluintes (a distância / presencial)	%
2009	3,9
2019	4,0

Fonte: Sinopse Estatística - CES/Inep/MEC. Elaboração dos autores.

3.7 Apêndice G - Problemas na expansão

Apesar de toda a expansão dos IFs após a Lei nº 11.892/2008, examinada na maior parte dos indicadores apresentados acima, a literatura também aponta que alguns problemas marcaram a atuação dessas instituições. Entre eles, destacam-se: i) as dificuldades para reduzir as taxas de evasão de discentes em diversos cursos; ii) os problemas para aprimorar a interação com a realidade socioeconômica dos locais onde os IFs estão instalados; iii) as dificuldades para conseguir inserir os discentes egressos nessa mesma realidade; iv) os problemas para realizar pesquisas de natureza aplicada, bem como atividades de extensão associadas; v) as dificuldades para aprimorar as condições de trabalho de seus docentes e técnicos. Nesta seção, a ideia é apresentar, mesmo que brevemente, as linhas gerais cada um desses problemas.

3.8 Apêndice H - Evasão

A respeito da evasão, ela parece ser mais acentuada no caso de cursos vinculados ao ensino superior (especialmente bacharelados e licenciaturas)¹⁵. Ao mesmo tempo, parece ser menos expressiva no caso de cursos do ensino básico (em seus diversos modelos – integrado, concomitante e subsequente). Quais as razões aventadas pela literatura para a evasão que afeta os discentes dos IFs?

Há razões de ordem individual e familiar – como, por exemplo: i) o percurso escolar dos alunos (que parece influir sobre a evasão, em especial quando há episódios de retenção); ii) a situação familiar dos discentes (estrutura, renda e escolaridade dos pais também parecem afetar a evasão); iii) a condição laboral dos alunos (a sua ocupação no mercado laboral também parece influir sobre a evasão); iv) múltiplas variáveis sociodemográficas (como a idade, que também parece afetar a evasão).

Por outro lado, há razões de ordem institucional – como as seguintes: i) a localização das unidades escolares (a distância a ser percorrida pelos discentes para chegar nos IFs parece influir sobre a evasão); ii) a infraestrutura das unidades escolares (a precariedade dessa estrutura também parece afetar a evasão); iii) as diversas iniciativas de atração ou manutenção dos alunos, adotadas pelos institutos (que também parece influir sobre a evasão).

Vale recordar que os IFs ofertam educação desde o ensino básico até o superior (incluindo pós-graduação), contando com cursos muito variados em termos de exigência de conhecimentos prévios, de carga horária estimada, de perspectivas profissionais oferecidas e assim por diante.

Ademais, os IFs também lidam com discentes com idades muito distintas (desde crianças no fundamental até adultos pós-graduandos), dotados de percursos escolares diferentes (na rede pública e privada, com e sem qualidade adequada), com desiguais suportes familiares (em termos de rendimentos e níveis de escolaridade dos pais, por exemplo).

A evasão enfrentada por alguns cursos oferecidos pelos IFs (como alguns bacharelados e licenciaturas) deve ser compreendida nesse contexto mais amplo. Especialmente no que se refere ao contexto que conforma o corpo discente, que é bastante heterogêneo e, com frequência, enfrenta múltiplas dificuldades para acessar, se manter vinculado e concluir os cursos ofertados. E, como é óbvio, a necessidade de ações de apoio aos alunos só ganha destaque nesse contexto, para não falar das ações de manutenção de uma boa infraestrutura de ensino.

3.9 Apêndice I - Interação com a realidade socioeconômica

Quanto à interação dos IFs com a realidade socioeconômica que envolve seus campi, ela pode ocorrer por meio do ensino, da pesquisa ou da extensão. A atuação mediante o ensino envolve pontos que serão abordados na seção seguinte deste relatório. Já as atuações por meio da pesquisa e da extensão enfrentam dinâmicas bastante desafiadoras, que serão aqui discutidas brevemente.

¹⁵ Mencione-se que os cursos vinculados ao Proeja também apresentam acentuada evasão de discentes.

Como mencionado acima, por um lado, a extensão consistiria em uma espécie de ‘socialização’ dos resultados dos esforços de ensino e pesquisa dos IFs, nas áreas de educação, saúde, esporte, cultura, assistência etc. E, por outro lado, essa socialização induziria o desenvolvimento de pesquisa com natureza essencialmente ‘aplicada’ nos institutos, tal como previsto pela Lei nº 11.892/2008.

No entanto, nota-se alguma dificuldade para fazer avançar agendas de pesquisas com perfil aplicado nos IFs, bem como iniciativas de extensão vinculadas a tais agendas. Entre as razões, estão os impasses enfrentados na construção de parcerias com instituições econômicas (empresas) e sociais (organizações da sociedade civil – associações, sindicatos etc.)¹⁶.

Com frequência, impasses de tipo administrativo, associados especificamente à elaboração de convênios, que surgem por desconhecimento dos requisitos jurídicos pelas partes, por mudanças abruptas nas normas reguladoras, por receio de consequências jurídicas inesperadas e assim por diante.

Outras razões da dificuldade para avançar em pesquisas aplicadas nos IFs estão relacionadas à própria realidade socioeconômica. Até por conta da forma de expansão proposta pela Lei nº 11.892/2008, voltada às áreas menos desenvolvidas das metropolitanas e do interior do país, muitas vezes os campi estão em locais com estrutura empresarial reduzida e não diversificada, com um mercado laboral pouco estruturado e pouco dinâmico, bem como com uma sociedade civil que enfrenta problemas para conseguir se organizar.

Note-se que essa realidade socioeconômica em que frequentemente estão inseridos os IFs afeta não apenas realização de pesquisa aplicada – dado que pode não haver, por exemplo, empresas para absorver os produtos e serviços resultantes. Mas afeta também o ensino – pois pode não haver empresas e organizações da sociedade onde os discentes formados pelos institutos possam estagiar ou trabalhar, aplicando o conhecimento adquirido ao longo do curso (o que será abordado no tópico seguinte deste relatório).

3.10 Apêndice J - Inserção dos discentes

No que se refere à inserção socioeconômica dos discentes formados pelos IFs, ela pode se dar por meio de iniciativas: i) de estágio e de aprendizagem (iniciativas reguladas pela Leis nº 11.788/2008, nº 10.097/2000 e nº 11.180/2005, descritas mais abaixo); ii) de trabalho (mediante iniciativas de intermediação de oportunidades de emprego, por exemplo); iii) de empreendedorismo (por meio de iniciativas como incubadoras de empresas, de cooperativas de trabalho, de empreendimentos solidários etc.); iv) ou, ainda, de modo simultâneo por mais de uma dessas opções.

Regulado principalmente pela Lei nº 11.788/2008, o estágio não se confunde com o trabalho puro e simples – inclusive com o trabalho assalariado (emprego). De acordo com a definição expressa logo no início dessa norma:

¹⁶ Acrescente-se que, muitas vezes, para pequenas empresas e para organizações da sociedade civil, o conhecimento derivado da pesquisa ‘aplicada’ dos IFs (e disponibilizado por meio da extensão) é a única fonte acessível de tecnologia. Afinal, quase nunca essas empresas e organizações contam com pessoal dedicado e infraestrutura especializada para a produção de conhecimento próprio.

Art. 1º: “Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos”.

§ 1º: “O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando”.

§ 2º: “O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho”. (Brasil, 2008).

Por sua vez, a aprendizagem é regulada principalmente pelas Leis nº 10.097/2000 e nº 11.180/2005, consistindo em uma espécie de contrato de trabalho, mas revestido de natureza especial (e educacional), nos seguintes termos:

Art. 1º da Lei nº 10.097/2000 – Modificando o art. 428 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT): “Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de quatorze e menor de dezoito anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação”.

§ 1º: “A validade do contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, matrícula e frequência do aprendiz à escola, caso não haja concluído o ensino fundamental, e inscrição em programa de aprendizagem desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica”.

§ 2º: “Ao menor aprendiz, salvo condição mais favorável, será garantido o salário-mínimo hora”.

§ 3º: “O contrato de aprendizagem não poderá ser estipulado por mais de dois anos”.

§ 4º: “A formação técnico-profissional a que se refere o caput deste artigo caracteriza-se por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho” (Brasil, 2000).

Art. 1º da Lei nº 11.180/2005 – Modificando o art. 428 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (CLT): “Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação”. (Brasil, 2005).

Dadas as exigências estabelecidas pelas próprias leis – para os IFs, para as instituições integradoras e para as instituições que recebem os discentes –, as iniciativas de estágio e de aprendizagem são provavelmente os mecanismos de inserção que contam com mais informações para o seu monitoramento.

Já as iniciativas de trabalho e de empreendedorismo contam, certamente, com muito menos dados a respeito, sendo bastante escassas as ferramentas de acompanhamento da

inserção de egressos no mercado de trabalho (como trabalhadores ou, então, como empreendedores).

E essas ferramentas são relevantes, sob múltiplos pontos de vista. Por exemplo, para saber se os egressos dos IFs estão inseridos, em termos de setor e de ocupação, em sua área específica de conhecimento. Ademais, para saber se os IFs estão formando os profissionais efetivamente demandados pelo mercado laboral, em cada setor, em cada território e em cada momento. Tudo isso pode resultar, eventualmente, em readequações de forma e conteúdo dos cursos oferecidos pelos institutos.

Enfim, seja por meio de estágio, aprendizagem, trabalho ou empreendedorismo, o monitoramento da inserção socioeconômica dos discentes formados pelos IFs é algo fundamental. Até para possibilitar um redirecionamento dos esforços realizados pelos institutos (inclusive esforços orçamentários e financeiros), em caso de detecção de algum descompasso entre os profissionais que são formados e aqueles que são demandados e absorvidos pelo tecido socioeconômico.

Ocorre que esse acompanhamento dos discentes parece consistir em uma iniciativa incomum no conjunto dos IFs. Algumas agências externas detêm informações e realizam tal acompanhamento, como parece ser o caso daquelas que atuam junto aos estágios, como o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), por exemplo. Mas, dentro dos IFs, parecem ser bastante infrequentes as tentativas de monitorar a inserção dos alunos em estágios, aprendizados, trabalhos e empreendimentos.

Por fim, é importante reiterar um ponto já levantado acima: a realidade socioeconômica em que se encontram os campi dos IFs pode representar um obstáculo relevante à inserção dos egressos, em qualquer possível formato. Qualquer inserção tende a ser dificultada por uma estrutura empresarial reduzida e não diversificada, por um mercado laboral pouco estruturado e pouco dinâmico, como é o caso enfrentado por muitos IFs.

3.11 Apêndice K - Condições de trabalho de docentes e técnicos

Para encerrar esta breve seção, dedicada ao levantamento de alguns problemas que caracterizaram a estruturação e a atuação dos IFs após 2008, mencione-se as condições de trabalho dos docentes e dos técnicos (que incluem distintos grupos de profissionais – técnicos administrativos, técnicos laboratoriais etc.).

Por um lado, parece haver insuficiência no número de ambos os tipos de profissionais em diversos institutos – em especial, naqueles localizados em áreas mais remotas do interior do Brasil. Mesmo quando são realizados processos seletivos, nem sempre ocorre a fixação dos docentes e técnicos nesses IFs, por razões muitas vezes associadas à precariedade da infraestrutura de vida em geral (condições de habitação, transporte, saúde e assim por diante).

Por outro lado, parece haver problemas relacionados especificamente à remuneração de docentes e técnicos, em que pese a melhoria ocorrida após a expansão e a modernização dos IFs após a Lei nº 11.892/2008. Com tais dilemas na remuneração do trabalho, mesmo nas áreas mais urbanizadas e bem estruturadas do país, os IFs mostram dificuldades para conseguir fixar os profissionais por muito tempo.

Recorde-se que essa lei prevê uma espécie de ‘verticalização’ da educação, com os discentes percorrendo desde o ensino fundamental até a graduação superior, estudando

dentro das mesmas instituições. E isso significa, entre outras coisas, que os docentes destas últimas se dediquem a atividades pedagógicas em múltiplos níveis – o que apenas torna mais relevante o equacionamento de eventuais problemas nas condições de trabalho dos docentes e dos técnicos dos IFs.

4 Referências bibliográficas – Questão 1

CGU; MEC. **Relatório de Avaliação - 2017**. Brasília: CGU-MEC, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos_seb/RCPSEMEC2017.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

FLACH, Â.; SANTOS, M. **Formação de professores nos institutos federais: uma identidade por construir**. Reunião Nacional da ANPED – 37, out. 2015. Disponível em: <<https://anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt08-4027.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

GUALHANO, M. A.; VASCONCELOS, A. V. Análise dos cursos de licenciatura da Rede Federal utilizando mineração de dados. **Educação e Pesquisa**, v. 46, n. e219576, dez. 2020.

KUENZER, A. Z. A formação de professores para o ensino médio: velhos problemas, novos desafios. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 667–688, set. 2011.

LIMA, M.; SILVA, K. A concepção de formação de professores nos institutos federais: um estudo dos documentos oficiais. **Revista da Faculdade de Educação - UEMT**, v. 20, n. 2, p. 15–33, dez. 2013.

LIMA, M. **A expansão das licenciaturas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo: percursos e características**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

LIMA, M.; BARREYRO, G. Cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: considerações sobre um novo *locus* de formação de professores. **RBPAE**, v. 34, n. 2, p. 501–521, ago. 2018.

MARINHO, L.; OLIVEIRA, P. M. Dez anos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: um balanço da efetivação histórica do seu projeto político educacional. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, p. 1–13, 2019.

MAUÉS, O.; SEGENREICH, S.; OTRANTO, C. As políticas de formação de professores: a expansão comprometida. **Revista Educação em Questão**, v. 51, n. 37, p. 42–72, abr. 2015.

MEC/SE. **Relatório de Gestão - 2021**. Brasília: MEC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao_informacao/pdf/Relatorio2021v6.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

MEC/SETEC. **Relatório da Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007)**. Brasília: MEC/Setec, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6696-relatoriopesquisa-redefederal&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 ago. 2021.

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística**. Brasília: MEC/Inep, 2009.

_____. **Censo da Educação Superior – Sinopse Estatística**. Brasília: MEC/Inep, 2019.

MORAES, G. **Identidade de escola técnica vs. vontade de universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais**. Brasília: UnB, 2016.

MORAES, G.; ALBUQUERQUE, A. E. **As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores**. Textos para Discussão - Inep, n. 45, p. 1–54, 2019.

MORAES, G.; *et al.* (EDS.). **Plataforma Nilo Peçanha: guia de referência metodológica**. [s.l.] Evobiz, 2018.

MORORÓ, L.; PEREIRA, C. **A expansão dos institutos federais e dos cursos de licenciaturas no Brasil**. UESB, 2017. Disponível em: <<http://anais.uesb.br/index.php/cmp/article/view/6819/6620>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

OLIVEIRA, J.; GUIMARÃES, A. Expansão da educação superior na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica (2008-2018). **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 5, n. 8, p. 71–94, mai. 2020.

OLIVEIRA, B. M.; OLIVEIRA, M. R. Licenciaturas nos Institutos Federais: aspectos para discussão. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 1, n. 10, p. 22–33, 2016.

OLIVEIRA, R.; SALES, M. **A formação docente na educação profissional e tecnológica: provocações e dilemas**. Uducere, 2015. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21886_11440.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PAIVA, L.; SOUZA, N. Avaliação de instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica: considerações a partir dos eixos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) brasileiro. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 5, n. 8, p. 51–69, maio 2020.

PIRES, F. T. A formação e atuação docente dos professores da educação profissional e tecnológica: o que revelam as pesquisas dos últimos dez anos? **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 17, p. 1–15, 2019.

SOUSA, L. et al. Desempenho das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica Brasileiras no ENEM. **Tendências Pedagógicas**, n. 34, p. 128–138, 2010.

THOMAZ, S. et al. **Análise dos indicadores de desempenho dos institutos da RFEPT sob a ótica da qualidade**. XIV Colóquio internacional de gestão universitária, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/132170>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

TCU. **TC-004.550/2004-0**. Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:23m3l7ng7UoJ:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20060117/TC-004-550-2004-0.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 31 mai. 2021.

_____. **TC 026.062/2011-9**. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1364922435acordaoTCU.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

5 Questão 2 – 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)?

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

No conjunto de questões, essa particular avaliação, que tem como executor a Controladoria-Geral da União, busca responder se os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do Ministério da Educação para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT, o Banco de Professores Equivalente - BPEQ, o Quadro de Referência de Técnicos Administrativos de Educação - QRTAE, e a Matriz Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital – MOCC, geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance dos objetivos legais envolvidos.

5.1 A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT.

A **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT** é formada por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais), os 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro - Cefet-RJ e o de Minas Gerais Cefet-MG) e o Colégio Pedro II. Toda instituição de ensino mantida pela União pertence à **Rede Pública de Ensino Federal**, *lato sensu*, nos termos do § 1º do art. 211 da Constituição Federal de 1988 – CF, e conforme art. 16 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, compõe o Sistema Federal de Ensino. Pelo disposto no art. 55 da LDB, ancorado no art. 211 da CF, cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

A alocação de recursos pelo Ministério da Educação – MEC deve observar os parâmetros estabelecidos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (art. 70 da LDB e Regime Fiscal do Ensino). Esse processo alocativo gerenciado pelo MEC impõe inerentemente necessidade de aplicação de modelos de governança para lidar com cenário de tensões internas na rede, visando promover critérios de equidade e qualidade na distribuição de recursos.

Diante do mix de ofertas de serviços educacionais da RFEPCT, inclusive com educação superior, cabe explicitar a existência do conceito de **Rede Federal de Ensino Superior - RFES**, recorte adotado no Censo da Educação Superior para estatísticas de graduação, e pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação - SNPG administrado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no que se refere a mestrado e a doutorado. Ela é formada por Universidades Federais e pelas demais Instituições Federais de Ensino que ofertam graduação, mestrado e doutorado.

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

do escopo da avaliação. Demais instituições federais de ensino mantidas por outros ministérios supervisores compõem o sistema (ex: ITA, IME).

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

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada em 2008 na Lei nº 11.892/2008¹⁷, representou um marco na ampliação, interiorização e diversificação Educação Profissional e Tecnológica - EPT¹⁸ no país, ofertando cursos de EPT em todos os seus níveis e formas de articulação com os demais níveis e modalidades da Educação Nacional, além de licenciaturas, bacharelados e pós-graduação stricto sensu.

Do ponto de vista administrativo dentro do Poder Executivo Federal, a RFEPT está vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC do MEC, que a coordena. Para além do escopo definido para a avaliação, legalmente, a rede envolve as 22 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, todavia, essas últimas estarão didaticamente vinculadas à Rede Federal de Universidades.

Quadro 1 Números da Rede 2021

Instituições	Ingressantes/Matrículas/Concluintes			Pessoal		Orçamento
	Técnico	Qualificação Profissional	Licenciatura Bacharelado Tecnológico	Docentes em exercício	TAE em exercício	Despesa Empenhada
41	538.274	86.410	108.450 139.321 98.842	46.246	35.566	18,5 bilhões

Fonte: CGU, Plataforma Nilo Peçanha (<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2021.html>)

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

¹⁷ Origem remete ao Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, assinado pelo então Presidente Nilo Peçanha, que criou as unidades das Escolas de Aprendizes Artífices nas capitais dos 19 estados da então República dos Estados Unidos do Brasil.

¹⁸ A Educação Profissional e Tecnológica - EPT é uma modalidade educacional prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) com a finalidade precípua de preparar “para o exercício de profissões”, contribuindo para que o cidadão possa se inserir e atuar no mundo do trabalho e na vida em sociedade, com base nas seguintes premissas: I- organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica; II- articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia; III - a centralidade do trabalho como princípio educativo; IV - a indissociabilidade entre teoria e prática. Ressalta-se que a Educação Básica e Educação Superior (níveis e modalidades da Educação e Ensino) são interligadas pela EPT conforme estabelecido no § 2º do art. 39 da LDB, por meio dos cursos, visando: I- de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II- de educação profissional técnica de nível médio; III- de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

5.2 Características das instituições que formam a RFEPCT.

A Lei nº 11.892/2008 estabeleceu os Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi* (reitoria, *campus*, *campus* avançado, polos de inovação e polos de educação a distância), especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas. São autarquias vinculadas ao MEC como Ministério Supervisor, e tem como objetivo a oferta de cursos em diversos níveis, desde a formação inicial e continuada de trabalhadores, passando pela educação profissional técnica de nível médio e chegando a cursos superiores de graduação (Graduação em Tecnologia, Bacharelados e Licenciaturas) e cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*.

Para PACHECO (2011), a organização dessas instituições é verticalizada e permite a mobilidade acadêmica e conceitual, desde os cursos de Qualificação Profissional, até a Pós-Graduação, sendo um dos fundamentos dos Institutos Federais, que devem derrubar as barreiras certas entre o ensino técnico e o científico, articulando trabalho, ciência e cultura na perspectiva da emancipação humana.

Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados à categoria administrativa Universidades, gozando de autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos. Para além disso, exercem o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais. O Colégio Pedro II e os Cefet's gozam das mesmas prerrogativas dos Institutos Federais.

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

5.3 As referências estratégicas para a RFEPCT

No ambiente de metas para a Educação Profissional e Tecnológica – EPT no Plano Nacional de Educação - PNE, segundo a SETEC, a RFEPCT se coloca fortemente presente. Por exemplo, a Meta 10 do PNE estabelece que deverão ser oferecidos, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos - EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. No indicador 10A do INEP (2020) verifica-se a necessidade de se ofertar percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional. Na última aferição em 2019 o indicador 10A alcançou apenas 1,6%, tendo o pico em 2015 com 3%. Entretanto, cabe destacar que a Rede Federal, em 2019, representava 75,7% dessas matrículas.

Dada essa realidade, a SETEC informa que buscou-se estabelecer obrigatoriedades junto às redes de ensino, para que 1/4 das matrículas EJA fossem destinadas à EPT e para que, no caso da RFEPCT, considerando suas características e finalidades, todas as matrículas EJA sejam integradas à EPT. Mesmo assim, a rede, segundo a SETEC, precisa ampliar o volume de

matrículas EJA, posto que não atinge o mínimo estabelecido em outro marco normativo, no caso, o Decreto nº 5.840/2006¹⁹.

Já a meta 11 do PNE estabelece que as matrículas da educação profissional técnica de nível médio devem ser triplicadas entre 2014 e 2024, assegurando qualidade da oferta e que pelo menos 50% da expansão aconteça no setor público.

Para a meta 11 temos os seguintes indicadores e resultados aferidos pelo INEP (2020):

- 11A - Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio, que fixou o “triplo” em 2024 para 4.808.838 matrículas, tendo como número aferido em 2019 o total de 1.874.974 matrículas. No contexto do 11A a Rede Federal representava 19% do total de matrículas em 2019, mas os principais atores são as Redes Estaduais, com 38,7%, e Rede Privadas, com 47%;
- 11B: Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio. O número alcançado foi de 75,7% em 2019;
- 11C: Expansão acumulada da EPT de nível médio pública. O número alcançado foi de 22,9% em 2019.

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

As metas para a Educação Superior, que tratam sobre expansão de matrículas qualificadas em graduação (meta 12), de aumento de números de mestres e doutores no quadro docentes das instituições (meta 13) e aumento de formação de mestres e doutores (meta 14), são referências adicionais para a rede.

Quadro 2 Consolidação dos resultados dos indicadores do PNE relacionados à Rede Federal

Indicador por meta	Nível de ensino	Último valor geral aferido	Participação da Rede Pública	Participação da Rede Federal
10A - Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	Profissional	1,6%	Não se aplica	75,9% das matrículas totais
11A - Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio – em 2024, 4.808.838 matrículas	Profissional	1.874.974 matrículas	Não se aplica	19% do total de matrículas
11B: Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio	Profissional	Não se aplica	75,7%	Não segregado

¹⁹ Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências.

11C: Expansão acumulada da EPT de nível médio pública	Profissional	Não se aplica	22,9%	Não segregado
---	--------------	---------------	-------	---------------

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

Cabe destacar que a Educação Profissional e Tecnológica não conta com Censo Educacional e Sistema de Avaliação. No âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, 71% das Instituições Federais de Ensino Federais atingiram os conceitos 4 e 5 do Índice Geral de Cursos de Graduação Avaliados da Instituição (IGC) 2019.

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

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

Esses três objetos de avaliação são ferramentas ou mecanismos de governança instituídos em paralelo à dinâmica de expansão introduzida na Rede Pública Federal Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (Decreto nº 6.096/2006) e da criação da Rede Federal de EPCT com a Lei nº 11.892/2008. Para Paula e Almeida (2020) as regras previstas nas ferramentas foram elaboradas com vistas a acomodar as demandas surgidas no processo do Reuni. Nesse contexto, foram bem recepcionadas pela RFEPT.

Quadro 3 Normativos de criação das ferramentas. Complementação a políticas de expansão da Rede Federal.

Norma	Objetivo	Portarias Vigentes
Decreto nº 7.313/2010	Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia.	Sem portaria de operacionalização
Decreto nº 7.311/2010	Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia vinculados ao Ministério da Educação, e altera o Decreto no 7.232, de 19 de julho de 2010.	Portaria Interministerial MPDG/MEC nº 61, de 29 de março de 2018
Decreto nº 7.312/2010	Dispõe sobre o banco de professor-equivalente de educação básica, técnica e tecnológica, dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia vinculados ao Ministério da Educação, e dá outras providências,	Portaria Interministerial MPDG/MEC nº 61, de 29 de março de 2018

Fonte: CGU.

Elas cumprem o papel de modelar o processo de financiamento das Instituições Federais formando um conjunto com outras políticas de incentivos, representando assim, em síntese, estratégia de fomento à otimização do uso de meios. Nesses termos, considera-se o BPEQ, MOCC e QRTAE como políticas públicas de modulação dado seu caráter infralegal, destinadas às instituições que compõem as Redes, sendo respostas para a competência chave do Ministério da Educação - MEC: distribuir recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE de forma a garantir padrões de qualidade e equidade da educação, nos termos da Constituição Federal e do Plano Nacional de Educação.

Análises acadêmicas são encontradas para o desempenho dos instrumentos em relação ao ambiente da Rede Federal de Universidades, mas pode-se explorá-las para compreender o contexto envolvido na RFEPT. Para alguns autores, como Borges e Aquino (2012), as regras de financiamento estabelecidas com as ferramentas e com políticas como o REUNI estimularam a competição e a concorrência entre as instituições em contraponto a modelos de garantia de orçamento. Os instrumentos entregam o que Velloso (2000) discutia como avanço ou aperfeiçoamento dos modelos de financiamento de instituições federais de ensino. Ele apresentou uma síntese das ideias a respeito do financiamento das universidades públicas brasileiras²⁰ e afirmou que o aperfeiçoamento dos modelos de financiamento deveria ser na direção de maior autonomia de gestão, principalmente a financeira, e que as universidades, no caso, deveriam ser avaliadas ao receberem os recursos do Estado, pois esta é uma forma de *accountability*. Além disso, para o autor, “a introdução do modelo de financiamento por fórmulas frequentemente vem acompanhada de outras inovações quanto à autonomia e às práticas de gestão financeira.”

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

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

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

²⁰ O modelo foi incorporado pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

o repasse financeiro muitas vezes se restringiram ao âmbito do MEC ...”. Para ela houve escassez de um debate amplo com a comunidade acadêmica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ato contínuo, foram desenvolvidos os modelos lógicos para cada problema, ou seja, uma construção que visa integrar os elementos de um programa ou política social, desde os aspectos básicos para o seu funcionamento até os impactos esperados para o longo prazo. É, portanto, uma metodologia que explicita como os insumos, necessários para a realização das atividades planejadas pela política, estão logicamente inter-relacionados com os produtos, os resultados e os impactos, alinhados com seus objetivos.

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

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

Além da dinâmica das oficinas com representantes das partes envolvidas, utilizou-se também como fonte para a descrição do desenho os resultados de mapeamento de processos e avaliação realizados pela CGU sobre as ferramentas, com resultados publicados no Relatório 817350 de 2020²¹.

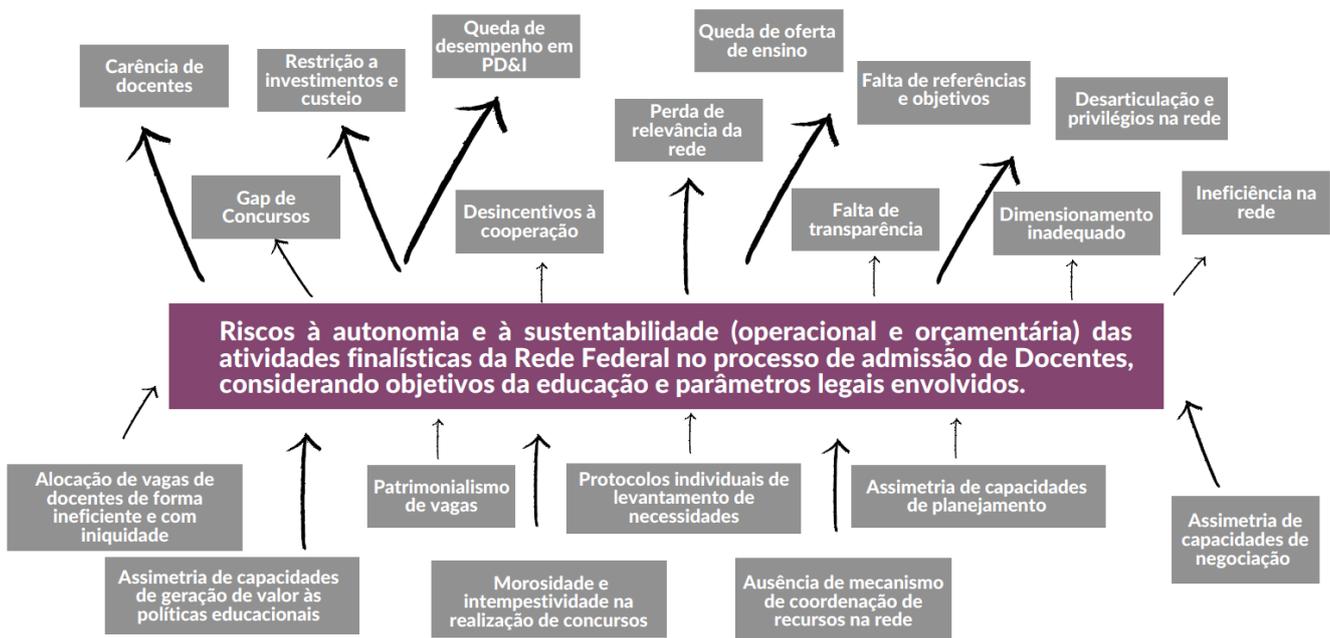
As oficinas, realizadas entre 20 de setembro e 29 de novembro de 2021, contaram com a contribuição fundamental de participantes da Secretaria de Educação Superior (SESU) e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC), Associação Nacional dos Dirigentes das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

²¹ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>.

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

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

Figura 1 Árvore de problemas do BPEQ



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

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

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

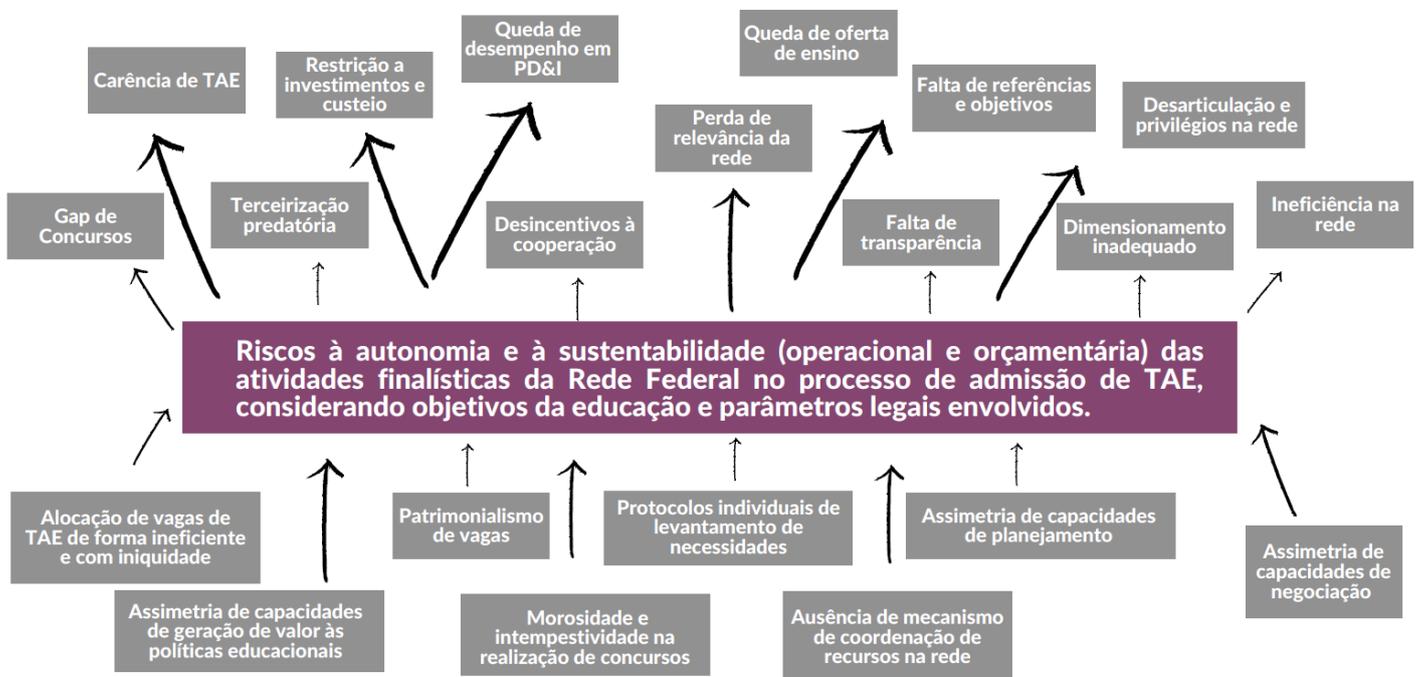
Assim, em associação com a folha de pagamento contratada e outros aportes residuais, os três instrumentos apresentam inter-relações que explicam a formatação da proposta orçamentária total e as individuais de despesas primárias obrigatórias e discricionárias na rede, definindo a dinâmica de ocupação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

Os problemas suscitados nas árvores do BPEQ, QRTAE e MOCC exaltam a preocupação com dois valores estratégicos para a rede. A **Sustentabilidade Operacional Finalística, que**

preserva a autonomia das Instituições Federais de Ensino que compõem a Redes, e a Sustentabilidade Orçamentária, que contribui para um ambiente propício ao planejamento de médio e longo prazo, haja vista as referências estratégicas decenais para a Educação, como é o caso do Plano Nacional de Educação - PNE.

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

Figura 2 Árvore de problemas do QRTAE



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

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

Algumas causas foram identificadas para o problema de ausência de suporte à autonomia e a não sustentabilidade finalística das instituições da Rede no que se refere ao BPEQ e QRTAE, dentre elas: a heterogeneidade de critérios para relacionamento entre MEC e as instituições da Redes, dada as diferenças em termos de porte, áreas de atuação, infraestrutura, região do país; o patrimonialismo histórico de vaga das carreiras necessárias para oferta dos serviços educacionais; incertezas sobre os contornos da autonomia de pessoal e financeira, com riscos ao valor da autonomia constitucional ou legal; deficiências de regulação das carreiras

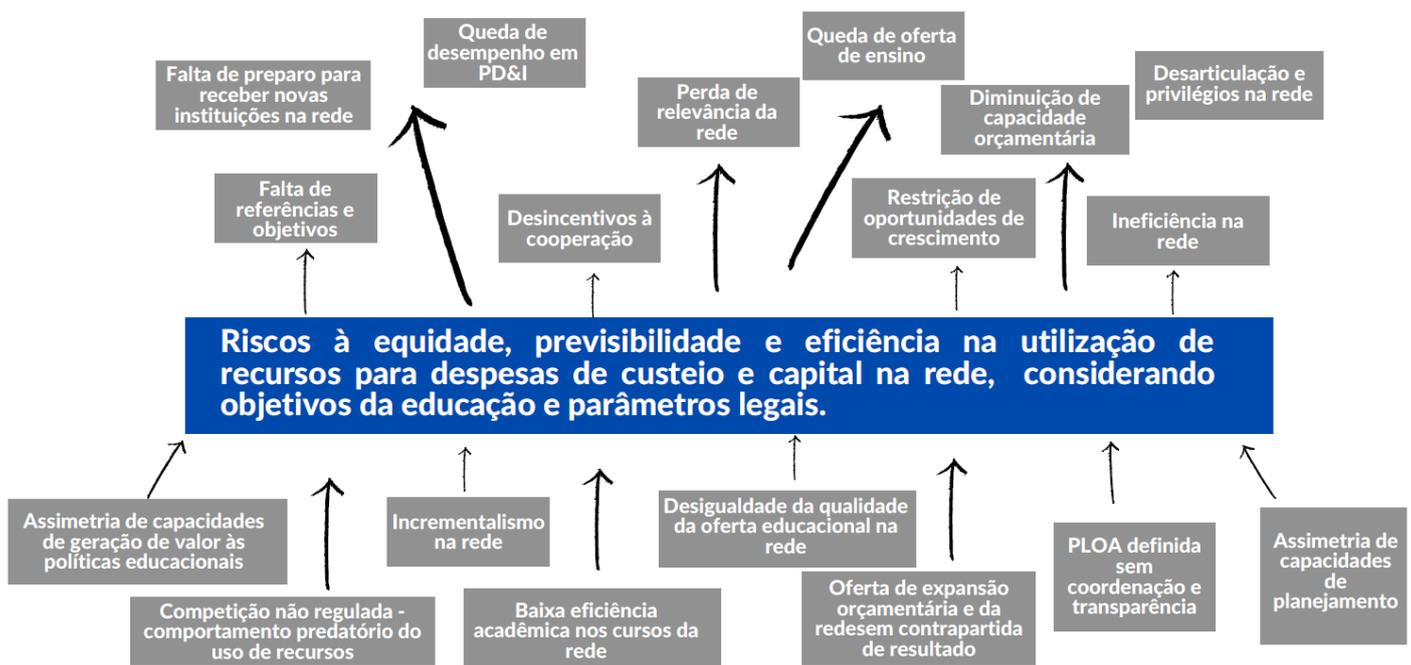
profissionais necessária às Redes, como o caso da desatualização da Lei de Carreira de Técnicos Administrativos em Educação; e a governança das Redes, em termos de capacidades de planejamento, em função das percepções de desalinhamento estratégico, e problemas no dimensionamento de força de trabalho.



Nas consequências do problema verifica-se a significância atribuída a impactos na Sustentabilidade Operacional Finalística e na Sustentabilidade Orçamentária em relação à autonomia das Instituições e aos Resultados das Redes. Teoriza-se perdas em termos de descontinuidade do ensino e de atividades de PD&I a partir de falta de professores e de técnicos administrativos (decorrente de *gap* de concursos e falta de investimentos), a restrição orçamentária impactando na manutenção do nível de oferta de vagas de graduação e pós-graduação, desincentivos

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

Figura 3 Árvore de problemas da MOCC



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

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

Causas relevantes foram suscitadas e que despertam grande expectativa para o desempenho da ferramenta, como a falta de referências para decisões de expansão das

Instituições de Ensino Federais, a imprevisibilidade orçamentária decorrente de falta de critérios técnicos, uma competição orçamentária predatória por falta de governança da rede, e o impacto da criação das novas instituições.

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

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

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

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

De início cabe ressaltar o insumo informacional é essencial para os três instrumentos, o que implica em riscos significativos em caso de falta de acesso a aplicações de tecnologia da informação, e a processos robustos de coleta de informações. Por exemplo, antecipando resumidamente questões discutidas nos capítulos seguintes dessa avaliação, o resultado do cálculo de alunos equivalentes²² de graduação e pós-graduação, utilizado na MOCC das Universidades, leva em consideração fatores como número de diplomados, duração do curso, retenção, número de ingressantes, bônus por curso noturno ou fora da sede e o peso do curso.

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

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

²² O conceito de aluno equivalente carrega dois objetivos. Servir como referência de custo por aluno, considerando as diferenças inerentes aos diferentes cursos, e ao mesmo tempo é uma baliza para proporção justa de docentes e técnicos administrativos em educação nas Redes. Segundo o MEC, o cálculo do aluno equivalente apresentado neste documento inspirou-se no modelo inglês de 1998, elaborado pelo *Higher Education Funding Council for England – HEFCE*; utilizado na Inglaterra até o ano de 2004, quando veio a sofrer alterações.

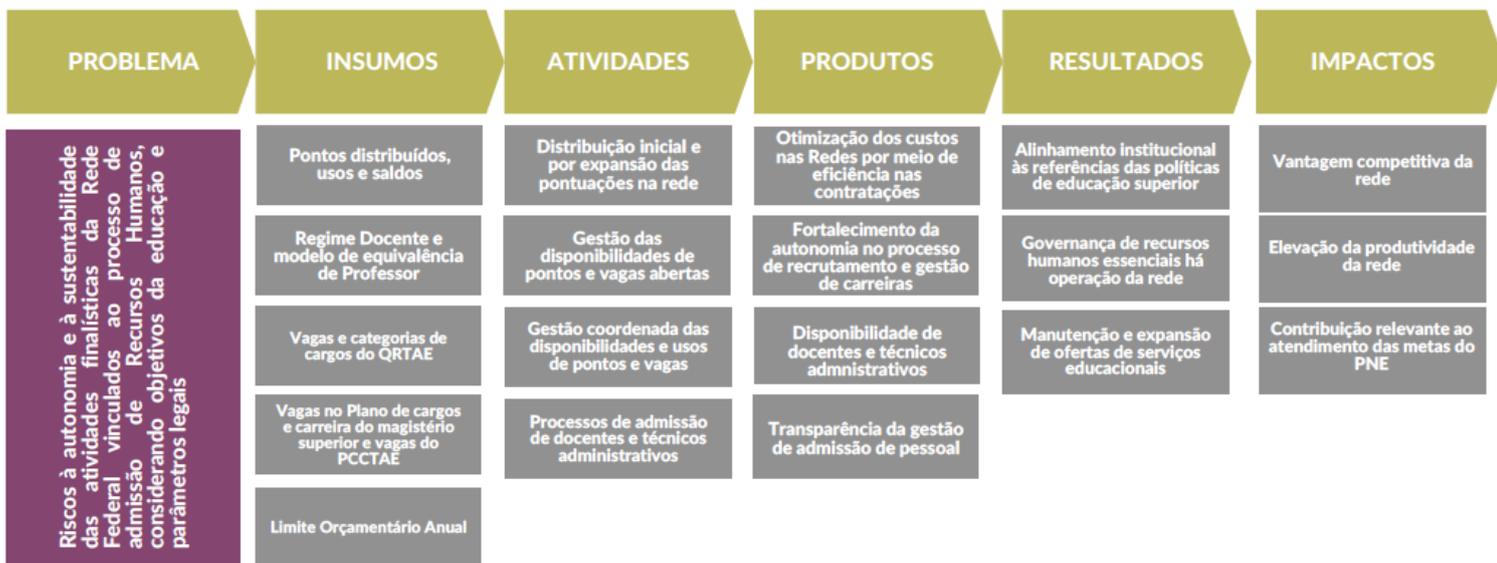
e as classes dos cargos da carreira de Técnicos Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005).

Quanto aos produtos desejados, destacam-se a otimização dos custos nas Redes, a concretização da autonomia e a oferta tempestiva de docentes aos departamentos e cursos demandantes, culminando numa transparência das decisões tomadas pelas instituições de ensino federais vinculadas ao MEC. Ou seja, outputs vinculados à eficiência de uso de recursos, ampliação de capacidades de trabalho e redução de assimetria de informações.

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

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

Figura 4 Modelo lógico para operação do BPEQ e QRTAE. Fonte: CGU



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

As atividades catalogadas para o QRTAE são semelhantes às do modelo lógico do BPEQ. Para os produtos gerados pelas ferramentas, pode-se destacar, a exemplo do BPEQ, a base para

autonomia e otimização de custos na Rede e maior eficiência na alocação da força de trabalho TAE, assim como maior transparência das decisões administrativas, o que significa que o pensamento sobre governança pode promover alocação eficaz dos recursos da Rede e produtividade. Por fim, espera-se como impactos a equidade, transparência e previsibilidade, além do maior engajamento para produzir resultados efetivos para as políticas educacionais.

Para além de outros insumos principais do instrumento compartilhados com o modelo lógico do BPEQ, destacam-se a definição da estrutura da matriz de cargos da lei da carreira PCCTAE, criticada por ser muito específica e rígida, a exemplo da burocracia para transformação de vagas desnecessárias em alguns cargos para outros mais urgentes.

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

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

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

Figura 5 Modelo lógico para operação da MOCC. Fonte: CGU



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

Em relação aos insumos, os principais pontos catalogados foram o montante orçamentário discricionário disponível, originário do processo de orçamento de preparação da proposta de lei orçamentária, os métodos e critérios para rateio interno e focalização da

distribuição de recursos, assim como as estatísticas sobre indicadores de fluxo e outros dados sobre cursos.

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

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

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

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

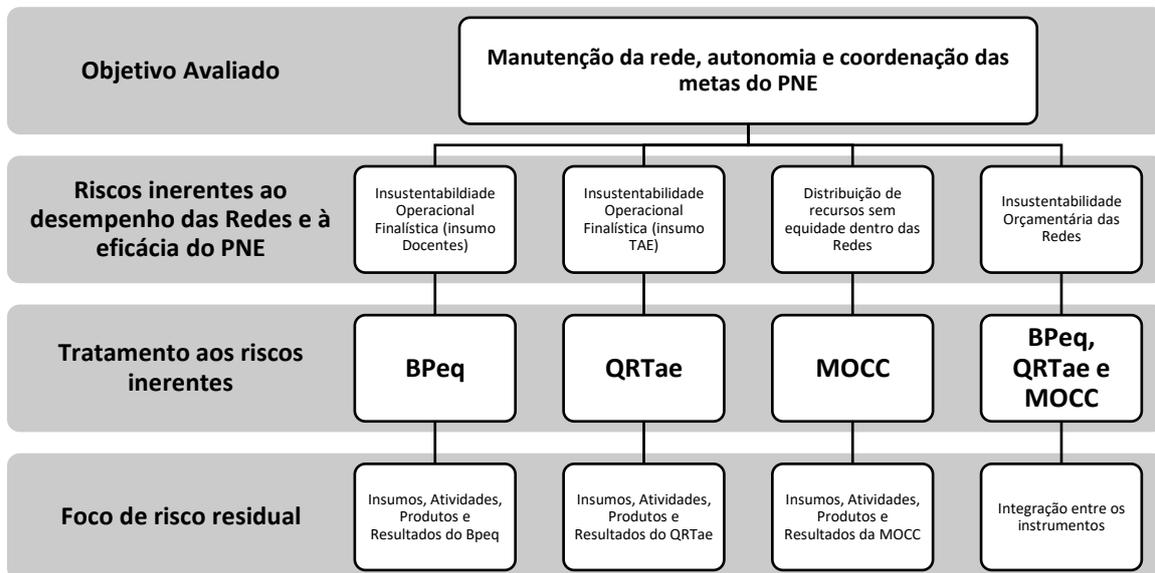
As atividades promovem encaixe razoável entre os insumos e produtos, haja vista que não se espera outros processamentos para transformação de insumos em produtos diferentes dos previstos. De forma geral, o modelo lógico revela linearidade, no sentido de não haver necessidade de fluxos paralelos de maior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

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

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

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

Figura 6 Relação entre avaliações e análise de riscos



Fonte: CGU.

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 7 Itens e abordagens para avaliação de riscos residuais



Fonte: CGU.

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

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

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

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

7.1 Planejamento e estrutura de execução operacional do BPEQ e QRTAE bem desenvolvidos. Não operacionalização da MOCC. Promoção da sustentabilidade operacional.

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

A logística de entrega de insumos à execução tem forte prevalência da SETEC/MEC, mas também demanda ações conjuntas com a própria rede e com o Ministério da Economia. As atividades demonstram procedimentos focados na premissa de exercício de fomento à autonomia na rede, exigindo um papel regulador e de controle por parte da Secretaria do MEC, considerando, no caso, um escopo limitado da autonomia, em comparação ao que acontece na relação entre a Secretaria de Educação Superior – SESU/MEC e as Universidades Federais. Já os resultados demonstram a responsabilidade das instituições de ensino da rede federal para a efetiva qualidade do gasto público, eficácia das políticas de educação superior e cumprimento da missão institucional.

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

O modelo BPEQ/QRTAE exige forte capacidade de planejamento dos três atores envolvidos, dado o requisito de desenvolver, anualmente, estimativas sobre necessidades de reposição (composição de pontos e vagas necessárias) na RFEPCT de um contingente total de aproximadamente 82 mil servidores ativos em fev/2021 (44% de Técnicos Administrativos em Educação e 56% de docentes)²³, representando o segundo maior grupo de servidores civis do Poder Executivo Federal.

Ao MEC cabe a coordenação da distribuição das vagas das carreiras vinculadas ao BPEQ e QRTAE às instituições, no caso do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - EBTT (Lei 12.772/2012) e a dos servidores do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE (Lei nº 11.091/2005), além de fazer a regulação da ineficiência do processo alocativo descentralizado dos saldos das equivalências. Diferentemente da competência atribuída à SESU/MEC em relação às Universidades, os

²³ <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2022.html>

normativos que regulam a relação SETEC/MEC e RFEPC não dão poder à Secretaria para realocar entre as instituições em processos de negociação.

A gestão operacional e as necessidades de planejamento entre Rede, MEC e ME foram fortalecidos com a facilitação gerada pela Plataforma Nilo Peçanha, que desde 2018 tornou estável o acompanhamento de dados e indicadores individuais e de toda a RFEPC.

Figura 8 Modelo Operacional BPEQ/QRTAE. Fonte: CGU

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

Fonte: CGU.

Nesse contexto, a plataforma proporcionou uma redução da assimetria de dados e informações em relação às instituições da rede fortalecendo a governança da rede e mitigando riscos significativos na tomada de decisão na gestão da política, dado o inerente impacto fiscal e operacional decorrente de desarticulação de estratégias descentralizadas, característica predominante no arranjo analisado.

No âmbito da MOCC, os cálculos do montante monetário para execução são discutidos em função de análises realizadas pelo Ministério da Economia a partir de dados históricos, perfil das ações de governo, demandas de créditos, dentre outros fatores.

A MOCC não foi uma realidade operacional na RFEPCT até o momento, pois não houve instrumentação normativa em portaria por parte do MEC, sendo o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF o protagonista das metodologias anuais para definição da repartição do montante monetário nos anos de vigência do instrumento, com exceção da PLOA de 2022, para a qual se verifica

articulação entre MEC e rede em Comissão Paritária para definição dos critérios daquela proposta, e da regulamentação futura ainda não realizada. No caso da relação SESU/MEC e Universidades, há um cenário de instabilidade, com mudanças de critérios, redução de relevância na definição do total da PLOA, entretanto,perseguuiu-se a realização das apurações e cálculos, mesmo em cenários de restrição fiscal que demandava ajustes para contornar impactos.

Entre 2020 e 2022 houve avanço no controle dos saldos de pontos do BPEQ e QRTAE a partir de sistema informatizado do Ministério da Economia, entretanto cabe ressaltar que a SETEC/MEC mantinha controles necessários, considerando o modelo de governança instituído para a rede, com apurações constantes sobre o uso de vagas e pontos.

Figura 9 Modelo Operacional MOCC. Fonte: CGU

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

Fonte: CGU.

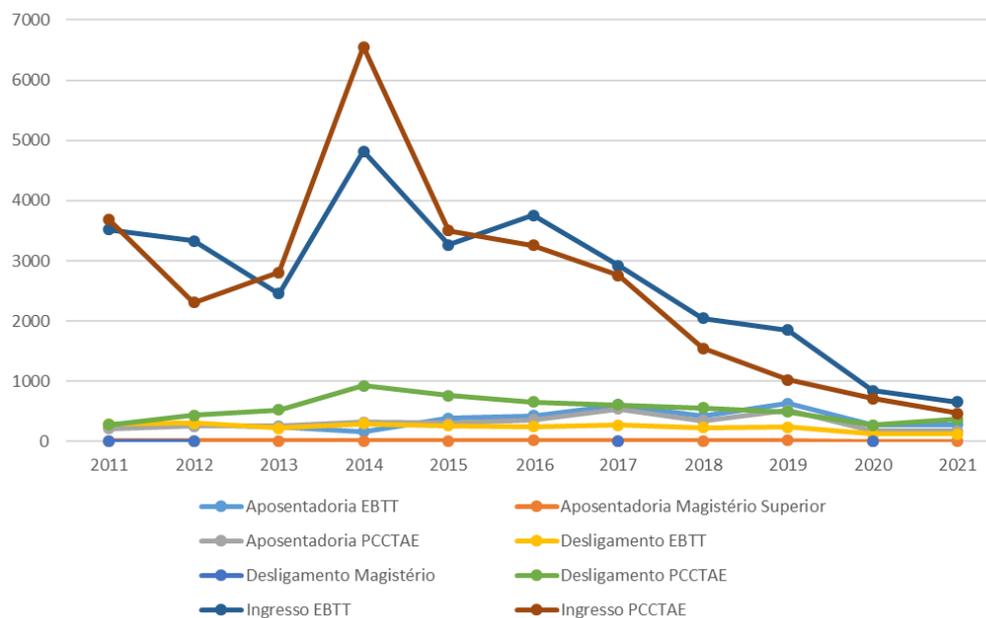
Verificou-se que para a aplicação da MOCC na PLOA de 2022 houve uso intensivo da Plataforma Nilo Peçanha, viabilizando requisito essencial da operação em termos de estrutura de informações de coleta de dados para aplicação das fórmulas e critérios de distribuição. Assim, mitiga-se o risco de diferenças de interpretação de conceitos e critérios utilizados, pois a realização da atividade é exercida com a segurança da oferta de dados diante da governança da plataforma.

Assim como no padrão operativo da RFU, não há na RFEPCT publicidade disseminada sobre usos e saldos do BPEQ/ QRTAE²⁴ em sítios da internet das instituições de rede, assim como no portal do MEC.

Os outputs ou produtos têm sido entregues, com uma ressalva da relação causal da MOCC no caso da RFEPCT, institucionalizada em decreto, todavia não operacionalizada. É um fato notório a ampliação da eficiência e agilidade das contratações pela dinâmica proporcionada pelo BPEQ e QRTAE, diagnosticada pela grande frequência de editais de concurso publicados, e pelo consenso entre os atores envolvidos sobre a facilitação da execução dos processos.

Apesar de tendência de queda a partir de 2015, verificou-se que até 2018 o panorama foi bastante favorável ao ingresso de novos servidores docentes e técnicos administrativos na rede.

Gráfico 12 Evolução de Ingressos, aposentadorias e desligamentos na RFU no período de vigência do BPEQ e QRTAE – Somente efetivos das carreiras. Fonte: CGU, a partir do Painel de Pessoal do ME

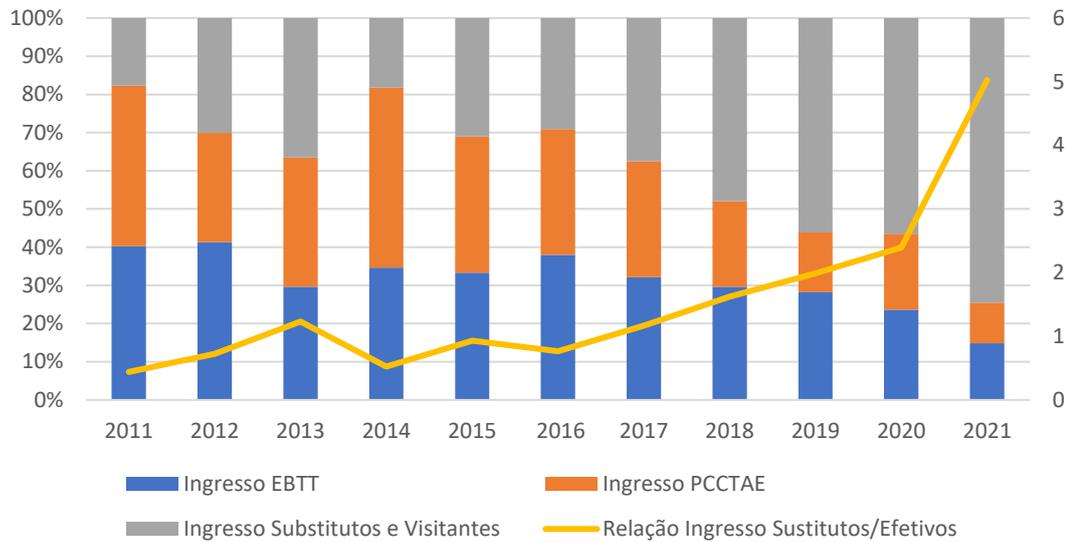


Mesmo com a tendência de queda, a relação entre ingressos divididos por aposentadorias mais desligamentos, considerando as carreiras da RFEPCT (PCCTAE e Magistério EBTB) é de 2,033, enquanto para as demais carreiras do Poder executivo somadas, a relação é 0,435.

Apresentando uma breve visão de magnitude de ingressos das carreiras de PCCTAE e Magistério EBTB na rede, se destaca a entrada de professores substitutos na folha de pagamento da RFEPCT, com crescimento desde 2017.

²⁴ Relatório 817350 de 2020, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>

Gráfico 13 Distribuição percentual de tipos de ingressos. Fonte: CGU, a partir do Painel de Pessoal do ME



O ingresso de professores substitutos também é regulado pelo BPEQ, com o teto de 20% do total de pontos equivalentes. Percebe-se que a partir de 2017 houve mudança de estratégia na RFEPCT, tensionando os limites de uso desse instituto e gerando assim forte dominância de ingressos de professores substitutos. Em 2019 a relação entre ingressos de substitutos e de efetivos já era superior a 2, subindo nos anos de pandemia para patamar superior a 5. Ao mesmo tempo, a rede mantinha o patamar de oferta para as finalidades previstas em lei, com a exceção da multiplicação da oferta de qualificação profissional em 2020 com o início da pandemia. A hipótese que se observa é uma mitigação do fenômeno de “imobilização” docente, dada a variedade de oferta de níveis de ensino e de eixos tecnológicos, com forte predominância de qualificação e ensino técnico de nível médio. Considerando a inclusão dos anos de 2020 e 2021 na análise, a redução de contratação de efetivos se explica também pela limitação de concursos voltados apenas à reposição de vacâncias²⁵ no tempo de pandemia de Covid-19.

Há fortes limitações que inviabilizam análise dos outputs da MOCC na RFEPCT, considerando a falta de regulamentação, pois, desde o Decreto nº 7.313/2010 não há portaria ministerial que trate de critérios, parâmetros, requisitos e metodologia de cálculo para as diretrizes previstas no decreto. Percebe-se um arranjo de distribuição discricionária conduzido pelo CONIF até 2021. Como mencionado, a exceção é para a PLOA de 2022, oportunidade em que a SETEC/MEC instituiu uma comissão paritária que desenvolveu um primeiro modelo estrutura, alimentando assim a proposta orçamentária.

²⁵ Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020

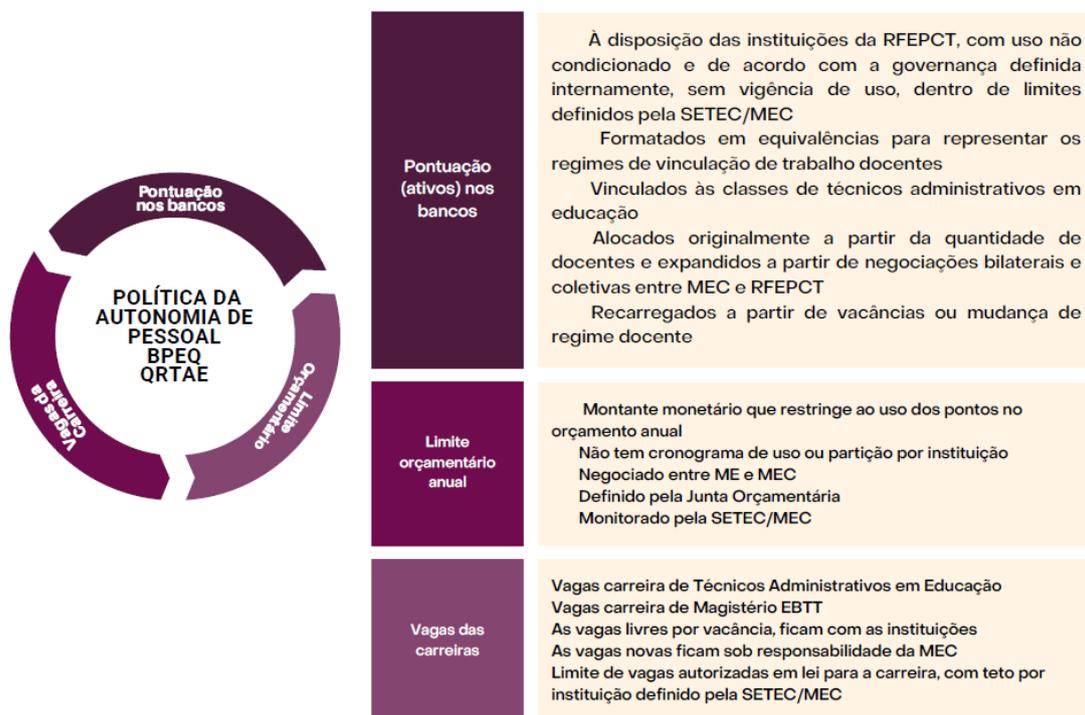
7.2 As regras do jogo e práticas das Política da Autonomia de Pessoal e da Autonomia Financeira e Orçamentária podem ser aprimoradas para induzir alinhamento aos objetivos do PNE e à sustentabilidade orçamentária.

Como pressuposto, parte-se do pensamento de Santos Junior (2019) que descreve as vertentes da autonomia constitucional universitária, estendidas com ressalvas às instituições da RFEPT com limitações em função de competências legais do MEC, citando tipologias como a autonomia de pessoal, que compreende a liberdade para admitir, desligar e definir salários (que no caso são definidos em lei para carreira que atende toda a rede) e critérios de promoção para seu pessoal, e a autonomia financeira, que compreende a liberdade para gerir seu próprio orçamento e os bens de sua propriedade, assim como a possibilidade de diversificar suas fontes de financiamento.

Ao focalizar uma análise das regras do jogo que sintetizam a Política da Autonomia de Pessoal²⁶ e a Política da Autonomia Financeira, descreve-se a seguir os três elementos ou institutos principais da liberdade de admitir servidores e gerir o próprio orçamento.

A Política da Autonomia de Pessoal por meio do BPEQ/QRTAE (admissão) é explicada pela Pontuação dos Bancos/Ativos, as Vagas das Carreiras, e o Limite Orçamentário. A Pontuação dos Bancos já distribuída pela SETEC/MEC às instituições, ou seja, ativos das Universidades, é usada como recurso para tomada de decisão de contratações (saldo de

Figura 10 Dinâmica da Política da Autonomia de Pessoal na RFEPT



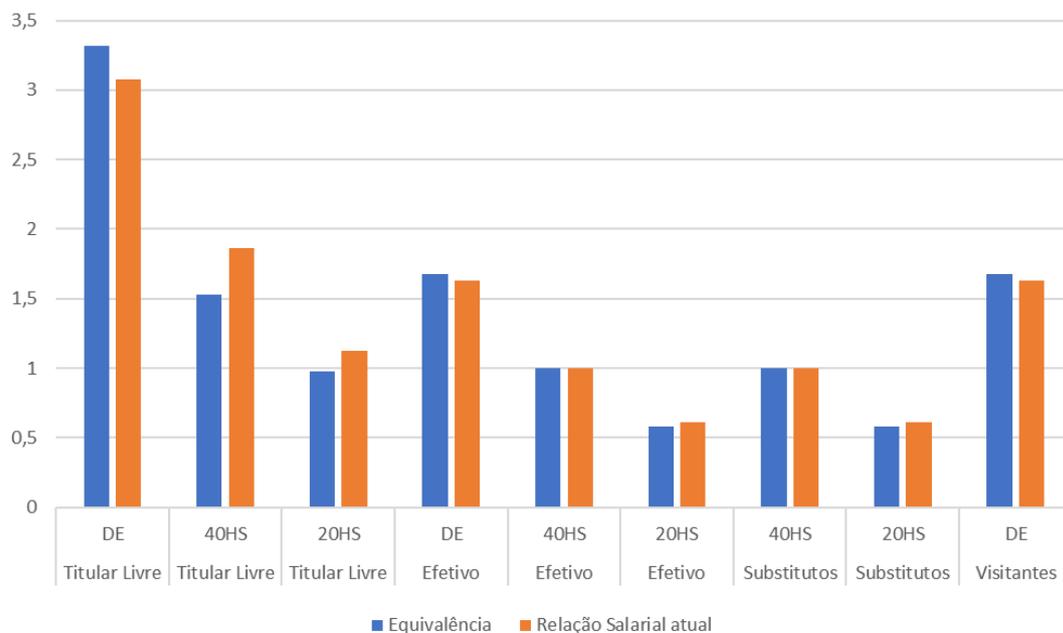
equivalências de BPEQ e as unidades autorizadas por categoria do QRTAE), e tem vigência indeterminada. O Limite Orçamentário determina o espaço total da rede para uso dos ativos no

²⁶ Os contornos da auditoria de pessoal das instituições federais de ensino são mais restritos no modelo federal. A carreira única de docentes, e a de técnicos administrativos, vinculadas ao RJU, limita a autonomia de demissão e remuneração, de gestão da folha de pagamentos (administrada Ministério da Economia), restando pouca margem, vinculada a concessão decisão sobre progressão, adicionais e remunerações eventuais.

ano. Já as vagas da Carreira são ativos à disposição das instituições em caso de vacâncias, e do MEC, no caso de vagas novas não distribuídas às instituições.

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

Gráfico 14 Comparação entre equivalência dos pontos e relação salarial efetiva atual. Fonte: CGU. Obs.: A referência para cada professor-equivalente é o Professor do Magistério Superior, Classe A, com denominação Adjunto, nível 1, com regime de trabalho de quarenta horas semanais e titulação equivalente a doutor, que corresponde ao fator um inteiro



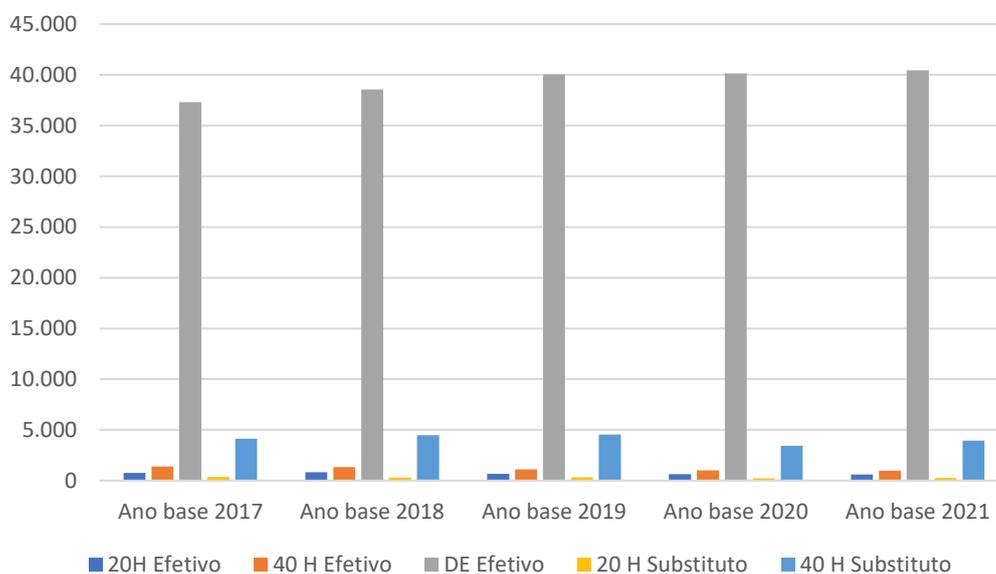
Em síntese a RFEPCT conta com uma política flexível de realocação de ativos e gestão de metas para observação de interesses das instituições e ao mesmo tempo do MEC, oportunizando ajustes no tempo, considerando um único limite orçamentário, o que seria provavelmente inviável com autorizações de concursos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

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

A dinâmica do jogo na RFEPC conta com a Portaria (atualmente a de nº 713, de 8/9/21) que define parâmetros e tetos de crescimento para as instituições, considerando a prerrogativa da SETEC/MEC em definir níveis máximos de capacidades de RH por estrutura administrativa (Reitorias, Campus, Polos e Centros de Referência, cuja criação está condicionada à autorização da Secretaria), avançando inclusive em limites de Cargos de Direção e Funções Gratificadas. Assim, a autonomia fica limitada ao perfil das unidades existentes em cada instituição.

A exemplo do histórico da Rede Federal de Universidades, houve distribuição de pontos e vagas em conjunto, decorrentes de negociações de expansão de BPEQ e QRTAE entre 2013 e 2017. Por um lado, isso facilita, por outro, permite alguns comportamentos de maior risco, como, por exemplo, ao considerarmos o contingente de docentes em exercício das carreiras de magistério superior e EBTT, verificou-se o uso de saldos para migração de regime de 20 horas ou 40 horas para o de dedicação exclusiva no fim de carreira com o objetivo de obter um bônus para aposentadoria. Em alguns casos o Tribunal de Contas da União²⁷ recomendou observar o limite de 5 anos antes da aposentadoria. Com a Emenda Constitucional 103/2019, que definiu regras de transição para aposentadoria com paridade e integralidade limitada a ingressantes anteriores a 31 de dezembro de 2003, limitado por ponderações de carga horária e de parcelas variáveis de desempenho, o risco de comportamento predatório para bônus de aposentadoria foi parcialmente mitigado. Ainda sim em setembro de 2019 existiam 5.353 docentes em regime de 20 ou 40 horas, com ingresso antes da EC 41/2003 e idade média superior a 57 anos, que potencialmente poderão progredir de regime e se aposentar com proventos superiores, causando um impacto máximo de R\$ 914 milhões ao ano.

Gráfico 15 Evolução do número total de docentes efetivos e da participação por regime de trabalho. Fonte: CGU



A disponibilização associada de vaga associada ao ponto de equivalência de DE no caso do BPEQ pode induzir tomada de decisão dentro do processo de admissão voltada prioritariamente aos ingressantes pelo regime de dedicação exclusiva. Não por acaso, verifica-se que o patamar acima de 96% de DE em relação aos demais regimes em 2021 é oriundo de crescimento que se observa antes de 2018. Ao mesmo tempo tratar-se de uma opção que aumenta a capacidade de recrutamento de melhores profissionais em função de salário melhor,

²⁷ Acórdão nº 2519/2014 – Tribunal de Contas da União

reduz a capacidade de implementação de políticas internas de fomento e incentivos diante da variedade e complexidade da missão institucional.

Quanto ao uso dos pontos do QRTAE, a CGU recomendou ao MEC em 2021²⁸ uma vinculação entre a disponibilidade de pontos e o uso da faculdade do Decreto nº 1.590/95 que permite a redução de jornada de trabalho de 40 horas para 30 horas para Técnicos Administrativos em Educação nos casos em que os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno. Verificou-se muitos casos de excessos de quantidade de servidores com jornada semanal reduzida.

Dentre outros aspectos complementares, três elementos sobressaíram como práticas e regras positivas, dentre elas a vinculação dos pontos de equivalência ao primeiro padrão da carreira docente da atual Lei nº 12.772/2012, referenciados à remuneração de docente de regime de 40 horas semanais, computando também o adicional de titulação. Também se destaca a inclusão de etapa ou cronograma de manifestação sobre necessidade de contratação, articulado entre o Ministério da Economia em parceria com o MEC e RFEPC para avaliar melhor os cenários e considerar variáveis na definição do montagem do limite orçamentário, por fim, os tetos de dimensionamento vinculados ao tipo de unidade administrativa, como mencionado acima.

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

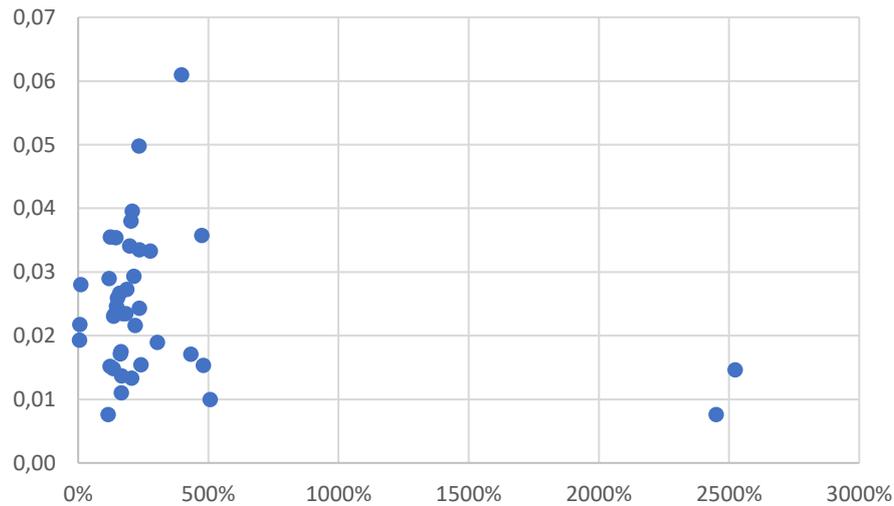
Destaca-se a limitação de uso do QRTAE em função da desatualização da carreira PCCTAE, que tem cargos extintos e outros com suspensão de uso, e atribuições desalinhadas das necessidades contemporâneas das instituições de ensino, fortemente impactadas por mudanças tecnológicas e de gestão. Para transformação de um vaga em propriedade da instituição em cargo mais necessário à instituição, há burocracia no âmbito do Ministério da Educação para cada pedido.

Ainda sobre o QRTAE, verifica-se que não há implantação do conceito de equivalência, apesar das categorias de pontos disponibilizados apresentarem remunerações diferentes, ou seja, há pouca flexibilidade para tomada de decisão interna da instituição, estando o maior poder alocativo com o MEC. Assim, do ponto de vista de regras mais limitantes, a formatação de pontos do QRTAE para cada classe de cargos traz restrições inerentes ao desconsiderar as mudanças de prioridades e de arranjos administrativos no Administração Pública, pois as mudanças de necessidades são independentes do padrão de distribuição dos pontos realizados a anos atrás (no caso do QRTAE, 2012), ou seja, não se verifica a mesma flexibilidade e estabilidade da BPEQ. Outro fator limitante é a decadência da estrutura de cargos PCCTAE, seja pela extinção de uma lista significativa, seja pela suspensão de autorização de concursos.

²⁸ Relatório 817350 de 2020, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/935367>

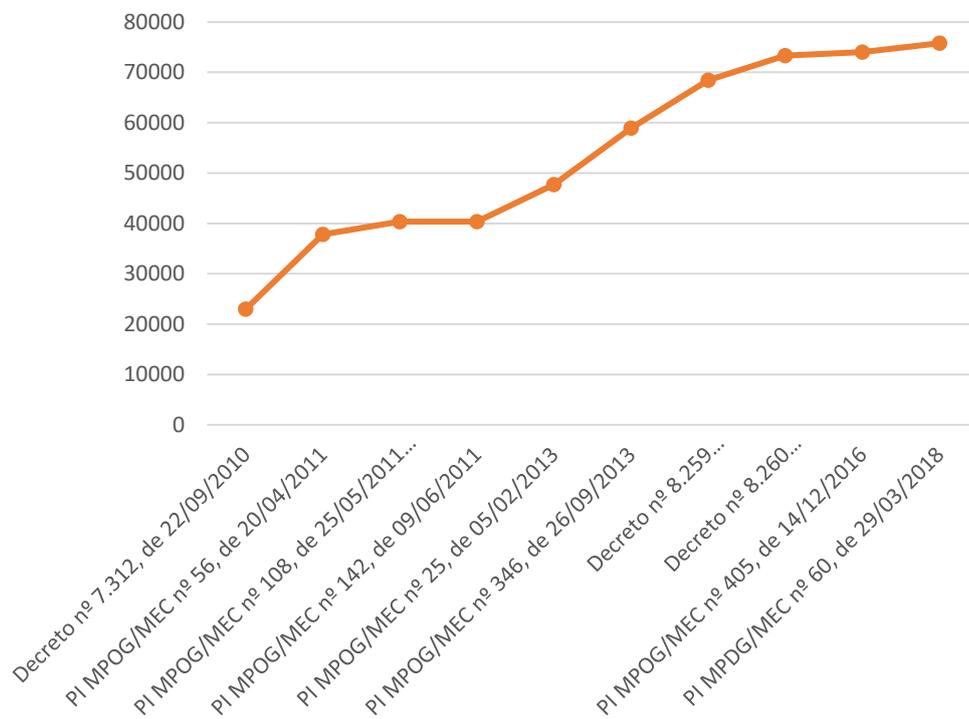
No decorrer dos anos, novas pactuações foram realizadas ampliando a oferta de pontos. Verifica-se pela evolução da pontuação uma difusão de aportes, com grande variação de oferta às instituições (entre 150% e 500% de crescimento), diferente da realidade das RFU onde se observa certa linearidade em termos de percentuais de crescimento. Nesses termos, é maior a probabilidade de fomento a estratégias distintas, o que molda uma aposta mais específica da RFEPCT.

Gráfico 16 Cruzamento entre a posição relativa na autorização do BPEQ (Y) em 2021 e o crescimento acumulado de BPEQ até 2021 (X). Fonte: CGU



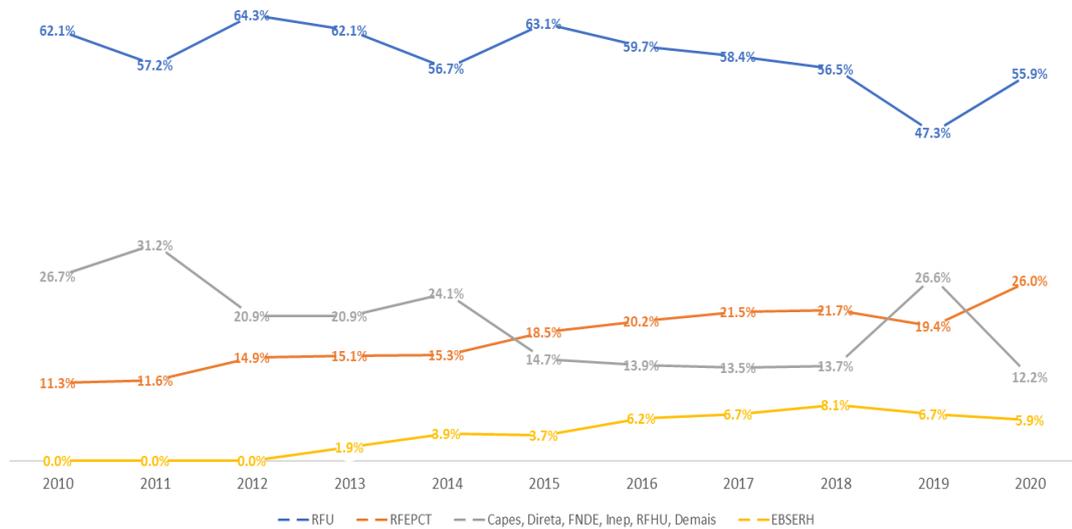
Entre 2011 e 2021 foram expedidas 7 portarias de reajustes no BPEQ, ocorrendo expansão significativa até 2014. Nos últimos 10 anos, a grande período de expansão aconteceu entre 2012 e 2014, saltando de aproximadamente 23 mil pontos para aproximadamente 73 mil pontos. Em valores atuais do plano de carreira do magistério EBTT, o crescimento representa aproximadamente R\$ 334 milhões de reais aportados anualmente na RFEPCT, utilizando um cálculo que leva em consideração o primeiro piso da carreira.

Gráfico 17 Iniciativas de crescimento do total de pontos BPEQ na RFU
- 2012-2021. Fonte: CGU



Ao se comparar a evolução do gasto com pessoal dentro do orçamento total do MEC, a RFEPCT saiu de 11,3% de participação em 2011 para 26% em 2020, demonstrando que as regras proporcionaram dinamização da capacidade de expansão, dado o crescimento frequente, ano após ano (deve ser ressalvada o impacto do crescimento da despesa com pessoal devido a outros fatores periféricos). Ao lado da EBSEH, empresa pública que administra hospitais universitários, houve ocupação de espaço até então reservado para as Universidades Federais, principalmente.

Gráfico 18 Configuração da participação na execução de despesas com pessoal da RFU em relação aos demais grupos de instituições do MEC.



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

Quadro 4 Disponibilidade de limite orçamentário na LOA

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

Fonte: Elaborado pela CGU a partir de informações constantes do Anexo V das LOA 2012-2022

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

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

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

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

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

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

Já no plano interno das instituições de ensino, a regra de vinculação de vagas e pontos ao poder da unidade administrativa, prevista em portaria, apesar de estabelecer uma segurança a unidades históricas da rede e auxiliar na preservação de oferta de serviços em localidades distantes das capitais dos estados nos termos defendidos pelo MEC, é inerentemente limitante à uma necessidade de novos arranjos internos da instituição em função de mudanças de demandas regionais do setor produtivo, por exemplo, já que reduz a capacidade de realocação pela direção da instituição.

O fenômeno de expansão de número de instituições, recorrente na RFU e que dificulta a governança dos recursos, é controlado na RFEPCT, principalmente pela condição de análise e autorização do MEC para novas estruturas, e pelo teto de vagas (dimensionamento de cargos) estabelecido, no qual inclusive as vagas novas são previamente organizadas por instituição, induzindo a desmembramentos em campus ao invés de novas instituições, não por acaso, a RFEPCT é uma rede mais descentralizada (em termos de campi) e mais verticalizada (menor número de instituições) que a RFU.

Em relação à Política da Autonomia Financeira por meio da MOCC, os três elementos explicativos são os critérios de Rateio ou Distribuição, a Composição Alocativa e o montante monetário. O primeiro estabelece as partes devidas às instituições a partir de indicadores, os

componentes alocativos definem as prioridades da RFEPC, e o montante monetário define o espaço ocupado pela política no ano fiscal.

Figura 11 Regras gerais da Política da Autonomia Financeira/Orçamentária.
Fonte: CGU



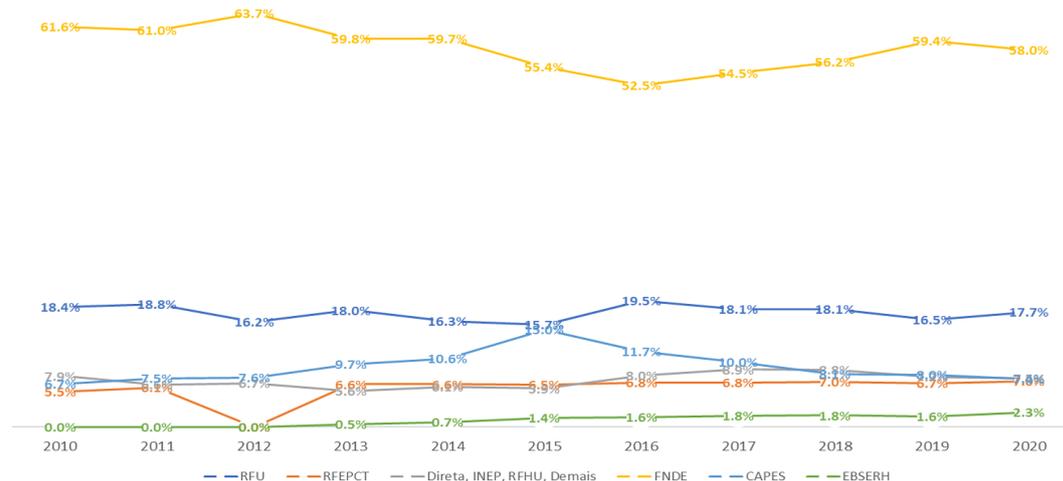
A MOCC é uma calibragem ou distribuição, para as instituições de ensino federais, dos recursos discricionários no processo de elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual - PLOA, ou seja, é a priorização alocativa do montante orçamentário após o acolhimento das obrigações contratadas. A Política na RFEPC utiliza-se do momento da formulação da proposta orçamentária para estabelecer um ranking de repartição. É nessa oportunidade em que, ao mesmo tempo, são apurados e remunerados os parâmetros, utilizando como base o ano imediatamente anterior ao do cálculo.

Por ser executada de forma sumária, sofre de limitações severas para colocar em prática os prêmios e desabonos previstos em seu desenho matemático, haja vista que toda as implicações do desabono são exclusivamente realizadas na proposta orçamentária vinculada ao cálculo. Outro aspecto crítico de suas regras básicas é o uso de indicadores do balanço ou posição estática do resultado de um ano operacional. Assim, apesar da baixa frequência, flutuações decorrentes de fatores alheios à gestão ou governança pesam imediatamente sobre os cálculos.

Sobre as regras relacionadas à fixação do montante monetário disponível para a MOCC, cabe destacar que a composição de necessidades orçamentárias das redes federais influencia fortemente a formatação do valor pelo ME, por representar a segunda maior estrutura de manutenção, projetos e iniciativas no MEC, não obstante, também é realidade que a decisão sobre o valor considera a concorrência interna do MEC perante outras políticas educacionais. Uma prática positiva verificada foi a análise do cenário do montante fixado para ponderar o impacto da MOCC na PLOA, questão discutida no âmbito da comissão paritária criada em 2021, visando antecipar problemas sazonais que o modelo não conseguiria acompanhar, mas ao

mesmo tempo, constatou-se que a prática não veio acompanhada de regra de realização e registro dos resultados todos os anos para que possam ser contabilizados os ganhos de eficiência de instituições que apostaram em estratégias voltadas para o fomento e eficiência prescritas na matriz.

Gráfico 19 Configuração da participação na execução de despesas de custeio e investimento da RFEPCT em relação aos demais grupos de instituições do



A evolução da participação da execução de despesas de custeio e investimento da RFEPCT se mantém praticamente no percentual desde 2011, o que indica a predominância dos critérios definidos entre MEC e ME para o estabelecimento desse montante, considerando a substituição dos cálculos por acordos no âmbito do CONIF.

No caso da PLOA de 2022, a MOCC explica em essência o montante dos recursos discricionários alocados nas instituições da rede, diferentemente do modelo adotado pela SESU/MEC para a RFU, que lançou mão de outras matrizes de distribuição de recursos, mantendo pactuações baseadas em acordos passados, como o REUNI.

Quanto ao elemento Composição Alcativa impressa em 2022, o foco se direciona a uma distribuição baseada em primeiro lugar à dimensão territorial ocupada pelas instituições ao se somar a área dos campi, o que representa 53% do recurso, e em segundo lugar, na distribuição de matrículas presenciais, ponderadas por diversos fatores que distinguem os cursos. Por fim, sobre as regras de rateio e composição alcativa. Por fim, cabe relatar a falta de transparência dos cálculos e decisões finais de formatação dos orçamentos por instituição.

7.3 Appetite ao risco relacionado ao retorno da oferta das prioritária da rede pode ser ajustado. BPEQ/QRTAE dotados de boa modelagem de governança. Necessidade de avanços na MOCC. Coordenação e prestação de contas na avaliação da cadeia de valor das políticas.

É para os negócios de oferta de qualificação profissional, cursos técnicos, graduação tecnológica, formação de docentes, pesquisa e desenvolvimento, extensão, prestação de serviços e inovação das instituições da RFEPCT que o MEC e a rede trabalham visando disponibilizar valor público agregado. Os elos da cadeia de valor que envolve BPEQ/QRTAE e MOCC respondem por ganhos e alívios de dificuldades para tais negócios, relevantes para as

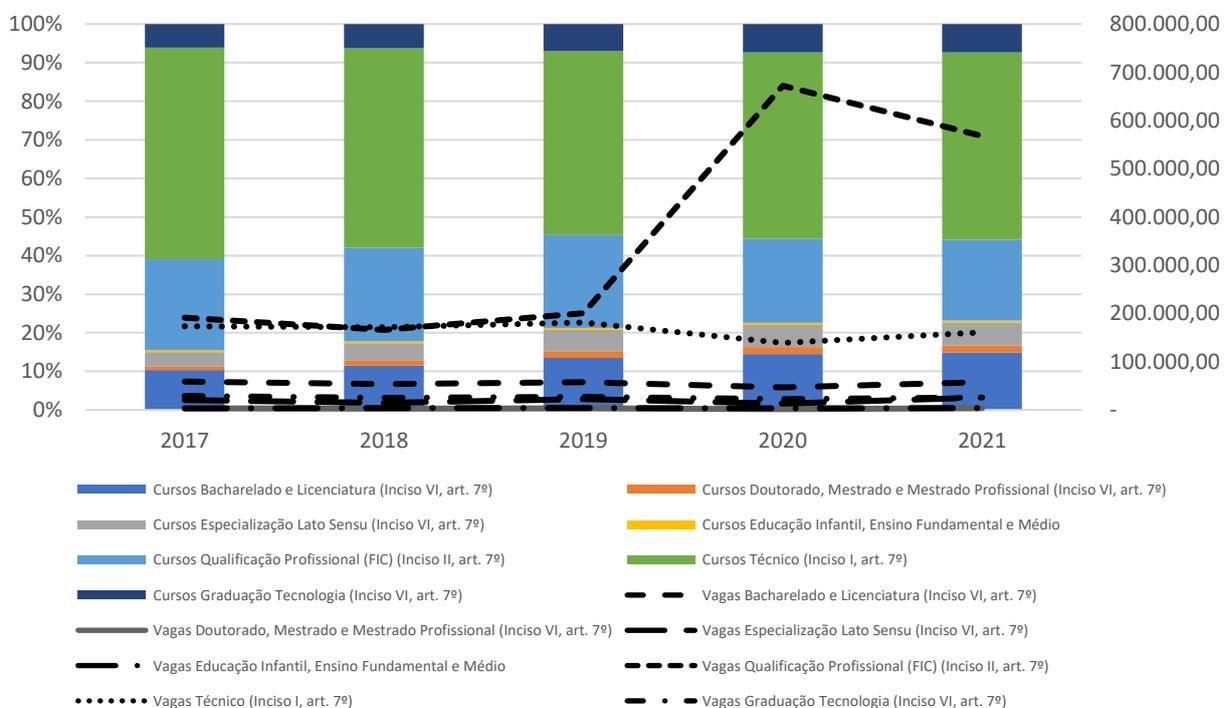
políticas de ensino, de ciência, tecnologia e inovação, e para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, os maiores riscos sistêmicos envolvidos localizam-se na transferência e captura de valor entre órgãos e instituições dessa cadeia de valor, pois as missões institucionais são subsidiadas com o valor agregado das políticas de autonomia. Nesse contexto, os mecanismos de coordenação, monitoramento, prestação de contas e avaliação respondem a esse risco na medida em que promovem alinhamento, correção de rumos e revisão de estratégias e políticas.

Olhando para a entrega de valor, parte-se da premissa da RFEPCCT estar vinculada prioritariamente à política de educação, o que gera uma expectativa inerente de retorno de valor às metas envolvidas com as responsabilidades do MEC e com a governança das diretrizes legais impostas à rede, o que não reduz o desafio da missão das instituições. Assim, uma primeira dimensão a ser discutida é a oferta efetiva dos objetivos definidos na Lei nº 11.892/2008.

A identidade das instituições da rede não se assemelha às categorias administrativas previstas nas normas da educação, razão pela qual são especificamente citadas fora das demais categorias no Decreto nº 9.235/2017, que trata do Sistema Federal de Ensino, articulando oferta de ensino básico, técnico, superior e de qualificação profissional.

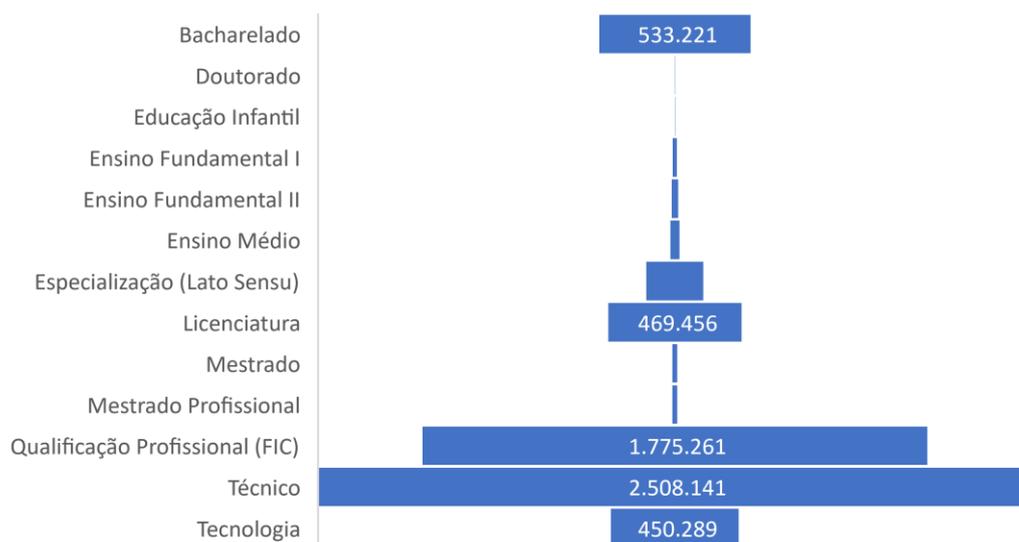
Gráfico 20 Distribuição percentual de cursos (colunas) e quantitativos de vagas (linhas) por tipo de oferta na RFEPCCT com base nos objetivos definidos na Lei
Verifica-se clara predominância da oferta de cursos técnicos de nível médio,



acompanhados dos cursos de qualificação profissional, e em terceiro lugar pela oferta de cursos de bacharelado e licenciatura, evidenciando alinhamento ao arranjo legal previsto na Lei nº 11.892/2008. Nesse sentido, observa-se distribuição quantitativa de vagas e matrículas visando

atender ao mínimo de 50% de suas vagas para o ministério de educação profissional técnica de nível médio e ainda 20% de suas vagas para a oferta de cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores para a educação básica. A avaliação sobre atendimento dos mínimos legais da RFEPCT foi realizada em outra questão dessa avaliação. Percebe-se também um movimento claro da rede em reposicionamento da capacidade de trabalho no período de pandemia com a ampliação significativa de qualificação profissional em vagas e matrículas, mantendo com pouca variação a oferta de vagas para as demais demandas legais da rede. Chama a atenção essa capacidade de expansão rápida de oferta de qualificação, o que pode ser explicado pela diretriz de verticalização dos eixos temáticos nas instituições.

Gráfico 21 Distribuição de matrículas por tipo de oferta na RFEPCT entre 2018 e 2021. Fonte: CGU



É interessante destacar que a RFEPCT cresceu aproximadamente 500% entre 2013 e 2020 em matrículas de mestrado e doutorado, avançando inclusive em matrículas de pós-graduação lato sensu, mas esse panorama ainda ocupa uma posição pequena no quadro geral de matrículas. Não há disponibilidade de acesso de dados sobre oferta e ingressos para mestrado e doutorado.

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

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

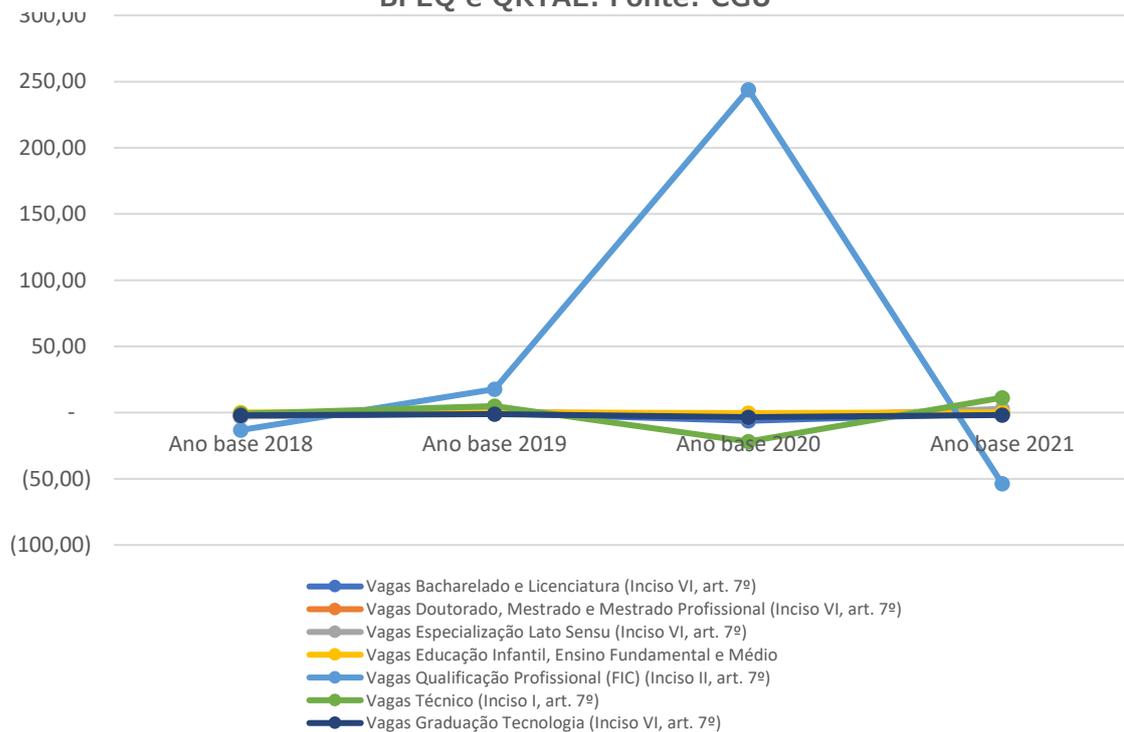
Figura 12 Cadeia de Valor da Política de Autonomia de Pessoal. Fonte: CGU



A figura apresenta uma lógica de agregação de valor (PORTER, 1990), e tem como grande objetivo alimentar os negócios das instituições de ensino com recursos humanos. Ao mesmo tempo demonstra a relevância da atuação dos órgãos envolvidos para incorporação de valor ao que é transferido para a operação. O ME contribui tecnicamente e politicamente na conciliação de necessidades entre os setores do governo e o MEC para alocação das fontes de recursos da União, e na gestão e facilitação dos mecanismos orçamentários de oferta de recursos para a autonomia. Ao MEC cabe um papel relevante para posicionar as metas das políticas de educação perante o ME e a RFEPCPT, promovendo equidade na distribuição de recursos, mantendo instituições, definindo estratégias para atendimento das metas do PNE, as metas legais e articulando a rede. Às instituições da RFEPCPT, o cabe disponibilização de serviços educacionais no espectro de sua competência e propósito definido em lei.

Ao considerar os panoramas da evolução das vagas, pode-se calcular um indicativo ou taxa de transferência de valor para cada adição de docente e de técnico administrativo (1,5 TAE para cada docente), na medida do incremento dos números operacionais. A série histórica é pequena e limita as análises. Como metodologia, considerando os ciclos de cursos, acumulou-se o valor agregado para os cursos de nível superior ano a ano, já para os demais, a comparação considera a adição de oferta no ano.

Gráfico 22 Agregação de valor para novas vagas com a transferência de valor do BPEQ e QRTAE. Fonte: CGU



Optou-se por utilizar a variável de vagas ofertadas por captarem melhor eventual ampliação de capacidade dada a evolução da quantidade de recursos humanos. Ao final de um período de 4 anos de estatísticas criadas na Plataforma Nilo Peçanha, os dados indicam uma agregação de valor da rede como retorno à política de educação profissional e tecnológica em função das ofertas da política de autonomia, principalmente no período da pandemia de Covid-19, com maior força no caso de qualificação profissional, com a devida ressalva de expansão significativa de oferta de cursos MOOC (Massive On Line Open Course) em algumas instituições. Entre 2018 e 2019, a adição de vagas para cada novo docente tinha como teto a oferta de qualificação profissional, com 17,73 vagas criadas para cada professor.

Tabela 14 Adição de vagas por novo docente/técnico. Fonte: CGU

Oferta	Ano base 2018	Ano base 2019	Ano base 2020	Ano base 2021
Vagas Bacharelado e Licenciatura (Inciso VI, art. 7º)	- 2,79	- 0,47	- 6,19	- 0,61
Vagas Doutorado, Mestrado e Mestrado Profissional (Inciso VI, art. 7º)	- 0,29	- 0,01	- 0,90	0,09
Vagas Especialização Lato Sensu (Inciso VI, art. 7º)	- 2,94	0,99	- 3,77	2,81
Vagas Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio	0,15	0,11	- 0,35	0,21
Vagas Qualificação Profissional (FIC) (Inciso II, art. 7º)	- 13,25	17,73	243,93	- 53,76

Vagas Técnico (Inciso I, art. 7º)	- 0,92	5,02	- 21,87	11,27
Vagas Graduação Tecnologia (Inciso VI, art. 7º)	- 2,09	- 1,14	- 3,43	- 1,85

Considerando os números de 2018 a 2021, os dados apresentam uma estabilidade na agregação de valor, com uma recuperação mais forte para a oferta para os cursos técnicos de nível médio em 2021. O espírito dessa análise consiste em observar ao longo do tempo um ganho de oferta com a facilidade e vantagem do modelo dos instrumentos BPEQ e QRTAE. Cabe destacar a limitação da falta de dados anteriores ao início de vigência da Plataforma Nilo Peçanha, o que evidenciaria a dinâmica impressa pela rede com a grande oferta de pontos até 2014.

O ano de 2021 apresenta ligeira expansão de valor agregado a políticas de educação na RFEPC. Ao consideramos os dados desse indicador de valor agregado com os patamares de oferta de vagas e matrículas, percebe-se uma tendência conservadora no período em relação aos riscos de iniciativas de expansão, mesmo com a adição de aproximadamente 4.100 novos servidores na rede.

Como já mencionado, nos últimos anos manteve-se a predominância do regime de dedicação exclusiva na RFEPC, com aproximadamente 96% do total de docentes efetivos em 2021. Essa configuração pode auxiliar a busca de melhor qualidade de ensino, mas tendo em vista as suas origens e propósitos, também pode contribuir para um ambiente com maior pressão para alocação de docentes em atividades de pesquisa e desenvolvimento, extensão e inovação.

Constatou-se que no caso da RFEPC, a política de autonomia de pessoal vem acompanhada de estratégia de coordenação que formata o arranjo de ofertas da rede para propósitos específicos. Essa estratégia hoje é implementada com a Portaria MEC nº 713/2021, que, no âmbito da rede, estabelece diretrizes para a organização e define parâmetros e normas para a sua expansão, assim como dispõe sobre a criação e implementação do modelo de dimensionamento de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas e comissionadas. No modelo, as tipologias das estruturas administrativas são delimitadas e as existentes são classificadas, estabelecendo-se, para cada uma delas, uma relação máxima de docentes e técnicos administrativos. A portaria estabelece ainda uma governança interna por campus, o que implica certa reserva de ativos por unidade administrativa.

Na portaria, a destinação de recursos por parte do MEC é condicionada à pactuação de metas e compromissos entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e cada instituição da rede, introduzindo um ambiente de trocas efetivas baseadas na autonomia limitada de cada instituto federal. Nesse contexto, há probabilidade de se estabelecer estratégias específicas com cada parte da rede, o que, inclusive, se estabelece como hipótese para a grande variação de oferta de pontos entre 2011 e 2017. Verificou-se ser prática da diretoria da SETEC/MEC responsável pela governança da rede promover a articulação entre demanda por vagas novas da carreira por parte das instituições, e a entrega de resultados em função das metas legais previstas para a RFEPC.

Nesses termos, avalia-se que o modelo SETEC/MEC de governança na rede, considerando o panorama de ofertas vigente nos últimos anos, contribui com maior capacidade de coordenação, possibilitando uma prestação de contas voltada a resultados. Cabe destacar a posição da SETEC/MEC, que com suas competências regimentais, exerce papel integrador na cadeia de valor.

No que se refere à cadeia de valor da MOCC, verifica-se que o modelo adotado para a PLOA para 2022 ainda não traduz uma estratégia de coordenação e fomento de desempenho na RFEPC, ressalvando a limitação de representatividade da parcela discricionária no montante

da PLOA da rede. A política da autonomia financeira da RFEPC, diferentemente da de pessoal, conta com comissão paritária (MEC e rede) para conciliação de interesses e resolução problemas decorrentes da aplicação do modelo a partir da PLOA de 2022. Após relatório da CGU de 2020 sobre a RFU, o MEC tem regulado o papel e a competência da comissão nas duas redes.

Assim como na cadeia do BPEQ/QRTE, cabe a mesma análise de agregação de valor pelos papéis, entretanto, de início, destaca-se carência de estratégias para direcionamento de recursos. Pela difusão de opções de aplicação dos recursos distribuídos pela MOCC no âmbito interno da instituição, considera-se que a transferência de valor é realizada de forma muito fragmentada em diversos propósitos, e que a tomada de decisão de aplicação do recurso leva em conta tanto os elementos induzidos pelos critérios da matriz, assim como posições contratadas em serviços e fornecimento, posição de infraestrutura imobiliária, tecnológica e de prestação de serviços, compromissos de fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação, dentre outros.

Figura 13 Cadeia de Valor da Política de Autonomia Financeira. Fonte: CGU

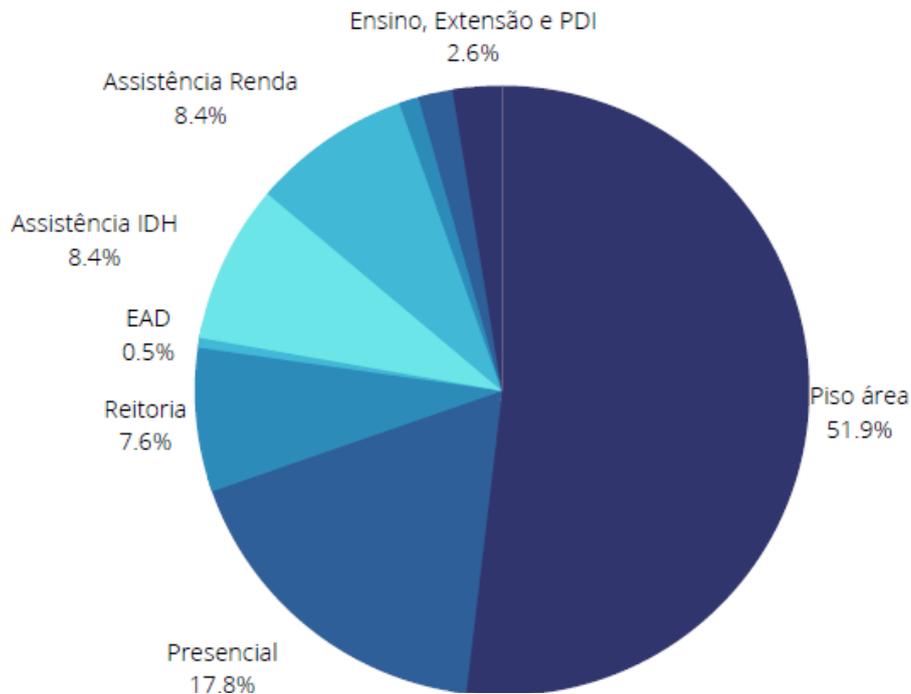


Entre 2015 e 2019 a política de autonomia financeira trabalha com queda de valor transferido em razão da queda em termos reais do orçamento discricionário da RFEPC, o que traz limitações à análise. Em termos nominais, há uma queda superior a 15%.

A lógica de rateio é vinculada a cada parcela da composição alocativa. Como já mencionado, a maior parcela alocativa é destinada a transferir recursos vinculados ao porte em termos de área ocupada por estrutura administrativa, com quase 5% do montante. A segunda, é uma parcela que é rateada em função de cálculo de matrícula equivalente, que leva em consideração o ciclo e outros fatores que distinguem o peso dos cursos para o esforço da instituição em ofertá-lo. Para as demais parcelas, cabe destacar critérios construídos para as

parcelas de assistência estudantil, que levam em consideração fatores intrínsecos ao perfil dos beneficiários.

Gráfico 23 Composição alocativa de fomento na MOCC.
Fonte: CGU



No contexto apresentado para a cadeia de valor da MOCC, é importante concluir que com queda real do orçamento discricionário, a RFEPCCT manteve o patamar de oferta vagas com pouca variação entre as categorias de oferta legais previstas, o que significa dizer que a rede, na margem, tem agregado maior valor à política de educação profissional e tecnológica.

Por fim, verifica-se a carência de um arranjo capaz de viabilizar prestação de contas, considerando tratar-se hoje de uma matriz com foco direcionado a necessidades. Há espaço para avançar na construção de maior transparência com uso de indicadores consolidados no desenho da composição alocativa e de rateio, visando introduzir mais elementos de direcionamento de rumos da autonomia exercida pelas instituições, para, inclusive, reduzir a assimetria de informações entre os membros da rede, e entre o poder público e a sociedade.

Assim como para a RFU, os contornos normativos do BPEQ, QRTAE e MOCC são formados por Decretos, Portarias Ministeriais e Resoluções das Instituições de Ensino, assim, sendo a SETEC/MEC uma agência dotada de competências de maior alcance em relação a rede, há maior facilidade para promoção de coerência regulatória do assunto, haja vista o risco de estratégias desalinhadas do ponto de vista normativo.

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



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

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

Buscando uma análise da relação da MOCC e outras variáveis, a partir de exercício de formação de clusters pelo valor definido na MOCC para o Piso vinculado a área da instituição, observou-se grande variação entre os tipos de oferta da rede para cada grupo.

Quadro 5 Análise de clusters e respectivas médias dos grupos

Cluster Custeio - Piso por área	Quantidade de Instituições em 2021	Piso (área) definido na Matriz 2022	Orçamento 2022			Matrículas registradas na Plataforma Nilo Peçanha em 2021									
			Ploa Discricionária 2019	Ploa Pessoal 2019	Ploa 2019	Técnico	Qualificação	Licenciatura	Tecnologia	Bacharelado	Especialização Lato Sensu	Mestrado	Mestrado Profissional	Doutorado	
Muito Baixo	3	16,082,258.49	27,641,030	87,816,274	115,457,304	5,488	2,426	835	1,370	2,015	299	80	53	26	
Baixo	9	28,731,373.77	55,751,036	225,275,968	281,027,004	13,672	4,698	2,252	1,398	3,432	1,236	36	172	0	
Médio	8	36,457,805.37	70,123,015	277,857,894	347,980,908	9,921	21,082	1,784	2,007	1,929	728	57	96	9	
Médio Alto	14	49,097,352.54	91,306,719	339,615,373	430,922,092	6,966	6,917	1,665	935	2,013	672	1	85	5	
Alto	4	65,367,906.05	115,655,768	475,374,610	591,030,378	2,164	772	785	639	185	135	0	18	0	
Muito Alto	2	84,753,513.90	155,891,726	640,172,548	796,064,274	14,357	8,287	6,218	5,881	4,894	929	122	128	0	

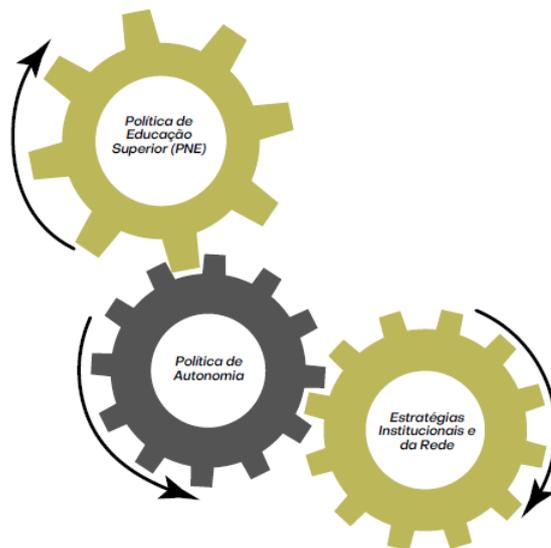
Foi possível identificar 6 grupos, de piso muito baixo a muito alto. A coerência lógica esperada para as médias dos grupos em relação à PLOA de gastos discricionários é acompanhada para a variável da proposta da PLOA de pessoal, o que ajuda a perceber que políticas de expansão que desvinculam gastos de pessoal com discricionário podem sofrer limitações. Entretanto, a linearidade é abandonada para as demais variáveis sobre quantidade de matrículas por tipo de oferta, prevalecendo uma distribuição irregular das médias.

A expectativa de que grupos com maior orçamento desempenhem maiores capacidades de matrículas é realizada para o grupo classificado como de perfil de piso muito alto. Para os demais grupos, não há um padrão linear. Uma hipótese conservadora explicativa seria a existência de perfis de oferta por características de campus que compõe as instituições, demonstrando certa vocação regional ou mesmo legado históricos em unidades mais sedimentadas.

As médias do grupo de quatro instituições de piso alto destoam das médias dos demais grupos, pois é frequente a baixa quantidade de matrículas para todas as ofertas em relação aos demais grupos. O grupo médio alto apresenta o segundo menor índice de médias de matrículas, com vocação para oferta de educação superior. Os demais grupos, ao lado do grupo de piso muito alto, suportam grande parte das matrículas de ensino técnico de nível médio e qualificação profissional.

Diferentemente do perfil verificado para a RFU, os dados indicam que a RFEPCT trabalha com estratégia que apresenta maior sensibilidade a outros fatores além do aporte de recursos orçamentários, como perfis regionais de demanda ou parcerias com estados e municípios para atividades de ensino por exemplo, equilibrando a indução com a oferta de insumos orçamentários, o que denota estratégia de eficiência.

8 CONCLUSÃO -Questão 2



Desde 2010 os gastos com Ensino profissional pela União (fortemente explicados pelos gastos com a RFEPCT) representam em média aproximadamente 12% dos gastos totais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino²⁹ no Poder Executivo Federal (Educação Básica tem média de aproximadamente 16% e Ensino Superior 40%), um espaço relativamente pequeno no contexto de prioridades federais. Ao mesmo tempo, as instituições da RFEPCT e MEC contam com mecanismos que proporcionam melhor coesão para o BPEQ, QRTAE, estando a MOCC num estágio em desenvolvimento.

As evidências apresentadas aqui, associadas com respostas de outras questões da avaliação da RFEPCT ajudam a estabelecer diagnósticos para os aspectos críticos previstos no desenho. Em relação à sustentabilidade orçamentária, um primeiro pilar, as análises indicam a criação de forças nos últimos anos, com maior engajamento do ME na facilitação de planejamento, e iniciativas de liderança do MEC por articulação com outras políticas, ajustes e negociações promovidas. Capacidades como a Plataforma Nilo Peçanha mitigam riscos de assimetria de informações na gestão do BPEQ, QRTAE e MOCC, pois as hipóteses prováveis para as diferenças em padrões de matrículas demandam análises adicionais às políticas de autonomia avaliadas. Outra força em destaque é a regulamentação sobre estruturas administrativas e dimensionamento cargos e funções. Por outro lado, uma ameaça à sustentabilidade orçamentária é o nível alto de alocação de docentes no regime de dedicação exclusiva.

Sobre o pilar da sustentabilidade operacional, a grande força verificada foi a facilitação de admissão e definição orçamentária introduzida na RFEPCT e a referência de porte máximo para os tipos de unidades administrativas, com capacidade de regulação do MEC. A oportunidade a ser aproveitada é o engajamento da rede no modelo dado o alto valor que ela atribui aos instrumentos, sendo verificado risco pela falta de prestação de contas e comunicação dos benefícios do modelo dentro do Poder Executivo e em relação à sociedade.

²⁹ Parâmetro da LDO para regular os gastos aceitos pela LDB/1996 para fins de apuração dos mínimos constitucionais em educação.

No tocante à contribuição ao PNE e às metas legais da RFEPCT, percebe-se como força a capacidade de governança proporcionada, mas ressalta-se que a MOCC não traz elementos adicionais ao jogo, como mecanismos de indução e articulação de estratégias, pois não se percebe no padrão atual um arranjo similar ao direcionamento dado pelo BPEQ/QRTE. Há claramente um cenário de oportunidades com a aceleração de uso de tecnologias, mas ao mesmo tempo, a curto prazo, há pouca margem de manobra, considerando o cenário de restrição fiscal no médio prazo. Os números apurados indicam que RFEPCT tem estratégias alinhadas às metas do PNE, mas que nos últimos anos a capacidade de conversão em novas vagas pela adição de novos recursos humanos à rede não tem representado expansão.

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

Conclui-se que as políticas representam um meio crítico de integração da política econômica (sustentabilidade orçamentária), da política educacional (PNE) e metas legais da rede, e da missão das instituições. Para além disso, há oportunidade de realinhamento de estratégias utilizando a estabilidade construída com as ferramentas, considerando o lapso temporal decorrido do encerramento da última política de mudança estrutural ocorrida com a expansão na época de criação da rede.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS – Questão 2

BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernandez. Educação superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias. *Educação: teoria e prática*, v. 22, n. 39, p. 117-138, 2012.

BRASIL a. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL b. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Apresentação dos Resultados do Censo da Educação Superior – 2019 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

DUARTE, Stephanie Pellucio. Autonomia dos multicampi das novas universidades federais: do proclamado ao real. Dissertação de Mestrado, UnB, 2015.

KIRCH, Jhessica Letícia et al. Aplicação da Análise de Componentes Principais e de Agrupamento para os Indicadores de Desempenho das Universidades Federais do Brasil. *Sigmae*, v. 8, n. 2, p. 55-66, 2019.

PAULA, Camila Henriques de; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Reuni program and performance of brazilian Ifes. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 28, n. 109, p. 1054-1075, 2020.

PACHECO, Eliezer. Institutos Federais. Uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica. Editora Modera. São Paulo-SP. 2011.

PORTER, M.E - [Vantagem competitiva](#). Rio de Janeiro: Campus, 1990.

Santos, Boaventura de Sousa. [A Universidade no Séc. XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade](#), *Educação, Sociedade & Culturas*, 23, 137-202, 2005.

SANTOS JUNIOR, José Viana dos. A influência do modelo de financiamento na autonomia das universidades federais brasileiras. Dissertação de Mestrado, Unifesp, 2019

SOUSA, Kleber Moraes de; CALLADO, Antônio André Cunha. Indicadores financeiros e não-financeiros e a qualidade da educação superior das universidades federais brasileiras. *Revista Ciências Administrativas*, v. 25, n. 2, 2019.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, p. 39-66, 2000.

APÊNDICE – Questão 2: Propostas de aprimoramento das ferramentas, gerada a partir das oficinas realizadas

Apêndice A - Tópicos que se aproximam do conceito de Implementação:

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

Apêndice B - Tópicos que se aproximam do conceito de Governança:

- I. Criação de um comitê Interministerial, com a participação do Ministério da Economia, para avaliar as relações entre o BPEQ, QRTAE e MOCC, alinhando expectativas e orçamento;
- II. Dar maior transparência à implementação de todos os três instrumentos, BPEQ, QRTAE e MOCC, tanto nos sites das instituições quanto no site do próprio MEC;
- III. Vinculação de objetivos e metas específicas, nos PDI de cada instituição, voltadas para os produtos e resultados gerados pelo BPEQ/QRTAE, com definição de métricas, parâmetros e indicadores próprios;

- IV. Institucionalização de avaliações periódicas do BPEQ/QRTAE para mensurar os riscos e impactos das atuais regras em cenários futuros;
- V. Realizar gestão de risco sobre o impacto que o BPEQ/QRTAE (Despesa de pessoal) gera sobre o MOCC (Despesas correntes), considerando um cenário de retração orçamentária prevista para o médio prazo;
- VI. Planejamento de crescimento do Ensino Superior, de forma a orientar a distribuição de eventuais acréscimos no BPEQ/QRTAE ou redistribuição das equivalências;
- VII. Alinhamento do planejamento de recursos humanos (docentes e técnicos administrativos) com o da MOCC. Planejamento institucional de contratação de técnicos administrativos, levando em consideração o orçamento, dimensionamento (necessidade efetiva para a instituição) e terceirização;
- VIII. Orientação de expansão das instituições por meio de planejamento institucional (SESU/SETEC), dado os potenciais impactos orçamentários para o sistema.
- IX. Estudo acerca da relação de benefícios e prejuízos da criação/desmembramento de IFES para fundamentar projetos de lei (fortalecimento regional, agilidade administrativa, custos de estrutura física, custos de técnicos administrativos, governança sobre a rede, dentre outros), tendo em vista que essa decisão afeta os 3 instrumentos mencionados.

9 QUESTÃO 3 - A distribuição da oferta educacional dos Institutos Federais está aderente à institucionalidade prevista pelos seus instrumentos normativos? (Lei 11.892/08, Decreto 5.840/06, Portaria SETEC 51/18, Portaria MEC 1.162/18)

9.1 Base Normativa

Inicialmente importa esclarecer que a questão 3 faz referência a metas que devem ser atingidas pelas instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal EPCT) conforme estabelecem os seguintes atos normativos:

9.1.1 Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2.008

A Lei nº 11.892/2.008 instituiu a Rede Federal EPCT e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, estabelecendo em seus artigos 7º e 8º que os Institutos Federais, em cada exercício, deverão garantir no mínimo 50% de suas vagas para o ministério de educação profissional técnica de nível médio e ainda 20% de suas vagas para a oferta de cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores para a educação básica.

9.1.2 Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2.006

O Decreto nº 5.840/2006 instituiu o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos no âmbito federal, e definiu em seu Art. 2º que as instituições federais de educação profissional (Universidade Federal Tecnológica do Paraná, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II, sem prejuízo de outras instituições que venham a ser criadas) deveriam disponibilizar no mínimo 10% do total das vagas de ingresso da instituição para a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada ou cursos de educação profissional técnica de nível médio voltados ao público alvo da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Importa salientar que o Decreto nº 5.840/2.006 é anterior à instituição da Rede Federal EPCT, que somente seria instituída pela Lei nº 11.892, de dezembro de 2.008.

9.1.3 Portaria MEC nº 1.162/2.018 e Portaria Setec nº 51/2.018

A Portaria MEC nº 1.162/2.018 revogou a Portaria MEC nº 818/2.015 e regulamentou o conceito de Aluno Equivalente estabelecendo que as metas previstas na Lei nº 11.892/2.008 e Decreto nº 5.840/2006 deverão ser calculados considerando o conceito de matrícula equivalente, que corresponde à quantidade de estudantes matriculados ponderado pelo fator de equiparação de carga horária (FECH) e pelo fator de esforço de curso (FEC).

Em outro giro, a Portaria Setec nº 51/2.018 foi revogada pela Portaria nº 146, de 25 de março de 2.021 que atualizou a tabela FEC dos cursos ofertados pelas instituições que compõem a Rede Federal EPCT.

9.1.4 Imprecisões Semânticas nos Marcos Normativos

É importante registrar que ao estabelecer as metas de oferta educacional das instituições da Rede Federal EPCT os marcos normativos supracitados geraram imprecisões semânticas, pois empregam conceitos distintos.

A Lei nº 11.892/2.008 deixa claro no caput do Art. 8º que a verificação do parâmetro legal estabelecido deverá considerar a quantidade de “vagas”, ao passo que o §1º do mesmo artigo estabelece que deve ser observado o “conceito de aluno-equivalente”, entretanto, os termos “vagas” e “aluno-equivalente” tem significados distintos, o que obrigaria o analista a escolher qual conceito expresso na Lei não deve ser seguido.

Já o Decreto nº 5.840/2.006 traz um terceiro conceito, estabelecendo que a meta deverá ser aferida considerando a quantidade de “total de vagas de ingresso da instituição” o que difere dos conceitos “vagas” e “aluno-equivalente” apresentados na Lei nº 11.892/2.008

Informe-se ainda que outros marcos normativos exarados pelo Ministério da Educação (MEC) apresentavam outras propostas de cálculo ainda mais extravagantes, por exemplo: o Termo de Acordos e Metas (TAM), celebrado entre o MEC e cada um dos Institutos Federais que compõem a Rede Federal EPCT com validade até 2.022 estabelece que a contagem deve considerar o “número de matrículas”, ao passo que a Portaria Setec nº 25/2.015 (revogada pela Portaria Setec nº 51/2.018) definia em seu Art. 7º que o cálculo dos percentuais de vagas deveria ser realizado a partir da aferição da quantidade de “Ingressantes Acumulados Equivalentes”.

Este breve relato demonstra de forma inequívoca que os marcos normativos supracitados trouxeram diferentes parâmetros que precisariam ser observados na avaliação do atingimento das metas previstas nos diplomas legais, o que gera problemas insanáveis para o acompanhamento do resultado efetivamente aferido pelas instituições que compõem a Rede Federal EPCT.

9.2 Metodologia - Questão 3

Importa esclarecer que a presente análise se apropria dos dados disseminados pela Plataforma Nilo Peçanha (PNP) – ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal EPCT, nos termos o Art. 1º da Portaria nº 1 de 3 de janeiro de 2018.

A coleta dos dados foi realizada pela equipe responsável pelo trabalho entre dezembro de 2021 e março de 2022 por meio do módulo de disseminação da Plataforma Nilo Peçanha disponível em <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2021.html>.

Esclareça-se que a PNP foi elaborada considerando as premissas do chamado ‘tripé da governança para a produção estatística’.

O tripé supracitado considera:

a existência de um marco regulatório específico, representado neste caso principalmente pela Portaria MEC nº 1/2.018, que institui a PNP; pela Portaria MEC nº 1.162/2.018, que regulamenta o conceito de Aluno-equivalente; pela Portaria MEC nº 51/2.018, que designa os servidores que irão compor o Grupo Técnico de Especialistas, responsável por atuar nas etapas de desenvolvimento e melhoria dos módulos da PNP; e Portaria Setec nº 146/2.021;

- a) um aparato tecnológico representado pelos 03 principais módulos eletrônicos: Módulo de capacitação da rede de atores; Módulo de validação dos dados da PNP; e Módulo de disseminação dos dados da plataforma;
- b) A construção de um mecanismo permanente de capacitação da rede de atores responsável pela alimentação e validação dos dados que serão disseminados pela PNP. Para atingir tal objetivo, foi construído um curso MOOC (Massive Online Open Course) de presença/aprovação obrigatória por todos os servidores que trabalham no processo.

Importa registrar que o presente relatório apropriou-se dos dados disseminados pela PNP2021 (ano base 2020) disponível em <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2021.html> última versão disponível quando do desenvolvimento deste trabalho.

9.3 Resultados – Questão 3

9.3.1 Meta: Cada Instituto Federal deverá possuir no mínimo 50% de suas matrículas-equivalentes (MEq) em cursos voltados a educação profissional técnica de nível médio;

De acordo com a PNP2021 (ano base 2020) os 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia registraram ao todo 910.586 Matrículas Equivalentes, sendo que destas, 519.845 (57,1%) foram ofertadas em cursos voltados a educação profissional técnica de nível médio.

A análise desagregada indica que 10 Institutos Federais não atingiram o índice mínimo estabelecido no diploma legal, conforme demonstrado na tabela 1:

Tabela 15 Percentual MEq Cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio

UF	Instituição	% Meq
AC	IFAC	56,5%
AL	IFAL	75,9%
AM	IFAM	78,8%
AP	IFAP	56,7%
BA	IF BAIANO	78,7%
BA	IFBA	66,2%
CE	IFCE	42,6%
DF	IFB	59,9%
ES	IFES	59,8%
GO	IF GOIANO	47,2%
GO	IFG	47,7%
MA	IFMA	69,8%
MG	IF SUDESTE MG	53,3%
MG	IFMG	50,9%
MG	IFNMG	49,2%
MG	IFSULDEMINAS	49,8%
MG	IFTM	46,0%
MS	IFMS	57,6%
MT	IFMT	56,3%
PA	IFPA	69,8%
PB	IFPB	47,9%
PE	IF SERTÃO-PE	62,5%
PE	IFPE	75,0%
PI	IFPI	60,6%
PR	IFPR	64,3%
RJ	IFF	65,0%
RJ	IFRJ	59,3%
RN	IFRN	67,1%
RO	IFRO	58,3%

RR	IFRR	57,5%
RS	IF FARROUPILHA	48,6%
RS	IFRS	27,6%
RS	IFSUL	54,2%
SC	IFC	52,2%
SC	IFSC	56,3%
SE	IFS	74,2%
SP	IFSP	48,1%
TO	IFTO	58,1%

9.3.2 Meta: Cada Instituto Federal deverá possuir no mínimo 20% de suas matrículas equivalentes em cursos de licenciatura e/ou programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores;

De acordo com a PNP2021 (ano base 2020) os 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia registraram ao todo 910.586 Matrículas Equivalentes, sendo que destas, 111.846 (12,3%) foram ofertadas em cursos de licenciatura e/ou programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores.

A análise desagregada indica que 37 Institutos Federais não atingiram o índice mínimo estabelecido no diploma legal, conforme demonstrado na tabela 2:.

Os dados mostram ainda que 28 dos 38 Institutos Federais atingiram 50% da meta prevista de matrículas equivalentes em cursos de licenciatura e/ou programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores, o que sugere que o não atingimento da meta estabelecida no marco normativo pode não ter sido atingida pelas instituições da Rede Federal em virtude da baixa eficiência acadêmica registrada nos cursos de licenciatura (29%) (Vide tabela 07) e não em virtude de uma opção de não oferta.

Importa registrar que para a PNP, todas as matrículas dos cursos de Licenciatura e dos demais cursos cadastrados no eixo tecnológico “Desenvolvimento Educacional e Social” são considerados na avaliação do atingimento desta meta.

Tabela 16 Percentual MEq Cursos de Licenciatura e/ou Formação de Professores

UF	Instituição	% Meq
AC	IFAC	18,3%
AL	IFAL	6,9%
AM	IFAM	4,5%
AP	IFAP	19,2%
BA	IF BAIANO	10,7%
BA	IFBA	10,2%
CE	IFCE	22,1%
DF	IFB	14,2%
ES	IFES	10,1%
GO	IF GOIANO	13,0%
GO	IFG	19,7%
MA	IFMA	15,8%
MG	IF SUDESTE MG	13,0%

MG	IFMG	10,0%
MG	IFNMG	11,4%
MG	IFSULDEMINAS	14,5%
MG	IFTM	13,3%
MS	IFMS	7,5%
MT	IFMT	7,8%
PA	IFPA	14,1%
PB	IFPB	11,4%
PE	IF SERTÃO-PE	16,8%
PE	IFPE	6,3%
PI	IFPI	17,6%
PR	IFPR	12,0%
RJ	IFF	13,4%
RJ	IFRJ	18,4%
RN	IFRN	14,4%
RO	IFRO	7,6%
RR	IFRR	14,3%
RS	IF FARROUPILHA	14,8%
RS	IFRS	6,0%
RS	IFSUL	4,9%
SC	IFC	12,8%
SC	IFSC	9,7%
SE	IFS	5,7%
SP	IFSP	16,1%
TO	IFTO	11,5%

9.3.3 Meta: Cada instituição que compõe a Rede Federal EPCT deverá possuir no mínimo 10% de suas matrículas-equivalentes em de cursos de Formação Inicial e Continuada ou cursos de educação profissional técnica de nível médio voltados ao público-alvo da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

De acordo com a PNP2021 (ano base 2020) os 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os 02 Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET) e o Colégio Pedro II registraram ao todo 969.269 Matrículas Equivalentes, sendo que destas, 20.676 (2,1%) foram ofertadas em cursos de Formação Inicial e Continuada ou cursos de educação profissional técnica de nível médio voltados ao público-alvo da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A análise desagregada indica quedas 41 instituições analisadas, 40 não atingiram o índice mínimo estabelecido no diploma legal, conforme demonstrado na tabela.

Diferente do que observou-se na análise da meta relacionada às vagas oferecidas em cursos de licenciatura e/ou programas especiais de formação pedagógica com vistas para a formação de professores, no caso da oferta de cursos voltados ao público EJA, observa-se que apenas 04 das 41 instituições atingiram 50% da meta prevista, o que sugere que além das dificuldades geradas pela baixa eficiência destes cursos (34,3%), há também uma oferta inferior àquela estabelecida no Decreto 5.840/2.006 na maioria das instituições que compõem a Rede Federal EPCT.

Tabela 17 Percentual MEq Cursos voltados ao pública EJA

UF	Instituição	% Meq
AC	IFAC	0,0%
AL	IFAL	3,9%
AM	IFAM	5,4%
AP	IFAP	1,5%
BA	IF BAIANO	0,8%
BA	IFBA	1,0%
CE	IFCE	0,5%
DF	IFB	2,6%
ES	IFES	3,3%
GO	IF GOIANO	0,8%
GO	IFG	12,3%
MA	IFMA	4,4%
MG	CEFET MG	0,0%
MG	IF SUDESTE MG	0,8%
MG	IFMG	0,4%
MG	IFNMG	0,1%
MG	IFSULDEMINAS	0,0%
MG	IFTM	0,1%
MS	IFMS	3,8%
MT	IFMT	0,5%
PA	IFPA	2,1%
PB	IFPB	0,8%
PE	IF SERTÃO-PE	6,0%
PE	IFPE	2,4%
PI	IFPI	2,9%
PR	IFPR	0,2%
RJ	CEFET RJ	0,0%
RJ	IFF	2,9%
RJ	IFRJ	3,4%
RJ	CP II	6,9%
RN	IFRN	1,7%
RO	IFRO	0,5%
RR	IFRR	3,0%
RS	IF FARROUPILHA	3,0%
RS	IFRS	1,8%
RS	IFSUL	3,0%
SC	IFC	1,5%
SC	IFSC	2,2%
SE	IFS	2,3%
SP	IFSP	2,0%
TO	IFTO	2,3%

10 QUESTÃO 4 - Qual é a eficiência acadêmica dos cursos das instituições da Rede Federal de EPCT (taxa de conclusão média dos cursos), aferida a partir de seus indicadores de fluxo escolar?

10.1 Base Normativa

Inicialmente importa esclarecer que a questão 4 faz referência a ‘eficiência acadêmica’ atingida pelas instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal EPCT), e que este conceito ainda alimenta grandes debates na academia, pois existem teses que defendem que a ‘eficiência’ somente é atingida no momento em que um estudante conclui com êxito o curso para o qual se matriculou no tempo inicialmente previsto, ao passo que no outro extremo, há quem defenda que o fato de um estudante estar matriculado, inserido em um processo de ensino aprendizagem, já denotaria resultados em termos de ‘eficiência’.

10.1.1 Análise etimológica do termo

Com o objetivo de contribuir com o debate, seguem alguns dos conceitos do termo ‘eficiência’ a partir dos principais dicionários à disposição:

Capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade. (<https://www.dicio.com.br/>)

Capacidade de produzir um efeito; efetividade, força

(<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/>)

Capacidade para produzir realmente um efeito.

(<https://dicionario.priberam.org/efici%C3%Aancia>)

Os conceitos aqui demonstrados deixam claro que o termo ‘eficiência acadêmica’ admite um grande espectro de mensurações, e por este motivo, ter um marco normativo que faça o devido ajuste semântico é particularmente importante.

10.1.2 Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2.014

A Lei nº 13.005/2.014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e estabeleceu em sua estratégia 11.11 que a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica deveria elevar a “taxa de conclusão média” de seus cursos técnicos de nível médio até atingir a meta de 90%.

Registre-se que o mesmo marco normativo também estabeleceu em sua estratégia 12.3 que os cursos de graduação presenciais ofertados nas Universidades Públicas também deveriam atingir a meta de 90% em sua “taxa de conclusão média”, e considerando que o §1º do Art. 2º da Lei 11.892/2.008 estabelece que “para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais”, urge a necessidade de se

monitorar o resultado da rede federal em termos de oferta de cursos técnicos de nível médio, e também em termos de oferta de cursos superiores de graduação presencial.

10.2 Metodologia – Questão 4

O presente relatório apropria-se dos dados disseminados pela Plataforma Nilo Peçanha (PNP) ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal EPCT nos termos o Art. 1º da Portaria nº 1 de 3 de janeiro de 2018.

De acordo com o Guia de Referência Metodológica da PNP, disponível em http://dadosabertos.mec.gov.br/images/conteudo/pnp/2020/grm_pnp_2020.pdf, o indicador de Eficiência Acadêmica considera o percentual de alunos que concluíram o curso com êxito no ano de referência dentro do período previsto no Projeto Pedagógico de Curso (PPC), acrescido de um percentual de alunos retidos no ano de referência que ainda podem concluir o curso considerando a evasão observada no respectivo ciclo de matrícula.

Isto significa, por exemplo, que se no fim de um ciclo de matrículas 60% dos estudantes de um determinado ciclo tiver concluído o curso no prazo previsto no PPC, 10% registraram evasão (abandono, transferência externa, óbito, etc.), e outros 30% continuam matriculados na instituição (retidos), é possível inferir que parte destes 30% ainda concluirão seu curso, ainda que em um tempo superior ao previsto.

Para estimar quanto destes 30% concluirão o curso, aplica-se a mesma taxa de evasão observada no ciclo de matrícula, o que neste caso, significa estimar que 25,7% dos estudantes retidos concluirão, seu curso, o que somado aos 60% que já o concluíram, nos permitiriam projetar uma ‘Taxa de Conclusão’ de 85,71%.

Para estimar quanto destes 30% concluirão o curso, aplica-se a mesma taxa de evasão observada no ciclo de matrícula, o que neste caso, significa estimar que 85,7% dos estudantes retidos, o que representa 25,7% do total, concluirão seu curso, o que somado aos 60% do total que já o concluíram, nos permitiriam projetar uma ‘Taxa de Conclusão’ de 85,71%.

Importa esclarecer que a PNP calcula a ‘Eficiência Acadêmica’ considerando os diversos ciclos de matrícula que tem conclusão prevista para o ano de referência, independente do ano de início do ciclo, menos um ano, para que não exista interferência do ano civil sobre o ano escolar.

Isto significa que para o cálculo da ‘Eficiência Acadêmica’ do ano de 2020, foram observados os ciclos de matrícula com término previsto em 2019, o que considera os cursos de até 1 ano de duração iniciados em 2019, os cursos de dois anos de duração iniciados em 2018, os cursos de três anos de duração iniciados em 2017, os cursos de quatro anos de duração iniciados em 2016 e os cursos de cinco anos de duração iniciados em 2015.

10.3 Resultados – Questão 4

10.3.1 Meta: elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% (noventa por cento);

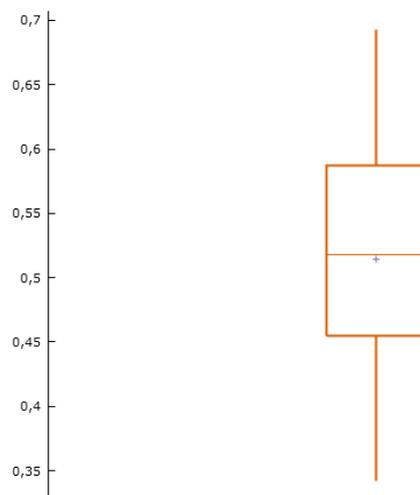
De acordo com a PNP2021 (ano base 2020) a Rede Federal EPCT, considerando as matrículas de todas as instituições, atingiu a Eficiência Acadêmica de 50,8%.

Ao se observar cada uma das instituições que compõem a Rede Federal EPCT, nenhuma das 41 instituições atingiu a meta de 90%, sendo que o melhor resultado foi observado no Colégio Pedro II, que teve 69.3% de eficiência acadêmica.

A distribuição em quartis pode ser observada na Figura 14 apresentada a seguir, onde é possível observar o seguinte resumo numérico:

- Média: 51,47%;
- Valor Mínimo: 34,2%;
- Q1: 45,45%;
- Mediana: 51,8%;
- Q3: 58,75% e
- Valor Máximo: 69,3%

Figura 14 Boxplot - Taxa Conclusão Média Cursos Técnicos



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de PNP em aplicação Gretl.

A Tabela apresentada a seguir apresenta os resultados obtidos em cada uma das 41 instituições que compõem a Rede Federal EPCT, com destaque para o CPII, IFMG, IFMA, IFRR, IFC, IFTM, IFES e CEFET-MG, que atingiram índices superiores a 60%.

Tabela 18 : Eficiência Acadêmica Cursos Técnicos de Nível Médio

UF	Instituição	% Meq
AC	IFAC	39,6%
AL	IFAL	47,0%
AM	IFAM	56,9%
AP	IFAP	45,9%
BA	IF BAIANO	55,3%
BA	IFBA	37,4%
CE	IFCE	39,0%

DF	IFB	39,3%
ES	IFES	62,0%
GO	IF GOIANO	47,6%
GO	IFG	48,3%
MA	IFMA	64,8%
MG	CEFET MG	61,8%
MG	IF SUDESTE MG	57,2%
MG	IFMG	66,2%
MG	IFNMG	56,8%
MG	IFSULDEMINAS	59,3%
MG	IFTM	62,4%
MS	IFMS	37,3%
MT	IFMT	58,2%
PA	IFPA	45,9%
PB	IFPB	45,0%
PE	IF SERTÃO-PE	36,4%
PE	IFPE	35,5%
PI	IFPI	50,8%
PR	IFPR	51,3%
RJ	CEFET RJ	59,5%
RJ	IFF	51,7%
RJ	IFRJ	51,8%
RJ	CP II	69,3%
RN	IFRN	54,1%
RO	IFRO	51,8%
RR	IFRR	63,8%
RS	IF FARROUPILHA	54,4%
RS	IFRS	53,8%
RS	IFSUL	46,1%
SC	IFC	63,3%
SC	IFSC	43,8%
SE	IFS	34,2%
SP	IFSP	55,3%
TO	IFTO	50,4%

Importa esclarecer que nos termos da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a educação profissional técnica de nível médio é desenvolvida das seguintes formas: articulada com o ensino médio de forma integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental; articulada com o ensino médio de forma concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso; e subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio.

Além destas 03 categorias (Integrado, Concomitante e Subsequente) é importante observar ainda que existem cursos voltados ao público EJA, tanto no formato integrado, quanto no formato concomitante.

Os dados apresentados na Tabela 04 tiveram como objetivo identificar o resultado de cada Instituto Federal considerando todos os cursos técnicos oferecidos pela instituição de forma agregada, entretanto, qualquer esforço no sentido de apontar possibilidades de melhoria neste indicador precisa segregar os diferentes tipos de oferta destes cursos técnicos, pois como está demonstrado na Tabela 5 a seguir, seus resultados em termos de Eficiência Acadêmica são absolutamente distintos.

Tabela 19 Eficiência Acadêmica Cursos Técnicos de Nível Médio por tipo de oferta da Rede Federal EPCT

Tipo de Oferta	Eficiência Acadêmica
Técnico Integrado	66,4%
Técnico Subsequente	39,8%
Técnico Concomitante	38,8%
Técnico Integrado – EJA	28,9%
Técnico Concomitante - EJA	22,6%

10.3.2 Meta: elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% (noventa por cento), considerando o que estabelece a Estratégia 12.3 da Lei 13.005/2.014 em conjugação com o §1º do Art. 2º da Lei 11.892/2.008;

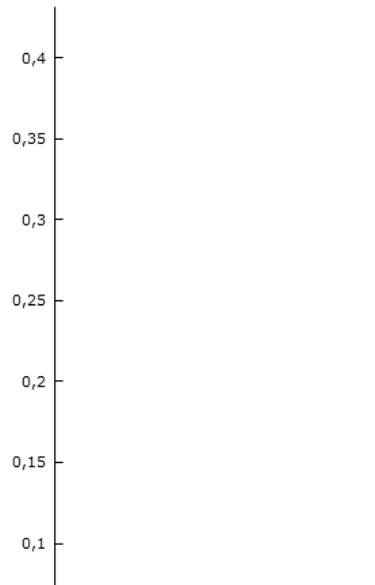
De acordo com a PNP2021 (ano base 2020) a Rede Federal EPCT, considerando as matrículas de todas as instituições, atingiu Eficiência Acadêmica de 31,6%.

Ao se observar cada uma das instituições que compõem a Rede Federal EPCT, nenhuma das 40 instituições que ofertam cursos de graduação atingiu a meta de 90%, sendo que o melhor resultado foi observado IFRS, que teve 41,8% de eficiência acadêmica.

A distribuição em quartis pode ser observada na Figura 2 apresentada a seguir, onde é possível observar o seguinte resumo numérico:

- Média: 29,28%;
- Valor Mínimo: 8,6%;
- Q1: 23,5%;
- Mediana: 29,8%;
- Q3: 36,2% e
- Valor Máximo: 41,8%

Figura 15 Boxplot - Taxa Conclusão Média Cursos Graduação Presencial



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de PNP em aplicação Gretl.

A Tabela 5 apresentada a seguir apresenta os resultados obtidos em cada uma das 40 instituições da Rede Federal EPCT que ofertam cursos de graduação, com destaque para o IFRS, IFRR, IFAP, IFPA, IFSudesteMG e IFSuldeMinas, que atingiram índices superiores a 40%.

Tabela 20 Eficiência Acadêmica Cursos de Graduação presencial

UF	Instituição	% Meq
AC	IFAC	23,2%
AL	IFAL	14,4%
AM	IFAM	20,9%
AP	IFAP	41,2%
BA	IF BAIANO	33,7%
BA	IFBA	12,7%
CE	IFCE	39,6%
DF	IFB	23,0%
ES	IFES	30,6%
GO	IF GOIANO	34,6%
GO	IFG	29,0%
MA	IFMA	25,8%
MG	CEFET MG	34,6%
MG	IF SUDESTE MG	40,7%
MG	IFMG	31,1%
MG	IFNMG	32,5%
MG	IFSULDEMINAS	40,0%
MG	IFTM	26,1%

MS	IFMS	8,6%
MT	IFMT	36,7%
PA	IFPA	41,2%
PB	IFPB	26,3%
PE	IF SERTÃO-PE	24,8%
PE	IFPE	28,2%
PI	IFPI	32,3%
PR	IFPR	31,5%
RJ	CEFET RJ	20,5%
RJ	IFF	37,7%
RJ	IFRJ	13,3%
RN	IFRN	22,9%
RO	IFRO	26,0%
RR	IFRR	41,4%
RS	IF FARROUPILHA	33,8%
RS	IFRS	41,8%
RS	IFSUL	20,5%
SC	IFC	28,3%
SC	IFSC	33,7%
SE	IFS	19,6%
SP	IFSP	39,2%
TO	IFTO	27,1%

No Brasil os cursos de graduação são classificados em 03 tipos: Bacharelado; Licenciaturas e Cursos Superiores de Tecnologia (CST).

Assim como ocorreu no item 2.3.1 do presente relatório, os dados apresentados na Tabela 06 tiveram como objetivo identificar o resultado de cada Instituto Federal considerando todos os cursos de graduação oferecidos pela instituição de forma agregada, entretanto, qualquer esforço no sentido de apontar possibilidades de melhoria neste indicador precisa segregar os diferentes tipos de oferta destes cursos, pois como está demonstrado na Tabela 7 a seguir, seus resultados em termos de Eficiência Acadêmica são absolutamente distintos.

Tabela 21 Eficiência acadêmica

Tipo de Curso	Eficiência Acadêmica
Bacharelado	37,7%
Licenciatura	29,0%
Curso Superior de Tecnologia	31,1%

A diferença ocorre porque considerei apenas os cursos ofertados com recursos ordinários e vc considerou os cursos Fonte de Financiamento UAB.

1 QUESTÃO 5 - Qual é o nível de qualidade educacional aferido pelas instituições da RFEPCT nas avaliações nacionais de larga escala

10.4 Base Normativa

Inicialmente é importante esclarecer que diante da ausência de marcos normativos específicos que tratem da obrigatoriedade de submissão dos estudantes dos cursos ofertados pela Rede Federal EPCT em 'avaliações nacionais de larga escala', este estudo optou por fazer suas análises a partir dos dados disseminados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Considerando os objetivos dos Institutos Federais, estabelecidos no Art. 7º da Lei 11.892/2.008, optou-se por se fazer três análises.

A primeira, a partir dos resultados obtidos pelos cursos de graduação ofertados pelas Instituições que compõem a Rede Federal EPCT no último ciclo de avaliações do Conceito Preliminar de Curso (CPC) que é conduzido pelo INEP.

A segunda avaliação considerou os resultados obtidos pelos cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* na última avaliação quadrienal conduzida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

“Finalmente, a terceira avaliação se debruçou sobre o resultado dos cursos técnicos de nível médio ofertados pelas Instituições que compõem a Rede Federal EPCT no último resultado nos resultados de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática obtidos pelos estudantes do 3o ano do Ensino Médio no Sistema de Avaliação da Educação Básica, também conduzido pelo INEP.”

10.5 Metodologia – Questão 5

Para realizar cada uma das três avaliações, foram coletadas informações nas fontes já referenciadas, sendo importante registrar cada uma das avaliações emprega métodos próprios.

Segundo dados divulgados no endereço eletrônico do INEP, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) varia de 01 a 05 e representa um conceito médio que considera em seu cálculo as seguintes avaliações:

- Desempenho dos estudantes na prova do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade;
- Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD);
- Avaliação do corpo docente a partir de informações coletadas no Censo da Educação Superior (CenSup); e
- Percepção dos estudantes sobre seu processo formativo a partir de informações coletadas no Questionário do Estudante do Enade.

Em outro giro, de acordo com a CAPES, a avaliação quadrienal a que são submetidos os cursos/programas de pós graduação *Stricto Sensu* no Brasil é realizado em 5 etapas:

- Coleta de informações em que as instituições anualmente enviam informações por meio de um sistema de coleta de dados;
- Tratamento de informações que é um processo de validação conduzido pelo corpo técnico da Capes;

- Análise pelas Comissões de área, onde consultores especialistas analisam os dados e emitem relatórios com um parecer e uma nota (1 a 7) para cada programa;
- Análise dos pareceres pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES);
- Deliberação do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Finalmente, os resultados de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática para os estudantes do 3o ano do Ensino Médio foram obtidos através de consultas aos microdados do SAEB 2019.

10.6 Resultados – Questão 5

10.6.1 CPC dos cursos de Graduação

De acordo com os dados disponibilizados pelo INEP, no último ciclo de avaliações a Rede Federal EPCT teve 955 cursos avaliados, com a seguinte distribuição de resultados no CPC:

Tabela 22 Quantidade de cursos por nota no CPC

Nota CPC	Qtde cursos	Frequencia (%)
1	1	0,1%
2	36	3,8%
3	542	56,7%
4	351	36,8%
5	25	2,6%

Importa registrar que os cursos devem atingir CPC igual ou superior a 3 para não precisarem ser submetidos às ações de supervisão previstas pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), deste modo, observa-se que 96,1% dos cursos de graduação avaliados no ciclo atingiram a meta. Importa registrar que este resultado é melhor do o aferido pelas IES Públicas Brasileiras, quando excluída a Rede Federal EPCT, (94,4%) e expressivamente superior àquele atingido pelas IES Privadas (89,3%).

Quando a mesma análise é realizada segregando os cursos de graduação de acordo com o tipo de curso: Bacharelado; Licenciatura e Cursos Superiores de Tecnologia a Rede Federal EPCT apresenta os seguintes resultados em comparação com a IES das demais dependências Administrativas.

Tabela 23 Quantidade de cursos por nota no CPC - Bacharelado

Nota	Rede Federal EPCT		IES Públicas (Exceto RFEPCT)		IES Privadas	
	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)
1	1	0,2%	6	0,1%	57	0,4%
2	9	2,1%	189	4,4%	1435	10,5%

3	206	48,6%	1488	34,7%	7862	57,4%
4	190	44,8%	2469	57,6%	4093	29,9%
5	18	4,2%	132	3,1%	239	1,7%

Dos dados apresentados na Tabela 9 é possível identificar que 97,6% dos cursos superiores do tipo Bacharelado oferecidos na Rede Federal EPCT tem CPC classificado como suficiente (≥ 3), sendo que 49% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5), índice inferior ao observado nas IES Públicas excetuando-se a Rede Federal EPCT (majoritariamente formado por Universidades Federais), onde 60,7% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5).

Em outro giro, importa registrar que neste aspecto o resultado da Rede Federal EPCT é melhor que aquele aferido nas IES privadas, onde apenas 31,6% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5).

Tabela 24 Quantidade de cursos por nota no CPC - Licenciatura

Licenciaturas						
Nota	Rede Federal EPCT		IES Públicas (Exceto RFEFCT)		IES Privadas	
	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)
1	0	0,0%	6	0,3%	9	0,4%
2	18	5,7%	150	7,2%	212	9,0%
3	207	65,3%	1031	49,8%	1264	53,4%
4	89	28,1%	842	40,6%	822	34,7%
5	3	0,9%	43	2,1%	61	2,6%

Quando se debruça sobre os dados dos cursos de graduação do tipo Licenciatura, é possível identificar que 94,3% dos cursos oferecidos na Rede Federal EPCT tem CPC classificado como suficiente (≥ 3), sendo que apenas 29,0% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5), índice inferior ao observado nas IES Públicas excetuando-se a Rede Federal EPCT, onde 42,7% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5), e também inferior ao aferido nas IES privadas, onde apenas 37,3% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5).

Tabela 25 Quantidade de cursos por nota no CPC – CST

Cursos Superiores de Tecnologia - CST						
Nota	Rede Federal EPCT		IES Públicas (Exceto RFEFCT)		IES Privadas	
	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)
1	0	0,0%	0	0,0%	10	0,3%
2	9	4,2%	18	8,3%	338	10,6%
3	129	60,3%	139	63,8%	1754	54,8%
4	72	33,6%	57	26,1%	1011	31,6%
5	4	1,9%	4	1,8%	88	2,7%

Por fim, os dados da Tabela 11 demonstram que a Rede Federal EPCT apresenta os melhores resultados em termos de CPC dos Cursos Superiores de Tecnologia (CST). Neste grupo, 95,8% dos cursos oferecidos na Rede Federal EPCT tem CPC classificado como suficiente (≥ 3), sendo que 35,5% dos cursos avaliados atingiram conceito muito bom (4) ou excelente (5), ao passo que nas demais IES Públicas este índice foi de 27,9% e nas IES Privadas de 34,3%.

10.6.2 Avaliação Quadrienal dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu

Os programas de pós-graduação Stricto Sensu são avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio da avaliação quadrienal, onde os resultados variam de 1 a 7, onde as notas 1 e 2 registram insuficiência, 3 é o padrão mínimo de qualidade, 4 e 5 são notas que denotam qualidade superior e as notas 6 e 7 são reservadas a programas de excelência.

Dos 38 Institutos Federais que integram a Rede Federal EPCT, 24 oferecem cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu. Ao todo, são oferecidos 73 cursos, sendo 47 cursos de mestrado profissional, 19 cursos de mestrado acadêmico, 5 cursos de doutorado profissional e 2 cursos de doutorado acadêmico.

Dos 73 cursos, 61 foram avaliados no último ciclo, nenhum deles com notas 1,2,6 ou 7. Os resultados podem ser observados na Tabela 11 apresenta a seguir

Tabela 26 Avaliação dos Cursos de Pós Graduação Stricto Sensu

	Nota 3		Nota 4		Nota 5	
	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)	Qtde Cursos	Frequência (%)
Mestrado Profissional	32	86,5%	4	10,8%	1	2,7%
Mestrado Acadêmico	14	82,4%	2	11,8%	1	5,8%
Doutorado Profissional	0	0,0%	4	80,0%	1	20,0%
Doutorado Acadêmico	0	0,0%	1	50,0%	1	50,0%

Importa salientar que os programas de Pós Graduação Stricto Sensu da Rede Federal EPCT são recentes, o que explica em boa medida o motivo pelo qual a maior parte dos cursos possuem nota 3 na última avaliação quadrienal.

Em outro giro, observa-se que os cursos de doutorado, que somente são autorizados em programas com cursos de mestrado bem avaliados, estão majoritariamente posicionados com notas 4 e 5.

10.6.3 Qualidade da educação básica

Tomando como referência os microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica 2019 (SAEB 2019) é possível calcular as médias de proficiência escolar em Língua Portuguesa e Matemática para os estudantes do 3o ano do Ensino Médio. No intuito de localizar os estudantes da Rede Federal EPCT, as informações foram desagregadas por Dependência Administrativa

(Federal, Estadual, Municipal ou Privada) e por tipo de Ensino Médio (Tradicional ou Técnico). Os resultados estão expressos na Tabela 12:

Tabela 27 Proficiência Escolar Média em Língua Portuguesa e Matemática, 3o ano do Ensino Médio - 2019

Dependência Administrativa	Ensino Médio Tradicional		Ensino Médio Técnico	
	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática
Estadual	264,15	260,49	289,53	290,24
Federal	332,64	349,97	315,39	326,40
Municipal	271,33	272,24	305,90	296,59
Privada	313,02	323,43	291,25	300,12
Total Geral	294,89	300,97	300,30	304,07

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos microdados do SAEB 2019, INEP.

A partir das informações expressas na Tabela 12, constata-se que os estudantes da Rede Federal alcançaram 315,39 pontos de proficiência em Língua Portuguesa, um resultado 5% superior à média alcançada pelo conjunto de todos os outros estudantes da modalidade (300,3). Já em Matemática, os estudantes da Rede Federal EPCT alcançaram 326,4 pontos de proficiência, valor que supera em 7,2% o resultado médio da modalidade (304,07).

Caso os resultados sejam comparados com as proficiências obtidos pelos estudantes do Ensino Médio Tradicional, as diferenças percentuais se aprofundam: +6,95% (Língua Portuguesa) e 8,45% (Matemática).

Vale destacar que os resultados alcançados pela Rede Federal EPCT superam, ainda que por pequena margem, os resultados obtidos pelas Redes Privadas de Ensino Médio Tradicional, cujos públicos são oriundos de estratos socioeconômicos superiores.

11 Considerações finais – Questões 3, 4 e 5

- Com o objetivo de acompanhar os resultados obtidos pelas instituições que compõem a Rede Federal EPCT, o representante do órgão de supervisão, neste caso, a Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal (DDR/Setec/MEC) carece de uma estrutura de monitoramento, que possa, em diálogo constante com as diversas Instituições que compõem a Rede Federal EPCT e considerando um método de busca conjunta de soluções, monitorar os resultados obtidos pelas autarquias vinculadas ao MEC, em especial aquelas previstas em Lei, e apresentar planos de ação aderentes à cada problema / realidade encontrada;
- No mesmo diapasão, a DDR/Setec/MEC deve monitorar e apoiar o trabalho das Comissões Permanentes de Permanência e Êxito (CPPE) nos termos da Portaria nº 8, de 28 de maio de 2.019;
- Considerando que a Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC) está financiando Centro de Excelência em Inteligência Artificial (Ceia) da Universidade Federal de Goiás (UFG) com vistas ao desenvolvimento de um sistema de monitoramento da evasão (Sistema preditivo da Plataforma Sistema de Suporte ao Sucesso Acadêmico - Sissa), recomenda-se que a Setec/MEC avalie a conveniência e a oportunidade deste sistema ser também empregado nas instituições que compõem a Rede Federal EPCT;

- Considerando a importância da Plataforma Nilo Peçanha (PNP) para o monitoramento dos resultados da Rede Federal EPCT e das instituições que a compõem, sugere-se:
 - Reconstituição do Grupo de especialistas nos termos da Portaria Setec nº 50, de 12 de novembro de 2.018, extinto pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019;
 - Retificação do Art. 17 do Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019 que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação com o objetivo de estabelecer como competência da DDR/Setec/MEC a Gestão da PNP, bem como sua publicação anual nos termos da Portaria SETEC nº 1/2018;
 - Alteração do Decreto 7.313, de 22 de setembro de 2010 que dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, estabelecendo que a contagem de matrículas para fins de cálculos orçamentários serão anualmente extraídos da PNP;
 - Considerando o grande aumento de matrículas em cursos MOOC (Massive On Line Open Course), que não demandam nenhum tipo de acompanhamento síncrono e por isso admite centenas de milhares de matrículas, sugere-se que o cálculo dos percentuais legais não considere as matrículas MOOC;
 - Que sejam envidados esforços no sentido de criar as condições para que o INEP/MEC desenvolva o Censo da Educação Profissional nos moldes já realizados para o Censo da Educação Básica e Censo da Educação Superior, em que se garanta que todas as matrículas da Educação Profissional, nos termos da Lei 9.394/1.996, sejam captadas a partir de uma mesma metodologia de contagem, independentemente do tipo ou modalidade do curso, ou da dependência administrativa da instituição ofertante. Neste cenário, caberia a PNP a função de modelar os indicadores e disseminar os dados da Rede Federal EPCT.
 - Que se proceda parcimoniosamente a proposição de novos indicadores, evitando a proliferação de medidas estabelecidas sem a necessária referência técnico-metodológica.
 - Que seja avaliado o método empregado na contagem das matrículas que são consideradas para fins de cumprimento do previsto na alínea b do inciso VI do caput citado no Art. 7º da Lei 11.892/2.008.
- Considerando a ausência de base empírica que suporte os percentuais de matrículas equivalentes de educação profissional técnica de nível médio, e de cursos de licenciatura/programas especiais de formação pedagógica previstos no Art. 8º da Lei 11.892/2.008, e considerando a baixa efetividade da política pública proposta, é necessário desenvolver um amplo debate com todos os envolvidos com o objetivo de avaliar a possibilidade de ajustamento das metas previstas no marco normativo, e/ou a definição de metas vinculadas a parâmetros regionais;
- Considerando que a Portaria MEC nº 1.162/2.018, elaborada dentro do conjunto de esforços de criação da Plataforma Nilo Peçanha (PNP), conseguiu sanar o conflito viabilizando a contagem por meio do conceito de Aluno Equivalente, tornando possível o acompanhamento dos resultados, recomenda-se que o Art. 8º da Lei 11.892/2.008 e o Art. 2º do Decreto 5.860/2.006 sejam retificados, indo ao encontro do que estabelece a Portaria MEC nº 1.162/2.018.
- Retificação da estratégia 11.11 da Lei 13.005/2014 no concernente à meta da taxa de conclusão média dos cursos técnicos. Não há base empírica que sustente a meta de 90%, que é inexecutável sob qualquer aspecto, ademais, os diferentes tipos de oferta de cursos técnicos de nível médio conforme prevê a Lei 9.394/1.996 (Integrado, Subsequente, Concomitante) e ainda aqueles voltados ao público EJA, devem, por óbvio, ter metas diferentes. A meta deve ser estabelecida a partir da elaboração de uma 'matriz de

- referência' que considere a 'face superior' dos resultados atingidos pelas próprias instituições que compõem a Rede Federal EPCT em cada tipo de oferta;
- Os instrumentos de avaliação empregados pelas comissões de avaliação de cursos superiores precisam ser ajustados à realidade da Rede Federal EPCT, posto que embora ofertem cursos superiores de graduação assim como as demais instituições de ensino superior submetidas ao SINAES, as instituições que compõem a Rede Federal EPCT, nos termos da Lei 11.892/2.008, são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos, o que as difere das demais IES.

12 Questão 6 – SOF - A assistência estudantil promovida pela União na RFEPCT atinge os objetivos para o qual foi desenhada? O modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos? Em particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?

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

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

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

Quadro 6 Perguntas de pesquisa

A assistência estudantil promovida pela União na RFEPCT atinge os objetivos para o qual foi desenhada?

O modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos?

Em particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?

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

- mapeamento e análise da legislação e da atividade de controle afeitos à assistência estudantil;
- construção de modelo lógico;
- revisão da literatura científica sobre a área;
- construção de árvore de problemas;
- análise de dados (execução orçamentária, registros administrativos, censos);
- escuta de especialistas;
- teoria do programa.

Simultaneamente, visando dar ênfase aos bons resultados da política, suas lacunas e redundâncias, foram levantadas as hipóteses de pesquisa constantes do Quadro 7.

Quadro 7. Hipóteses de pesquisa relativas à política federal de assistência estudantil

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

Fonte: Elaboração própria

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

O relatório está dividido em mais 4 seções, além desta introdução. Na seção 2, Metodologia – a mais extensa deste trabalho –, são apresentadas as ferramentas de análise utilizadas para a construção do presente relatório, junto com as conclusões extraídas de cada uma delas. Antes, importa ressaltar que, em se tratando da política de assistência estudantil, a experiência institucional da RFEPC se assemelha bastante à da Rede de Universidades Federais (RUF), de modo que, sempre que se considerar relevante para os objetivos desta pesquisa, RFEPC e RUF serão tomadas como uma unidade.

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

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

Depois, na Escuta de Especialistas, expõe-se a experiência institucional de institutos federais, bem como os desafios colocados à política como um todo. Finalmente, consolida-se na Teoria do Programa as forças, as debilidades, as lacunas e as redundâncias da política federal de assistência estudantil.

Isso posto, na seção 3, tecem-se as recomendações para o aperfeiçoamento do programa, visando ampliar sua efetividade e eficiência alocativa. Na seção 4, as Considerações

Finais, em que são recuperados os principais aspectos desenvolvidos no transcurso da pesquisa, incluindo as hipóteses aqui apresentadas e as respostas às questões de pesquisa. Por último, encontram-se as Referências utilizadas para a elaboração deste trabalho.

13 Metodologia -Questão 6

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

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

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

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

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

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

perfil discente; e permitiu o levantamento da problemática da evasão e das desigualdades regionais na execução da política, entre outros aspectos.

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

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

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

Finalmente, a Teoria do Programa foi feita para explicitar os “comos” e os “por quês” da política de assistência estudantil, demonstrando a *rationale* da política.³⁰

13.1 Desenho da assistência estudantil

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

A Lei foi incorporada na Constituição de 1934³¹, sendo declarado que a assistência estudantil seria feita “mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e para vilegiaturas”. Extensiva para todos os níveis de ensino nos anos 1940, a assistência estudantil também foi acolhida nas Constituições de 1946 e 1967 e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 e 1967.

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

De certo modo, isso ocorre até o presente momento, a despeito da criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2007^{32,33}.

30 Mais detalhes sobre o conceito da Teoria do Programa podem ser encontrados neste trabalho de avaliação no respectivo tópico “2.6 Teoria do Programa”.

³¹ Art. 157, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

³² A literatura sobre a temática acompanha essa fragmentação, explorando mais estudos de caso de determinadas universidades e institutos federais do que uma reflexão integrada sobre a assistência estudantil, como se verá na seção 2.4.

³³ O PNAES foi instituído pela Portaria Normativa MEC/GM nº 39, de 12 de dezembro de 2007, disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf, sendo que o Programa alcançou maior institucionalidade

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

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

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

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

Em função dessas necessidades, a proposta da Andifes para a assistência estudantil passaria por endereçá-las, objetivando “garantir o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das IFES”. Para tanto, estimava-se que os recursos orçamentários para o

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

Programa deveriam ser o equivalente a 10% do orçamento de outros custeios e capitais (OCC) das IFES. O Programa seria atualizado por meio das pesquisas de perfil socioeconômico e cultural, que seriam realizadas a cada 4 anos (idem, p. 14-17).

O desenho preliminar do PNAES encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Quadro 8. Desenho preliminar do PNAES (2007), conforme Andifes

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

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

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

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

Quadro 9. Perfil socioeconômico de estudantes em cursos de graduação (2010) conforme FONAPRACE – informações selecionadas

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

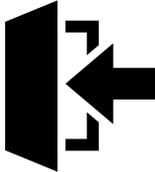
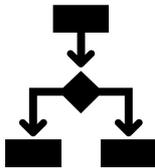
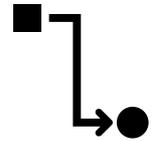
Fonte: Elaboração própria a partir do FONAPRACE, 2011.

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

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

Como parte do processo de pesquisa, um modelo lógico preliminar foi estruturado junto ao MEC pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com participação desta Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Com aperfeiçoamentos, apresenta-se a versão final do Modelo Lógico, conforme disposto na 24.

Gráfico 24. Modelo lógico da política federal de assistência estudantil (PNAES, PBP)

Objetivo		Garantir aos estudantes de graduação do ensino superior federal em situação de vulnerabilidade social e econômica condições de concluir os cursos em que estão matriculados no prazo regulamentar esperado e com desempenho acadêmico satisfatório.
Insumos		Legislação (Lei, Decreto, Portarias associados ao PNAES e PBP) Recursos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual Infraestrutura para fornecimento de serviços (restaurante, moradia, transporte, salas de atendimento) Sistema de Informação (PBP)
Processos		MEC Cálculo e distribuição de recursos orçamentários (nº de matrículas, matriz de custeios e capital) Fiscalização RFEPCT Contratação de bens e serviços para provisão de benefícios monetários e não-monetários Seleção e treinamento de servidores públicos Seleção de beneficiários Execução orçamentária Prestação de contas
Produtos		MEC Recursos orçamentários consignados para PNAES e PBP Relatórios elaborados a partir das prestações de contas das unidades de ensino RFEPCT Editais de processos seletivos publicados Estudantes inscritos, selecionados e habilitados como beneficiários da assistência estudantil Serviços de alimentação, moradia, transporte, atendimento psicológico e médico prestados Contas prestadas ao MEC
Resultados		Maior número de pessoas vulneráveis formadas na RFEPCT Redução dos efeitos de desigualdades sociais e regionais no ensino superior federal Redução das taxas de retenção e evasão escolar Redução dos custos de vagas ociosas
Impacto		Promoção da inclusão social pela educação Democratização da conclusão da educação superior Redução das desigualdades sociais e regionais Aumento da mobilidade social Ampliação da eficiência da RFEPCT na formação de profissionais qualificados

Fonte: Elaboração própria com contribuições da FGV (2021a, 2021b)³⁴

Nos *Insumos*, encontram-se todos os recursos mobilizados para a execução da política. Ainda que existam universidades federais e unidades da RFEPCT com acordos vigentes com empresas para apoio a estudantes, assume-se que esta é uma iniciativa marginal no país, considerando-se que há poucos incentivos institucionais para tanto³⁵.

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

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

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

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

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

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

Isso posto, a assistência estudantil está respaldada em uma legislação variada. Todavia, diferentemente das cartas anteriores, a Constituição Federal de 1988 (CF/88)³⁶ não explicita no seu capítulo de educação a assistência ao educando que contemple o ensino superior.

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

Ademais, conforme disposto no Art. 207 da CF/88, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” – dispositivo esse que

³⁴ A sistematização visual das oficinas promovidas pela FGV está disponível em https://miro.com/app/board/o9J_l264di4=/?moveToWidget=3074457365248744945&cot=14

³⁵ O Teto de Gastos desestimula que a RFEPCT amplie suas receitas próprias, uma vez que, de modo prático, fixa simultaneamente suas receitas e despesas.

³⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

autoriza as universidades – e por extensão, a RFEPC – a concretizarem a assistência estudantil em acordo com a realidade social em que estão localizadas.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)³⁷, a assistência estudantil na educação superior também não é explicitamente definida, mas indicada como uma realidade. A Lei estabelece que, no âmbito da educação superior pública (e privada também), o atendimento aos povos indígenas, estudantes surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas, se efetivará “mediante a oferta de ensino bilíngue e de assistência estudantil”, entre outras iniciativas. Deve-se ponderar que o atendimento aos povos indígenas foi incluído na legislação em 2011 e às pessoas com deficiência, em 2021³⁸.

Do ponto de vista do gasto, a LDB fixa que “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)³⁹.

Quanto à dimensão do planejamento, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001⁴⁰ apenas indicou entre os objetivos e metas da Educação Superior que seria preciso “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico”.

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

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

Em 2003 foi instituído um programa de assistência estudantil específico para estudantes estrangeiros⁴¹: o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES)⁴², com o “objetivo de fomentar a cooperação técnico-científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantenha acordos educacionais ou culturais”. Cerca de dois anos depois⁴³, foram publicadas as diretrizes de execução, alteradas em 2012⁴⁴.

³⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

³⁸ LDB, art. 79, § 3º, combinado ao art. 79-C, § 3º.

³⁹ LDB, art. 71, inciso IV.

⁴⁰ Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm

⁴¹ Sobretudo estudantes de países africanos.

⁴² Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4875.htm

⁴³ Portaria MEC nº 3.167, de 13 de setembro de 2005, disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/p3167.pdf>

⁴⁴ Portaria MEC nº 745, de 5 de junho de 2012, disponível em http://portal.mec.gov.br/component/docman/?task=doc_download&gid=10931&Itemid=#~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%20745%2C%20DE%205,Art.

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

Baseado nas legislações destinadas às pessoas com deficiência, desde 2005 o MEC tem financiado projetos de acessibilidade, visando garantir a integração desse público na vida acadêmica. A preocupação se traduziria como uma das áreas explícitas de implementação do PNAES em 2010⁴⁵.

Em 2007, com a instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁴⁶, a assistência estudantil recebeu um novo impulso para sua ampliação. Ainda assim, um instrumento mais específico só surgiria no fim do mesmo ano⁴⁷, conforme parâmetros constantes do Quadro 10.

Quadro 10. PNAES (2007)

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

⁴⁵ Programa de Acessibilidade na Educação Superior, disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-superior/incluir>

⁴⁶ Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm

⁴⁷ Portaria Normativa MEC/GM nº 39, de 12 de dezembro de 2007, disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf

	Poder Executivo deve compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações, observados os limites da legislação
--	--

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

Em 2009, foi autorizada uma nova modalidade de assistência estudantil: a concessão de bolsas por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para estudantes em cursos de graduação federais, com destaque para alunos indígenas, quilombolas e do campo⁴⁸.

As bolsas ofertadas para alunos indígenas podem ter valor *até* 3 (três) vezes aquele praticado na política federal de bolsas de iniciação científica – hoje, igual a R\$ 400,00 (quatrocentos reais), perfazendo assim um total de R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais). O período de duração das bolsas é limitado à duração do curso, programa ou projeto de extensão ou programa de permanência ao qual o participante estiver vinculado.

Nesta legislação, cabe notar que as populações quilombolas e do campo não estão explicitadas como populações equivalentes aos indígenas, ainda que de modo prático haja equivalência entre indígenas e quilombolas⁴⁹.

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

Em regulamento publicado pouco mais de um ano depois, o conceito de Bolsa de Permanência foi explicitamente definido⁵⁰. Conforme o documento, a Bolsa de Permanência tem objetivo de promover o acesso e a permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica em cursos de graduação nas instituições federais de educação superior a estudantes em cursos de graduação.

Os candidatos à Bolsa de Permanência devem cumprir, pelo menos, os seguintes requisitos: estar regularmente matriculado em curso de graduação; apresentar indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico; ser aprovado em processo de seleção, que deve considerar critérios de vulnerabilidade social e econômica; não receber qualquer outra bolsa paga por programas oficiais; e apresentar tempo disponível para dedicar às atividades previstas no edital de seleção. Sobre esse último ponto, sublinhe-se que o Decreto prevê a participação dos estudantes beneficiados em programas e projetos promovidos pelas instituições⁵¹.

O Decreto prevê que a concessão das Bolsas de Permanência deve ser disciplinada pelos órgãos competentes de cada instituição, em harmonia com a política de assistência estudantil. O processo deverá ser avaliado “quanto à efetiva ampliação da permanência e ao sucesso acadêmico de estudantes em condição de vulnerabilidade social e econômica na instituição”⁵².

⁴⁸ Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12155.htm

⁴⁹ Até o presente momento da pesquisa, não se reconhece um recorte específico da assistência estudantil – em seus dispositivos legais mais gerais – que valorize o estudante rural. Possivelmente, isso está restrito a unidades com cursos vinculados à vida rural – o que não significa exatamente a mesma coisa.

⁵⁰ Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, art. 1º, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7416.htm

⁵¹ Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, art. 2º; art. 3º, § 2º.

⁵² Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, art. 5º.

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

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

No mesmo ano de 2010⁵³, o PNAES foi enfim institucionalizado, sem alteração substantiva de suas características em relação ao primeiro instrumento legal, conforme demonstrado no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Quadro 11. PNAES (2010)²⁴, com mudanças em relação à 200718 destacadas em itálico

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

⁵³ Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm

	apoio pedagógico <i>acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação</i>
Monitoramento e avaliação	Fixados pelas IFES, observados os mecanismos de monitoramento e avaliação estabelecidos pelo MEC, pelo Ministério da Economia, pela CGU e PR.
Orçamento	À conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação Poder Executivo deve compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações, observados os limites da legislação

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

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

Complementarmente à implementação do PNAES, mais duas políticas públicas relevantes impulsionaram a expansão e a diversificação do corpo discente do ensino superior federal: o Sistema de Seleção Unificada (Sisu)⁵⁴ e a Lei de Cotas⁵⁵.

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

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

Quadro 12. Distribuição da reserva de vagas para ingresso no ensino superior, conforme a Lei de Cotas, incluindo alterações posteriores

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

⁵⁴ Instituído pela Portaria Normativa MEC/GM nº 2, de 26 de janeiro de 2010, substituída pela Portaria Normativa MEC/GM nº 21, de 05 de novembro de 2012, disponível em [https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2021,%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202012%20\(Alterada%20pela%20Portaria%20n%C2%BA%20493-2020\).pdf](https://sisu.mec.gov.br/static/pdf/PORTARIA%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2021,%20DE%205%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202012%20(Alterada%20pela%20Portaria%20n%C2%BA%20493-2020).pdf).

⁵⁵ Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

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

Como resultado, a Lei de Cotas⁵⁶ promoveu a ampliação da participação da população negra no ensino superior: em 2018, pela primeira vez, a proporção de pretos e pardos em instituições públicas brasileiras chegou a 50,3%, valor próximo de sua participação na população, então equivalente a 55,8% (IBGE, 2019).

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

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

Após o advento da Lei de Cotas, em 2013, o MEC lançou, por meio do FNDE, o Programa de Bolsa Permanência (PBP)⁵⁷, concretizando parte do espírito presente na Lei nº 12.155/2009. Trata-se de mais uma política associada à assistência estudantil: com pagamento direto aos estudantes selecionados mediante cartão magnético emitido pelo Banco do Brasil a partir dos cadastros feitos pelas unidades da RUF e da RFEPCT, dirigia-se igualmente ao público de estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica – desta vez com carga diária de estudo maior. Encontra-se no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** uma síntese do PBP.

Quadro 13. Programa Bolsa Permanência (PBP), 2013.

Finalidade	Minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
------------	--

⁵⁶ “Mais do que inaugurar a ação afirmativa no acesso às universidades e institutos federais, a Lei de Cotas foi responsável por homogeneizar os critérios mínimos para reserva de vagas, estendendo-os a todas as Ifes [...]”. De todo modo, os impactos foram diferenciados entre as unidades federadas, como argumentam Senkevics e Mello (2019, p. 187-188).

⁵⁷ Portaria MEC/GM nº 389, de 9 de maio de 2013, disponível em

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

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

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

Objetivos	<p>Viabilizar a permanência, no curso de graduação, de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas.</p> <p>Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil.</p> <p>Promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico.</p>
Beneficiários	Estudantes em cursos de graduação das universidades federais e RFEPCT.
Benefício	<p>Valor não inferior ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica. Para estudantes indígenas e quilombolas o valor não pode ser inferior ao dobro do valor da Bolsa Permanência destinada aos demais estudantes.</p> <p>Acumulável com outras modalidades de bolsas acadêmicas e com auxílios para moradia, transporte, alimentação e creche criados pelas universidades e pela RFEPCT.</p>
	R\$ 400,00 mensais para estudantes em geral.
	R\$ 900,00 mensais para estudantes indígenas e quilombolas.
Critérios de seleção	<p>Possuir renda familiar <i>per capita</i> não superior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo.</p> <p>Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias.</p> <p>Não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar.</p>
Monitoramento	MEC, universidades federais e RFEPCT.
Orçamento	Depende de dotação orçamentária consignada ao FNDE, devendo-se compatibilizar esta com a quantidade de beneficiários, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira.

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

Nesta formulação, surgem muitas novidades, ainda que a ação orçamentária que financie o Programa exista com dotação consignada desde 2006 na Administração Direta (OA12). A primeira é a própria existência de um programa centralizado de assistência estudantil, que concede benefícios diretamente aos estudantes – de natureza *top-down*, portanto.

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

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

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

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

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

Em maio de 2016, o MEC informou a suspensão de novas inscrições ao PBP, exceto para estudantes indígenas e quilombolas devido à sua incompatibilidade com as dotações orçamentárias existentes. Ao mesmo tempo, ponderava que as instituições de ensino teriam à disposição recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para executar o PNAES⁵⁸.

Ressalte-se que, em 2014, o novo Plano Nacional de Educação (PNE)⁵⁹ referenciou a assistência estudantil como estratégia para alcance as metas de expansão das matrículas na educação profissional técnica de nível médio e na educação superior à ampliação da assistência estudantil.

Quadro 14. Estratégia de expansão da assistência estudantil no ensino médio e superior, conforme PNE 2014

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

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

⁵⁸ Ofício Circular nº 2/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC, de 11 de maio de 2016.

⁵⁹ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, disponível em

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

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

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

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

Considerando o escopo, metodologia do trabalho, e as análises expostas, avalia-se que a política acontece com carências instrumentais e administrativas significativas, e que corre riscos altos de ineficácia e 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 (CGU, 2016, p. 25).

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

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

Recomendação 2: Revisar normatização do PNAES contemplando as medidas necessárias para: a) realizar as alocações orçamentárias e financeiras de recursos para o PNAES considerando os ditames do Decreto nº 7.234/2010 e os resultados das avaliações realizadas sobre a execução da Política nas IFES; b) prever a obrigatoriedade de que as IFES incluam todos os potenciais beneficiários do PNAES no Cadastro Único dos Programas Sociais; c) estabelecer os instrumentos e mecanismos de monitoramento da política; e d) definir regra

de publicação no sítio da IFES dos atos relacionados ao PNAES, tais como edital, seleção, lista de requerentes e lista de beneficiados, dentre outros aspectos atinentes à transparência do processo (idem, p. 25-26).

Ambas as recomendações ainda não redundaram em uma transformação mais abrangente da política, expressa em documentos públicos. Quanto à RFEPCT, não se encontrou até o presente momento um documento integrado que informe sobre o andamento da assistência estudantil nas suas unidades. De todo modo, pode-se assumir que as recomendações acima podem ser acolhidas pela RFEPCT como uma diretriz de boas práticas para a assistência estudantil.

Quanto ao problema enfrentado pela política de assistência estudantil, pode-se afirmar que a despeito de sua fragmentação, ele pode ser definido como *“Condições insuficientes para que estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade econômica possam permanecer no ensino superior federal e, então, usufruir satisfatoriamente das oportunidades educacionais acadêmicas ofertadas pela RFEPCT”*.

Ademais disso, é possível afirmar que há uma definição basal da política, como se vê sintetizado no Quadro 10.

Quadro 15. Assistência estudantil no ensino superior federal – Programas e principais benefícios e serviços

Política federal de assistência estudantil			
Programa	Beneficiário	Benefício ou Serviço	
PROMISAES	Estudantes em cursos de graduação estrangeiros	Bolsa mensal, renovável anualmente até o prazo regulamentar do curso de graduação	R\$ 622,00
PNAES	Estudantes jovens ⁶⁰ em cursos de graduação -	Alimentação	Refeições gratuitas e subsidiadas
		Moradia	Gratuita
		Transporte	Benefício fixado pelas IFES e unidades da RFEPCT ofertantes
		Bolsa Permanência não acumulável	R\$ 400,00*
		Material didático	Benefício fixado pelas IFES e unidades da RFEPCT ofertantes
		Saúde	
		Assistência Social	
		Creche e Educação Infantil (até 6 anos)	Gratuita

⁶⁰ Muito embora o decreto do PNAES não defina a faixa etária do beneficiário da política, na legislação brasileira relativa à juventude, toma-se como jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade (cf. Estatuto da Juventude, Art. 1º, § 1º, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm)

PBP	Indígenas e Quilombolas	Bolsa mensal, paga até o prazo regulamentar do curso de graduação	R\$ 900,00
	Estudantes em cursos de graduação (+5h/dia)	Bolsa mensal (suspensa) acumulável	R\$ 400,00

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

Fonte: Elaboração própria, a partir da legislação consultada

Conforme dados do MEC coletado junto às instituições de ensino, no ano de 2017 foram atendidos pelo PNAES aproximadamente 250 mil estudantes e concedidos mais de 1 milhão de benefícios⁶¹. Os números se aproximam dos apresentados pelo Censo do Ensino Superior, que informa que, no ano de 2017, pouco mais de 276 mil estudantes receberam algum tipo de auxílio da assistência estudantil.

Tal como exposto na presente seção, as ações de assistência estudantil no ensino superior federal precedem os regulamentos feitos na esfera federal de governo na década de 2000. O respaldo legal vem mais para dar uma segurança à realidade que já estava colocada, ao mesmo tempo que unifica minimamente os termos da intervenção pública.

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

Nota-se também que há espaços para o aperfeiçoamento da política. Sendo a maior parte do valor pago executada para bolsas e alimentação, pode-se pensar em instrumentos centralizados e padronizados de pagamento para estudantes, e em cálculos automáticos para a RFEPCT.

13.2 Revisão da Literatura

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

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

⁶¹ Ofício Circular nº 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC, de 22 de agosto de 2019, dirigidos aos Reitores(as) das Universidades Federais sobre o PNAES.

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

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

13.3 Revisão da literatura nacional sobre programas de assistência estudantil

Uma primeira contribuição da revisão da literatura sobre programas de assistência estudantis nacionais relaciona-se ao contexto histórico de desenvolvimento da assistência estudantil, o qual pode ser dividido em duas fases: a primeira, entre os anos 1930 até o advento da Constituição de 1988; e a segunda, após este marco, quando ela é operacionalizada a partir do direito à educação e à assistência social (IMPERATORI, 2017).

Na primeira fase, a oferta da assistência estudantil é qualificada como informal e precária, marcada por relações clientelistas.⁶² Parte dela vinculava-se ao trabalho, inclusive, como uma forma de contraprestação aos recursos recebidos.

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

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

⁶² “A assistência desenvolvida na universidade, do ponto de vista de sua implementação técnica, expressa, por um lado, o descaso com a área social e revela-se, por outro, enquanto um campo onde prevalecem concepções paternalistas e clientelistas, traduzidas em práticas de ajuda e no uso indevido dos recursos públicos disponíveis” (Barbosa, 2009: 38 apud Imperatori, 2017: 288).

mais gerais de monitoramento e avaliação, deixando às instituições toda a responsabilidade sobre o assunto. Porque, assim como a UFRPE, muitas delas não conseguem atender estes aspectos de modo satisfatório:

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

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

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

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

A percepção da assistência estudantil como direito, inclusive, se dá com o questionamento do caráter condicional que muitas vezes lhe é atribuído. Conforme Souza (2017 apud ARAÚJO et al 2019) variadas universidades e institutos federais vinculam a concessão de benefícios monetários ao bom desempenho acadêmico dos estudantes. Assim, emerge a pergunta sobre valorizar apenas os vulneráveis com o melhor desempenho, ao invés de acolher todos os estudantes, seguindo o princípio da universalidade de direitos. Isso significaria reduzir a assistência estudantil à esfera monetária, quando ela pode ser compreendida como propiciadora de mecanismos de aprendizagem, bem-estar e qualidade de vida, contentora de riscos e fomentadora da participação dos estudantes na vida acadêmica e social (SOUZA, 2017, p. 148-149, 157-158 apud ARAÚJO et al, 2019, p. 734).

Outra contribuição da literatura diz respeito à relação do PNAES com as variáveis de permanência e desempenho acadêmico. Sobre isso, pode-se afirmar que os resultados não são conclusivos, posto que há avaliações que apontam para diferentes caminhos.

Em estudo quantitativo baseado numa amostra de 942 (novecentos e quarenta e dois) estudantes de uma universidade federal não identificada com 5 campi (ANDRADE e TEIXEIRA, 2017) observou-se baixa ou nenhuma correlação estatisticamente significativa entre os eixos de intervenção do programa e as variáveis de permanência e desenvolvimento acadêmico. Para os autores, isso se deve ao fato de que o Decreto de regulamentação do PNAES apenas cita áreas de atuação na assistência estudantil, “não indicando de uma forma mais concreta as ações ou patamares esperados em cada uma dessas áreas e os seus prováveis efeitos”. Por conta disso, torna-se difícil avaliar o impacto do Programa sobre os estudantes e sua vida acadêmica (ANDRADE e TEIXEIRA, 2017, p.517-524).

Já em estudo de avaliação de impacto da implementação do PNAES na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) com 13.402 (treze mil, quatrocentos e dois) registros de estudantes informados no momento de ingresso na universidade entre os anos de 2012 e 2016 (CESPEDES et. al., 2021) chegou-se à conclusão de que entre os participantes do Programa, o percentual de evadidos é menor e que o coeficiente de rendimento acadêmico é maior e menos disperso. Os autores prosseguem afirmando que o programa tem sido eficaz para garantir a permanência de estudantes vulneráveis e para promover condições de melhor desempenho acadêmico (CESPEDES et al, 2021, p. 18-19). Os autores também sinalizam que, assim como outras universidades, a Unifesp conceitua a vulnerabilidade social de modo amplo, acolhendo além da vulnerabilidade financeira, “fragilidade de vínculos sociais e afetivos; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, sexual e de gênero; exclusão pela pobreza; problemas relacionados ao uso de drogas; deficiência física”, etc. (MORAES, 2010 apud; CESPEDES et al, 2021, p.17). Aqui, o sentido de vulnerabilidade se aproxima à consideração da assistência estudantil como uma política de sentido mais amplo, conforme levantado por Souza (op. cit.).

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) buscou materializar esse sentido mais amplo de vulnerabilidade por meio do “Índice de Vulnerabilidade Acadêmica” – IVA-UFTPR. Nos editais de concessão de benefícios, os critérios observados têm sido: renda familiar mensal *per capita*; ser ou não cotista; receber outras bolsas; condição de residência do aluno; número de integrantes da família; ter outro familiar cursando graduação; ser a primeira graduação do estudante; condição de permanência na residência (família); condição de saúde do estudante; condição de saúde na família do estudante; situações atípicas do estudante e/ou família. Quanto mais alta a pontuação, maior o índice calculado e, portanto, maior a vulnerabilidade. De todo modo, estudo sobre o IVA-UFTPR usando dados de 2.241 estudantes em 2017, 3.818 em 2018 e 4.639 em 2019 informa que a renda familiar mensal *per capita* segue sendo a variável de maior peso para a concessão de benefícios (PALAVEZZINI, 2021).

Estudo sobre a implantação da assistência estudantil no Instituto Federal do Ceará (IFCE) campus Iguatu durante o período 2011-2015 possui conclusão semelhante. Entendendo o PNAES como parte do processo de expansão e interiorização do ensino superior, Araújo et al (2019) perguntam-se qual o impacto da política na permanência dos alunos na instituição, tendo em conta três dos auxílios pecuniários ofertados no local - Auxílio Moradia, Auxílio Transporte, Auxílio Discente Pai/Mãe. Conforme os resultados encontrados pelos autores, conclui-se que há maior permanência entre os estudantes beneficiários dos auxílios estudantis, quando comparado aos não beneficiários. Apesar disso, os autores não concluem pela efetividade da

política, afirmando que são necessárias mais pesquisas que investiguem suas condições de oferta e demanda; e a necessidade de traçar perfis dos estudantes – cotistas sociais e raciais, por exemplo (ARAÚJO et al, 2019).

Quanto às ações de assistência estudantil, Silva, Santos e Reis (2021) afirmam – a partir de análise da área em três universidades federais mineiras – que elas têm influenciado de forma direta ou indireta o desenvolvimento de programas específicos para estudantes que ingressam a partir de cotas raciais. Mas isso não acontece isoladamente: pressões do movimento negro, a atuação dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas e coletivos de estudantes têm contribuído para a implementação dessas políticas. Os autores avaliam, todavia, que se faz cada vez mais necessário garantir recursos orçamentários para o PNAES para efetivar a permanência e o sucesso acadêmico no ensino superior federal, incluindo ações do ponto de vista simbólico. Como argumentam, estudantes cotistas são, na maioria das vezes, os primeiros de suas famílias a ingressarem no ensino superior. Assim, os primeiros contatos nesse espaço costumam ser de estranhamento, pelo fato de representarem um universo muito distante do seu (SILVA, SANTOS, REIS, 2021, p. 10-14).

Trabalho realizado no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) ilumina um pouco a questão dos estudantes cotistas não contemplados pelo PNAES. A partir de uma amostra de 211 estudantes que ingressaram na instituição entre os anos de 2012 a 2016, Macedo e Soares (op. cit.) verificam que 21% dos cotistas sem assistência estudantil não estavam mais cursando a graduação, por trancamento ou cancelamento de matrícula, enquanto entre cotistas com PNAES a taxa era de apenas 3%. O coeficiente de rendimento acadêmico (CRA) verificado também se mostrou inferior: 66% dos cotistas sem PNAES apresentaram CRA abaixo de 7, enquanto 69% dos cotistas com PNAES apresentaram CRA maior ou igual a 7. No segundo semestre de 2016, também foram encontrados dados relevantes quanto ao percentual de aprovação em disciplinas: 28% dos cotistas sem PNAES haviam sido reprovados em 100% das disciplinas (idem: 448-453).

No segundo produto da consultoria Evidência Express, produzida pela Enap, foram levantados mais 5 artigos científicos sobre a temática aqui abordada. O esforço realizado pela instituição buscou evidenciar a relação entre os programas de assistência estudantil (PBP e PNAES) e resultados sobre a evasão estudantil no ensino superior.

Desses estudos, dois empregam metodologias de inferência causal para avaliar o impacto das políticas pesquisadas sobre resultados educacionais e três empregam metodologias documentais ou exploratórias para verificar a associação entre o recebimento de auxílios e resultados educacionais. Os textos serão apresentados na forma indicada⁶³.

O estudo de Saccaro, França e Jacinto (2020) utiliza os dados do Censo da Educação Superior, de 2009 a 2012, para avaliar o impacto da Bolsa Permanência sobre a evasão estudantil de alunos ingressantes no ensino superior por meio de cotas raciais. Os autores utilizam o método de diferenças em diferenças com pareamento por escore de propensão para avaliar se o impacto do recebimento desse auxílio estudantil sobre a probabilidade de evasão de um estudante. A probabilidade de evasão considerada no estudo refere-se aos eventos de trancamento de matrícula, transferência de curso e desvinculação com a instituição de ensino resultando na ausência desse estudante em anos censitários posteriores ao ano de ocorrência

⁶³ Daqui em diante, incorpora-se integralmente a este texto a revisão da literatura científica feita pela Enap no Capítulo 4 – “Evidências sobre o PNAES e Bolsa Permanência” do segundo produto de consultoria entregue à OSF (Enap, 2021b: 17-19).

de um desses eventos. Segundo os autores, a delimitação do estudo em focar estudantes egressos por meio de vagas reservadas para cotas raciais, que receberam e não receberam o auxílio de Bolsa Permanência, é realizada com o intuito de comparar estudantes que estariam potencialmente qualificados para receber o benefício. No pareamento, controla-se por características dos estudantes, como sexo e idade, o recebimento de outros auxílios, como apoio alimentação, moradia e transporte, e a realização de outras atividades acadêmicas remuneradas ou não remuneradas. Assim, Saccaro, França e Jacinto (2020) observam que o recebimento do auxílio diminuiu de 17% a 23% a probabilidade de evasão estudantil do ensino superior.

Machado, Oliveira e Freitas (2020) avaliam o impacto do recebimento dos auxílios de permanência, auxílio alimentação, auxílio moradia e auxílio transporte sobre o desempenho acadêmico de estudantes da Universidade Federal de Rio Grande. Os autores utilizam informações do Exame Nacional do Ensino Médio de 2011 e 2012 e desempenho acadêmico em 2015 para analisar se o recebimento dos auxílios desses benefícios impacta o coeficiente de rendimento dos estudantes. A metodologia utilizada pelos autores foi o pareamento por escore de propensão realizada para cada um dos auxílios estudados. Os autores indicam que o recebimento desses auxílios impactou positivamente o rendimento geral dos estudantes beneficiados. O maior impacto sobre o desempenho foi observado em relação ao recebimento do auxílio moradia: estudantes que recebiam esse recurso apresentaram rendimento geral ao longo do curso de 0,62 a 0,83 ponto superior comparativamente aos estudantes pareados que não recebiam o benefício. O menor impacto observado foi do programa de Bolsa Permanência. Machado, Oliveira e Freitas (2020) relatam que estudantes que recebiam esse benefício possuíam notas 0,28 a 0,38 superiores comparativamente aos estudantes pareados.

Silva e Nogueira (2016) realizam uma análise associativa entre a incidência de recebimento de recursos do PNAES e a taxa de estudantes concluintes. Os autores indicam que de 2007 em diante, período em que ocorreu crescimento do volume de recursos aplicados com finalidade de assistência estudantil, foi observada uma diminuição da taxa de estudantes concluintes do ensino superior em relação ao número de ingressantes. Silva e Nogueira (2016) indicam que essa diminuição da taxa de concluintes é um sinal de que as políticas de assistência estudantil não conseguem unilateralmente impactar a conclusão do ensino superior.

Araújo e Leite (2014) realizam uma pesquisa primária junto a 71 estudantes com situação socioeconômica desfavorecida da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) para avaliar a adequação do programa. Os autores indicam que todos os respondentes da pesquisa indicaram que a bolsa recebida contribuiu para a permanência do estudante na universidade.

Carrano, Bertassi e Silva (2018) utilizam os dados do Censo da Educação Superior de 2016 a 2017 para realizar um estudo de caso da efetividade do PNAES em combater a evasão estudantil na Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Comparando os discentes que ingressaram na universidade por meio de algum tipo de cota de ingresso e que receberam algum auxílio de assistência estudantil (bolsa permanência, auxílio transporte, auxílio alimentação ou auxílio moradia), os autores indicam que a taxa de evasão entre os discentes que receberam a assistência é inferior comparativamente ao grupo que não recebeu esses auxílios. Nesse sentido, os autores indicam que, apesar da magnitude da diferença da taxa de evasão ser pequena entre os estudantes que receberam e não receberam esses benefícios, o PNAES contribuiu para reduzir a evasão estudantil na universidade.

13.4 Revisão da literatura internacional sobre programas de assistência estudantil

Finalmente, visando enriquecer o esforço de pesquisa, ainda no âmbito do segundo produto da consultoria Evidência Express, foram levantados mais 6 artigos científicos sobre assistência estudantil. Desta vez, focando na análise de experiências internacionais, destacando suas contribuições para a melhoria de resultados educacionais. O esforço foi pensado no intuito de levantar eventuais lições que ainda não haviam sido incorporadas à reflexão do caso brasileiro ou ao desenho da política.

Antes, um alerta⁶⁴. É importante salientar que o ensino superior em muitos países apresenta a característica de não gratuidade. Nesse sentido, a maioria dos estudos encontrados referem-se ao recebimento de assistência estudantil como um subsídio ou financiamento recebido pelo estudante para pagamento da instituição de ensino, e não como um auxílio para possibilitar sua permanência no ensino superior. Optou-se pela não exclusão destes estudos da revisão, pelo motivo de analisarem aspectos relevantes sobre auxílios financeiros para permanência estudantil. Exemplos desses aspectos incluem o nível de cobertura do auxílio, origem do recurso e momento de recebimento da assistência. Casos em países em que o ensino superior não é gratuito são evidenciados ao longo do texto.

Modena, Rettore e Tanzi (2020) avaliam o impacto do recebimento de um subsídio estudantil sobre evasão estudantil na Itália, utilizando o método de pareamento por escore de propensão em subclasses. Os autores aplicam a metodologia de pareamento para analisar três indicadores relacionados à evasão. O primeiro indicador é a chance de evasão entre o primeiro e segundo ano no ensino superior. Modena, Rettore e Tanzi (2020) indicam que o recebimento do subsídio estudantil diminuiu em 2,7% a chance de evasão estudantil dos estudantes que receberam o benefício comparativamente ao grupo de controle. O segundo resultado analisado pelos autores foi a probabilidade de sucesso na conclusão da graduação. Utilizando a mesma metodologia, Modena, Rettore e Tanzi (2020) indicam que o recebimento do auxílio aumentou 7,8% a probabilidade de concluir o ensino superior dos estudantes contemplados com o benefício, aumentando também a chance desses estudantes concluírem a graduação no tempo previsto. O terceiro indicador analisado por Modena, Rettore e Tanzi (2020) foi a nota final do curso realizado. Os autores não observaram efeito do recebimento do auxílio sobre essa nota.

Arendt (2013) utiliza uma reforma ocorrida no sistema dinamarquês de auxílios e financiamento estudantis para analisar o efeito do recebimento dessas assistências sobre a evasão. Arendt (2013) indica que o ensino superior na Dinamarca é gratuito e os estudantes ingressantes possuem o direito de receber auxílios financeiros para financiar algumas despesas incorridas no processo de qualificação, como transporte e materiais pedagógicos. Arendt (2013) explica que esse sistema de assistência estudantil sofreu uma grande reforma em 1988. Nessa reforma foram alterados alguns critérios gerais sobre a elegibilidade para uso do financiamento, como as idades mínimas para utilização desse recurso e a linha de corte de renda familiar em que os estudantes poderiam requisitar esse benefício. Além dessas alterações, o autor indica também que o volume total anual de recursos disponibilizados para financiamento individual foi aumentado em aproximadamente 46% em relação ao patamar pré-reforma. Adotando uma abordagem de intenção de tratamento, o autor indica que as alterações realizadas na reforma diminuíram a taxa de evasão, porém não tiveram efeito sobre a taxa de conclusão do ensino superior. Arendt (2013) indica ainda que esse efeito sobre a taxa de evasão foi mais significativo

⁶⁴ Daqui em diante, incorpora-se integralmente a este texto a revisão integrativa da literatura científica feita pela Enap no Capítulo 5 – “Evidências sobre programas internacionais” do produto entregue à SOF (Enap, 2021b: 20-22).

sobre estudantes cursando seu terceiro ano de graduação e com pais que não concluíram o ensino superior.

Herzog (2005) analisa os determinantes associados à retenção, evasão e transferência estudantil entre o primeiro e segundo ano de uma coorte de estudantes ingressantes entre 2000 e 2002 em uma instituição de ensino superior nos Estados Unidos. O autor estima diferentes especificações do modelo logit multinomial controlando por um grupo de características do estudante e comparando diferentes especificações a respeito do valor da assistência estudantil, momento de recebimento da assistência (primeiro ou segundo semestre), tipo da assistência (bolsa de estudos, subsídio, financiamento ou trabalho), origem do recurso (organização que providenciou a assistência) e necessidade de financiamento restante não coberto pela bolsa. O autor observa que a ausência de cobertura adequada da assistência estudantil é um fator importante para a transferência estudantil.

Segundo Herzog (2005), essa ausência de cobertura adequada também possui uma relação positiva com o risco de evasão. Nesse sentido, estudantes com necessidades financeiras mais plenamente cobertas possuiriam menor risco de evasão comparativamente a estudantes que possuíam menor cobertura financeira. Sobre o tipo da assistência, o autor indica que o financiamento e regimes de trabalho encontram-se associados a maior risco de transferência para outras instituições e não apresentavam efeito sobre o risco de evasão. Herzog (2005) indica também que o tipo de instituição que forneceu a assistência também é um fator importante para prever a evasão. O autor observa que o recebimento de assistências da própria instituição em que o estudante se matriculou diminui a chance de transferência. Já o recebimento de assistência federal ou estadual reduzem tanto o risco de transferência de instituições quanto a evasão.

Melguizo, Torres e Jaime (2011) avaliam a associação entre o recebimento de diferentes tipos de auxílios financeiros e a taxa de evasão de estudantes de ensino superior na Colômbia entre 1998 e 2008. No contexto do estudo realizado, Melguizo, Torres e Jaime (2011) utilizam o modelo logit para analisar os efeitos do recebimento de financiamento, subsídio institucional ou financiamentos federais de curto, médio ou longo prazo para financiar o pagamento da mensalidade da instituição de ensino sobre a evasão. Os autores consideram evasão como a situação em que um estudante não graduado não se matricula novamente após dois semestres consecutivos. Melguizo, Torres e Jaime (2011) indicam que o recebimento de financiamento estudantil se encontra associado à redução da evasão estudantil na Colômbia. Analisando o efeito dos financiamentos federais, esses autores indicam ainda que a maior cobertura das despesas educacionais pelo financiamento possui também um efeito crescente em reduzir o risco de evasão estudantil.

Chen e DesJardins (2010) utilizam dados de uma coorte de estudantes que iniciaram o ensino superior em 1995-1996 nos Estados Unidos para avaliar o efeito associado ao recebimento de assistência estudantil sobre o risco de evasão de diferentes grupos raciais e étnicos. Os autores utilizam um modelo de sobrevivência de tempo discreto com distribuição logística para analisar o efeito do recebimento da assistência estudantil sobre a evasão. Controlando por outras características socioeconômicas dos estudantes, Chen e DesJardins (2010) indicam que estudantes de etnias minoritárias (asiáticos, negros e hispânicos) que não recebiam assistência estudantil possuíam maior chance de evasão comparativamente a estudantes caucasianos. Os autores destacam também que estudantes asiáticos que receberam auxílio financeiro possuíam menor risco de evasão comparativamente a estudantes caucasianos que também recebiam auxílio estudantil.

Hippel e Hofflinger (2021) estimam um modelo logit para analisar o risco de evasão estudantil de estudantes ingressantes em oito universidades no Chile. As variáveis analisadas pelos autores incluem características dos estudantes e suas trajetórias no sistema educacional e o recebimento de auxílios estudantis para cobertura de parte da despesa de matrícula na universidade ou, no caso dos estudantes de baixa renda contemplados nos critérios de elegibilidade, a gratuidade do ensino superior por meio de lei federal. Os autores consideram a evasão como um estudante não se matricular novamente na respectiva universidade dois semestres posteriores ao ingresso. Hippel e Hofflinger (2021) indicam que o recebimento do auxílio financeiro e a gratuidade de ensino contribuíram para predizer um risco de evasão menor nos estudantes beneficiados por esses auxílios.

13.5 Conclusões sobre a Revisão da Literatura

De modo geral, o que a revisão da literatura nacional demonstra, ainda que as conclusões não sejam passíveis de generalização para o PNAES e para o PBP, é que estes programas de assistência estudantil têm contribuído, nas unidades pesquisadas, para a permanência dos estudantes beneficiários no ensino superior federal. Por outro lado, não são suficientes para conter a evasão neste nível de ensino.

A literatura sugere também que os estudantes que recebem auxílio têm rendimento acadêmico superior àqueles não beneficiários, em condições de vida similares. Nesse sentido, aponta para a segurança material como elemento necessário para o bom desempenho de estudantes vulneráveis. Porém, há que se acolher a observação de que a exigência de mérito acadêmico ou de contrapartida de trabalho nas unidades de ensino, além de contrariar o princípio da universalidade na assistência, sugere a existência de um problema: estudantes com desempenho acadêmico insuficiente ou com vulnerabilidades mais amplas que a insuficiência de renda podem até entrar, mas provavelmente não se mantêm na política de assistência estudantil.

Ainda sob a ótica do beneficiário da assistência estudantil, a literatura põe luz à percepção ambígua sobre o usufruto da política pública – oscila-se entre a visão de direito e de estigmatização – e sobre a dificuldade de absorção de estudantes trabalhadores como parte de seu público-alvo.

Outros elementos importantes de caráter mais geral apontados pela literatura são: a natureza fragmentada da política, presentes na legislação, na execução descoordenada e desarticulada nacionalmente; e a pressão por renovação provocada pela Lei de Cotas, via expansão dos benefícios monetários, dos serviços e do próprio sentido de vulnerabilidade que respalda a intervenção, ponderando pela necessidade de revisão do acolhimento à vida universitária.

Finalmente, no âmbito da revisão da literatura internacional, cabe destacar o artigo de Arendt (2013), que explora uma institucionalidade mais parecida com o caso aqui estudado: a reforma de elegibilidade, demarcando precisamente o público-alvo da política, junto com o aumento na quantidade de recursos disponíveis, diminuiu a taxa de evasão no ensino superior dinamarquês, ainda que não tenha provocado efeitos significativos sobre a taxa de conclusão.

Junto com a crítica ao desenho da institucionalidade da assistência estudantil, a revisão da literatura já permite a possibilidade de admitir um desenho mais inclusivo da política, considerando: a unificação do PBP e do PNAES; a manutenção do corte de 1,5 SM para fixar o

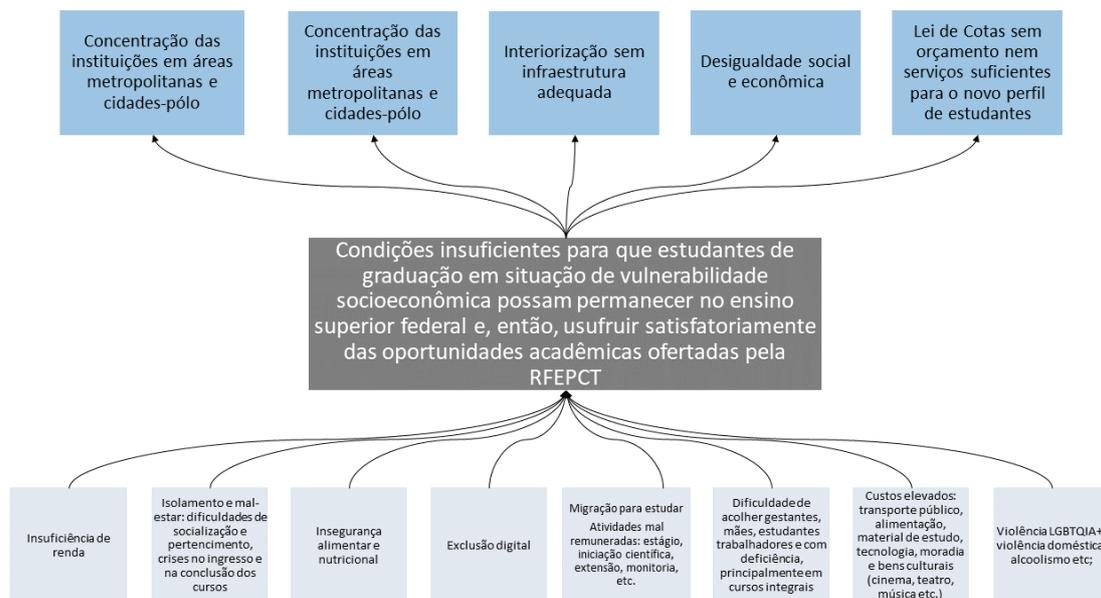
universo de beneficiários, junto com a adoção de uma fila, para que os mais vulneráveis sejam atendidos primeiro; a necessidade de uma estratégia de acolhimento de pretos, pardos, indígenas, quilombolas, mulheres e pessoas com deficiência no desenho da política, tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho e a demanda por benefícios não-monetários ou monetários; a possibilidade de dispensa de contrapartidas; a revisão e a padronização dos valores ofertados aos alunos, vigentes há cerca de uma década; e a explicitação de ações de inclusão para estudantes com deficiência nas redes de ensino.

13.6 Árvore de Problemas

A árvore de problemas da assistência estudantil foi construída com suporte da FGV, ouvida a SETEC, e aperfeiçoada com a Escuta de Especialistas. Ela espelha consensos construídos ao longo de seguidas oficinas realizadas via Zoom, com auxílio da ferramenta Miro.

Logo abaixo, na **Erro! Fonte de referência não encontrada.6**, é apresentada uma versão simplificada da árvore de problemas. O problema central se configura como ““Condições insuficientes para que estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade econômica possam permanecer no ensino superior federal e, então, usufruir satisfatoriamente das oportunidades educacionais acadêmicas ofertadas pela RFEPC” ”. São identificadas 4 causas diretas ou imediatas desse problema: insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, isolamento social, questões de saúde mental e exclusão digital.

Figura 16 Árvore de problemas da política federal de assistência estudantil.



Fonte: Elaboração própria a partir da FGV (2021c).

Como elementos que agravam estas causas diretas, há um conjunto de aspectos que são externos ao ensino superior federal, como custo de vida, violência, abuso de álcool e outras drogas, gravidezes e necessidades de pessoas com deficiência etc; e outro conjunto que depende das políticas públicas gestadas pelo MEC em conjunto com a RFEPC, como o incentivo à migração por ocasião do Sisu, o baixo valor das bolsas ofertadas, a existência de regras ou incentivos que limitam a absorção de estudantes trabalhadores e mães na assistência estudantil.

Em nível macro, a questão se replica: a desigualdade social e econômica do país e a pobreza, agravadas pela crise econômica e pela pandemia, aprofundam o problema. E isso se junta a algumas opções institucionais feitas, como a concentração do ensino superior federal nas grandes cidades; a recente interiorização feita sem infraestrutura adequada; e a ampla diversificação promovida no âmbito do ensino superior, com entrada de estudantes pobres, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência promovida pela Lei de Cotas.

13.7 Indicadores

Na presente subseção, serão apresentados dados sistematizados sobre a política de assistência estudantil, tanto quanto à consignação de recursos orçamentários pela União, como quanto à oferta de apoios aos estudantes de graduação do ensino superior federal nas unidades de ensino.

13.8 Orçamento

No que se refere à execução orçamentária, os valores consignados à RFEPT (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) junto com o PBP (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**), somados, chegaram ao pico de aproximadamente R\$ 500 milhões de reais em 2019. . A expansão do orçamento ocorreu sem reajustes expressivos no valor da bolsa de iniciação científica – utilizada como referência para a concessão de benefícios –, de modo que ainda tem sido possível acomodar a demanda estudantil.

Nota-se uma relativa simetria entre os valores autorizados e empenhados.

Gráfico 25 Orçamento da assistência estudantil nas RFEPT: 2010-2021.

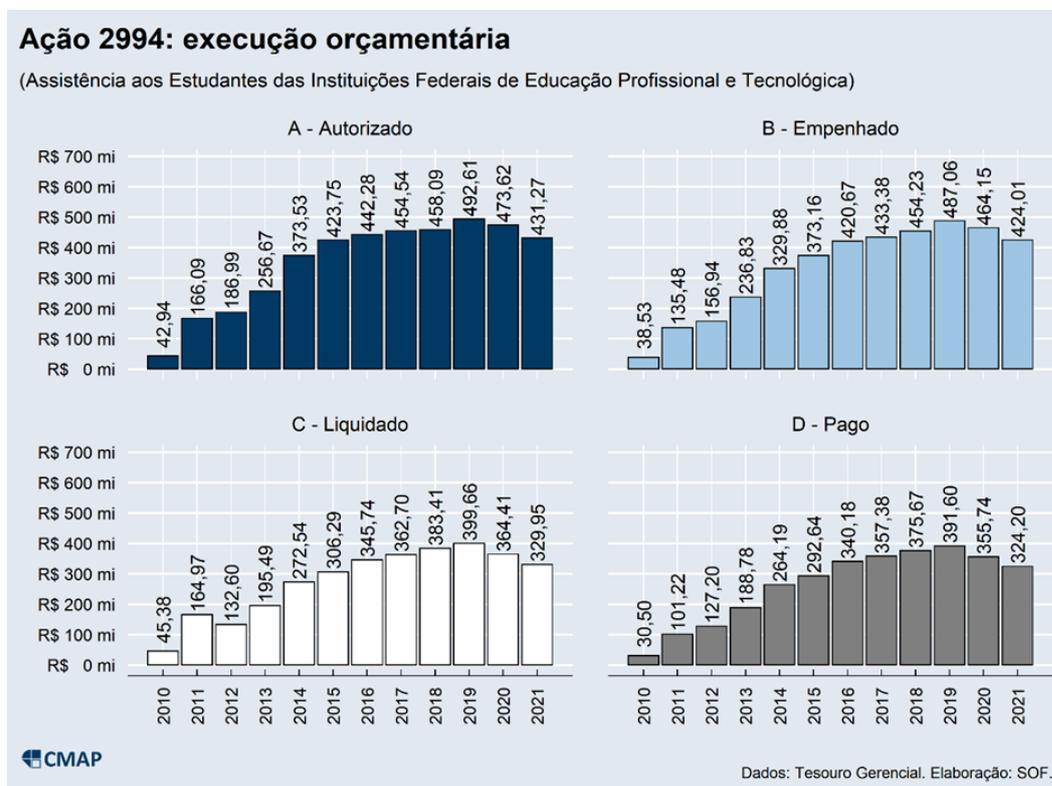
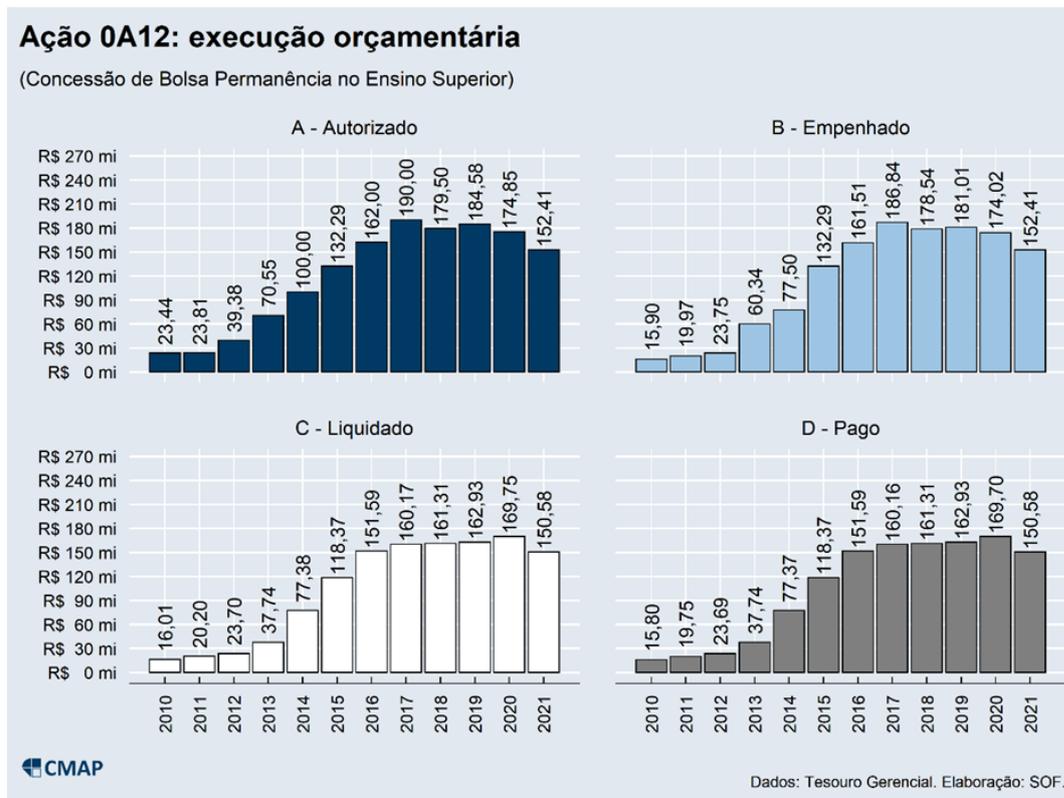


Gráfico 26 Orçamento da Bolsa Permanência para o ensino superior federal (universidades e RFEFCT): 2010-2021



Quanto ao gasto observado por natureza de despesa em 2020, observa-se que a maior parte das despesas alocadas na ação orçamentária de assistência estudantil na RFEFCT – 2994 –, foi feita em bolsas de estudo no país, auxílios para desenvolvimento de estudos e pesquisas, assim como em alimentação (fornecimento de alimentação, serviços de copa e cozinha, gêneros de alimentação).

Gráfico 27 Gasto com assistência estudantil na RFEFCT em 2020, por natureza de despesa

Ação	Natureza de Despesa	Descrição	Pago	% do gasto
	33901801	Bolsas de estudo no país	R\$ 313.285.550,38	88%
	33901804	Auxílios para desenvolvimento de estudos e pesquisas	R\$ 10.907.644,05	3%
2994	33903705	Serviços de copa e cozinha	R\$ 4.920.754,01	1%
	33903701	Apoio administrativo, técnico e operacional	R\$ 3.738.705,92	1%
	33901899	Outros auxílios financeiros a estudantes	R\$ 3.251.614,15	1%
TOTAL			R\$ 336.104.268,51	94%

Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP.

Na RFEPCT, sublinhe-se que conforme relato de especialistas presente na seção 2.5, o gasto com assistência estudantil para estudantes de outros níveis de ensino é realizado por analogia ao PNAES, porque não há regulamentação específica para o assunto.

A distribuição dos recursos por natureza de despesa sugere que há condições administrativas para a centralização da política no MEC, tal como já ocorre na experiência do PBP para estudantes de graduação indígenas e quilombolas. Quanto à alimentação, por exemplo, poder-se-ia pensar em uma distribuição de recursos semelhante ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sobre as condições políticas, entretanto, entende-se que qualquer iniciativa de centralização de recursos da assistência estudantil na Administração Direta ou no FNDE enfrentaria resistências, posto o princípio da autonomia universitária.

13.9 Análise dos dados⁶⁵

Como a política de assistência estudantil não conta com um levantamento administrativo dos seus beneficiários, a forma aproximada de observar sua distribuição é por meio do Censo do Ensino Superior (INEP) cujo foco é o sistema universitário federal, podendo lançar luzes sobre a questão de pesquisa a ser respondida⁶⁶.

Desse modo, nesta seção, as caracterizações socioeconômica e do tipo de entrada dos estudantes da RFEPCT matriculados em cursos do ensino superior são apresentadas a partir das informações do Censo do Ensino Superior. Ciente das limitações desse Censo para a identificação dos estudantes, as análises ora apresentadas são uma boa aproximação da realidade da RFEPCT.

O **Gráfico 28** a seguir apresenta o percentual de estudantes ingressantes por meio de cotas sociais e étnico-raciais nas instituições de ensino superior federais públicas ao longo dos anos, evidenciando o grupo de cotistas que entraram por alguma reserva de vaga, que são potencialmente elegíveis para recebimento de auxílios de assistência estudantil usualmente observados em situação de vulnerabilidade social. Os dados informam que o grupo de cotistas aumentou entre 2013 e 2019: em 2013, apenas 11,68% dos alunos no RFEPCT entraram por alguma regra de reserva de vagas; em 2019, 34,04% dos ingressos ocorreram por essa modalidade.

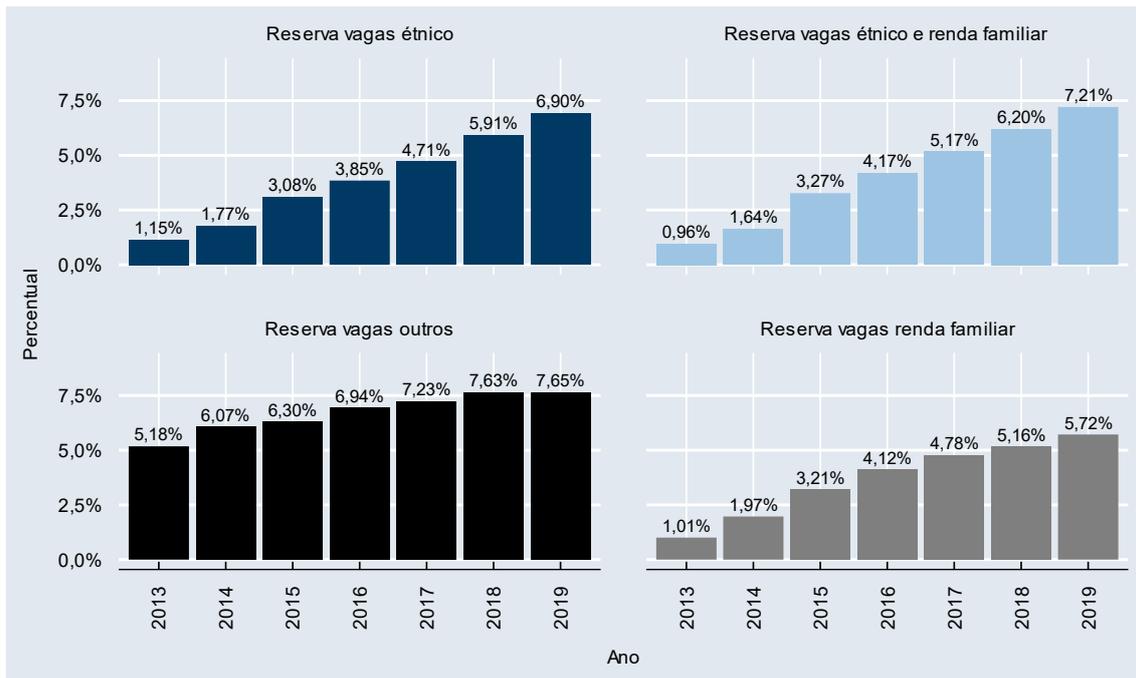
⁶⁵ Esta seção traz trechos do produto “Políticas Nacionais de Assistência Estudantil” elaborado pelo Evidência Express da ENAP para esse trabalho.

⁶⁶ Embora seja possível identificar os alunos da RFEPCT por meio dos dados da Plataforma Nilo Peçanha – PNP, essa fonte de informações não apresenta detalhes sobre o recebimento de apoio social ou sobre a entrada por meio da reserva de vagas. O Guia de Referência Metodológica da PNP esclarece as diferenças entre essa e os Censos, estando disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/plataforma-nilo-pecanha/plataforma-nilo-pecanha-guia-de-referencia-metodologica>

Assim, as tabulações apresentadas nesta seção devem considerar as limitações do Censo do Ensino Superior na caracterização dos alunos.

Gráfico 28 Percentual de alunos ingressantes por alguma regra de reserva de vagas na RFEPECT.



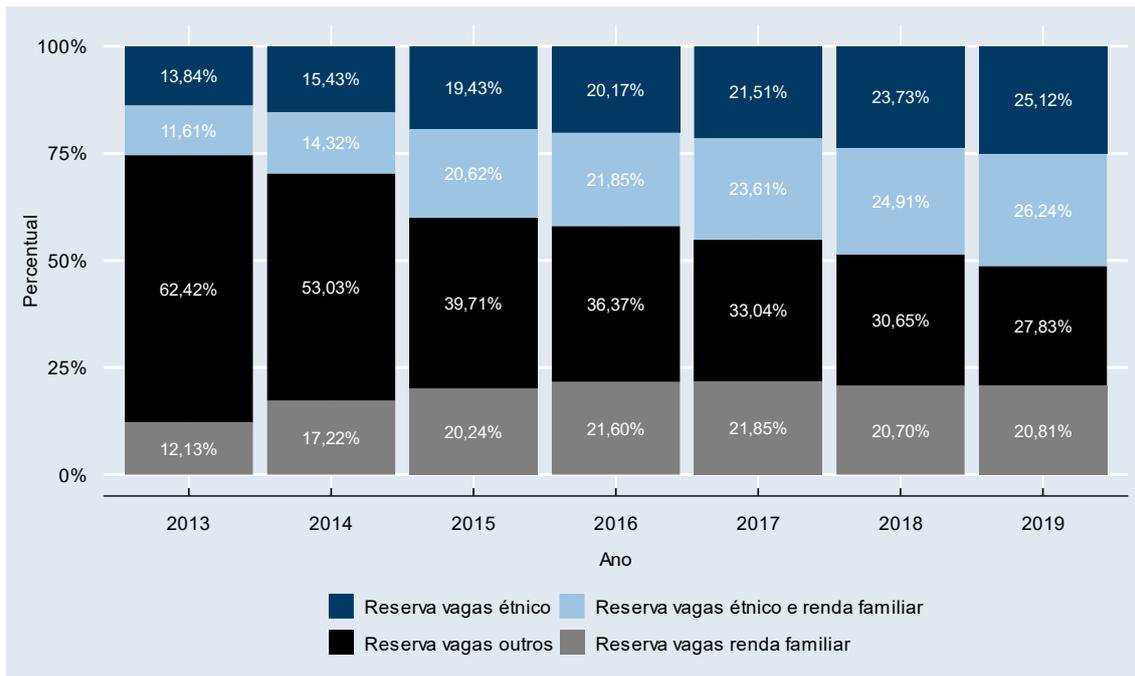
Fonte: Censo do Ensino Superior (2013 a 2019). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Esse movimento parece decorrer da implementação gradual da Lei de Cotas (nº 12.711, de 29 de agosto de 2012) que define a implementação de sistema de garantia de vagas por critérios étnico-raciais, situação socioeconômica e rede de ensino cursada durante o ensino médio (BRASIL, 2012).

No Erro! Fonte de referência não encontrada.29, apresenta-se a distribuição dos alunos ingressantes por reserva de vagas em relação às diversas categorias elencadas no Censo do Ensino Superior. Essa leitura dos dados permite inferir como a implementação da Lei de Cotas é verificada na prática. Nota-se que 25,45% dos alunos entravam por alguma forma de reserva de vagas étnico-raciais⁶⁷ em 2013 (13,84% de reservas de vagas étnico e 11,61% de reserva de vagas étnico e renda familiar). Em 2019, esse número chegava a 51,36% (25,12% de reservas de vagas étnico-raciais e 26,24% de reserva de vagas étnico-raciais e renda familiar).

⁶⁷ Em alguns casos, há sobreposição entre as categorias “Reserva de Vagas Étnico Racial” e “Reserva de Vagas por renda Familiar”. Para não haver dupla contagem, mesclou-se as informações sobrepostas em uma categoria.

Gráfico 29 Distribuição dos alunos pelos tipos de reserva de vagas na RFECPCT.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2013 a 2019). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Como a reserva de vagas tem estreita relação com a discussão sobre a assistência estudantil, passa-se a discutir o estado dessa política de acordo com os dados do Censo do Ensino Superior.

Entre as variáveis aqui levantadas, encontram-se algumas com informações de apoio social disponibilizado aos alunos com intuito de elucidar como ele é oferecido pelas instituições do ensino superior federal e inferir o estado atual da política.

A Erro! Fonte de referência não encontrada. explicita o crescimento na quantidade de cobertura do apoio social na RFECPCT ao longo do período analisado, mas relativa estabilidade no percentual de alunos beneficiados.

Tabela 28 Quantidade de alunos com apoio social na RFECPCT, segundo Censo Ensino Superior

Ano	Quantidade de alunos com Apoio Social	Percentual dos alunos com apoio social na RFECPCT
2013	20.981	13,6%
2014	30.546	18,1%
2015	33.995	18,5%
2016	32.507	15,9%
2017	34.485	14,9%
2018	39.057	15,3%
2019	42.798	15,3%

Fonte: Censo do Ensino Superior. Elaboração: SOF/SETO/ME.

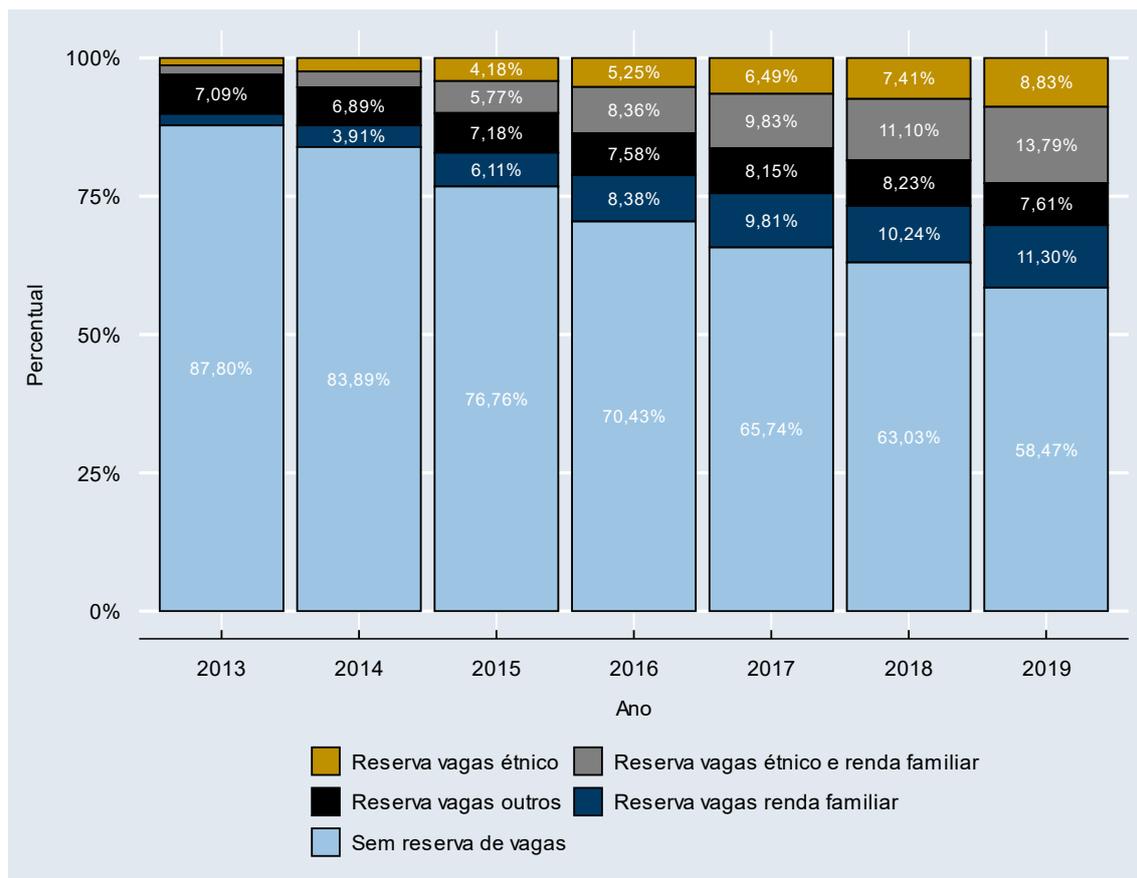
Apesar da estabilidade do apoio social em termos percentuais, os beneficiários dessa assistência mudam no tempo. **A Erro! Fonte de referência não encontrada.** desagrega a distribuição desse apoio entre os alunos que entraram por reserva de vagas. Em 2013, pouco

mais de 12% das iniciativas de apoio social eram destinadas aos alunos entrantes por reserva de vagas enquanto essa proporção chega a 42% em 2019. É importante observar também que a distribuição do apoio social passou a beneficiar proporcionalmente mais os alunos entrantes pelos diversos critérios de reserva de vagas. Mas como isso se relaciona com a composição do ensino superior federal?

Quando se coteja esses dados de apoio social com os dados de ingressos, a relação fica ainda mais evidente. Entre 2013 e 2019, foi observado um aumento de 14,63 p.p. de estudantes ingressantes por vagas destinados a critérios de renda familiar e étnico-raciais. Contudo, o volume relativo dos estudantes ingressantes por meio desses critérios contemplados com apoio social cresceu (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) enquanto a oferta geral de apoio se manteve relativamente estável (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Dessa forma, dada a existência dessa diferença entre as quantidades de estudantes ingressos por reserva de vagas e estudantes ingressos por reserva de vagas contemplados com apoio social, não é possível ignorar a existência de uma oferta limitada dos benefícios de assistência estudantil para suprir a necessidade desses apoios para permanência no ensino superior em instituições federais.⁶⁸

Gráfico 30 Distribuição do apoio social em relação a reserva de vagas na RFEPCT por ano.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2013 a 2019). Elaboração: SOF/SETO/ME.

⁶⁸ Parágrafo retirado do produto “Políticas Nacionais de Assistência Estudantil” elaborado pelo Evidência Express da ENAP para esse trabalho.

Essa comparação inicial deve ser interpretada com parcimônia tendo em vista que as informações apresentadas são aproximações para analisar o fenômeno do atendimento da assistência estudantil para a população alvo desses benefícios. Nesse sentido, cabe ressaltar também a importância da consideração de outros fatores na composição da população alvo como a própria diferença de critérios de elegibilidade entre diferentes instituições e variações regionais no atendimento da política de assistência estudantil.⁶⁹ A seguir, destrincha-se o fenômeno do apoio social no ensino superior federal.

13.10 Características socioeconômicas dos estudantes

Ainda que se observe a prevalência de apoio social entre os alunos ingressantes por reserva de vagas, uma questão pertinente a ser observada na distribuição do apoio social é: a situação socioeconômica do estudante importa para a distribuição da assistência estudantil?

Isso porque a legislação estabelece como ponto de corte para a política a renda familiar mensal *per capita* de 1,5 SMs⁷⁰. Contudo, não é possível identificar diretamente a renda familiar dos alunos. Diante desse problema, recorre-se a uma aproximação: o Indicador Socioeconômico Familiar do Estudante do Enem (INSE). Para calcular essa variável, foi necessário analisar os dados identificados do Censo do Ensino Superior e do Enem na sala segura do INEP.

As análises apresentadas a seguir tomam como referência os dados do Censo Superior de 2019, especificamente a identificação única dos alunos cursando o ensino superior nesse ano. Em seguida, caracterizou-se o indicador socioeconômico dos inscritos no Enem com base no Texto para Discussão 47 do INEP (BARROS, et. al, 2019).

Para tanto, selecionou-se as variáveis do questionário socioeconômico presentes nas edições do Enem de 2011 a 2019 e, por meio da metodologia descrita no TD, calculou-se o índice associado a cada estudante para o período. Como os alunos podem prestar o Enem diversas vezes, selecionou-se o INSE Enem mais recente para caracterizar a situação do estudante do ensino superior. Por exemplo, se um aluno matriculado em 2019 fez o Enem em 2018 e 2017, selecionou-se a informação do ano de 2018. Cabe ressaltar que a análise pressupõe que o INSE mais recente retrata de maneira próxima a situação socioeconômica estudante.

Após o cruzamento dos dados, identificou-se o INSE Enem para 80% dos alunos matriculados no Ensino Superior no ano de 2019. Com isso, é possível ter uma caracterização bem próxima de quem são os alunos nas instituições. Segundo explica o TD 47, o indicador pode ser desagregado em 8 grupos apresentados no **Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹¹ a seguir. De acordo com a descrição, o público potencial do programa estaria aparentemente entre os grupos 1 a 4.

Quadro 11 Interpretação Sociológica da Escala do Indicador de Nível Socioeconômico Familiar do Enem (Barros, et. al, 2019)

Grupo	Descrição
-------	-----------

⁶⁹ Parágrafo retirado do produto “Políticas Nacionais de Assistência Estudantil” elaborado pelo Evidência Express da ENAP para esse trabalho.

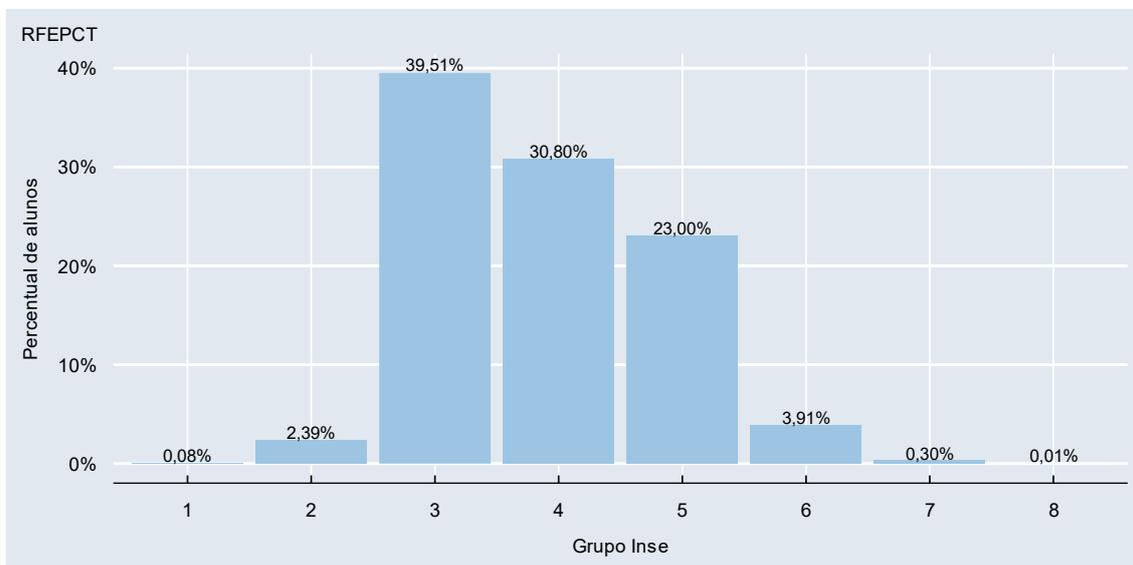
⁷⁰ Prioritariamente. No caso do PNAES não há vedação para rendas maiores do que essa, embora seja um patamar normalmente adotado.

1	Este grupo é composto pelos indivíduos de menor nível socioeconômico familiar. Tipicamente, seus pais ou não frequentaram escola, ou estudaram até o 5º ano do ensino fundamental, e o conjunto dos habitantes da residência não possui renda mensal regular. Em seus domicílios, dispõem somente de alguns bens elementares como um quarto para dormir e, na melhor das hipóteses, uma geladeira e telefone celular; não possuem banheiro em suas residências, tampouco um bem complementar ou suplementar.
2	Neste grupo, de nível socioeconômico bastante baixo, os indivíduos pertencem a famílias que recebem, no máximo, um salário-mínimo mensal, e cujos pais estudaram até o 5º ano do ensino fundamental, mas não necessariamente o completaram. Em seus domicílios, é possível encontrar uma quantidade mínima de bens elementares (um ou dois quartos para dormir, um banheiro, uma televisão em cores, uma geladeira e telefone celular); podem ou não possuir um rádio e não dispõem de bens complementares ou suplementares.
3	Em geral, os indivíduos alocados neste grupo vivem com uma renda familiar de até 1,5 salário-mínimo e seus pais têm provavelmente o ensino fundamental como maior nível de escolaridade. Seus domicílios dispõem de um mínimo de bens elementares (até dois quartos para dormir, um banheiro, uma televisão em cores, uma geladeira, rádio e telefone celular); podem ou não possuir algum bem complementar como aparelho de DVD e máquina de lavar roupa; poucos entre estes tendem a possuir computador e acesso à internet.
4	Tipicamente, as famílias dos indivíduos que pertencem a este grupo têm renda mensal variando de 1 a 2,5 salários-mínimos e o ensino médio como o maior nível de escolaridade, tendo parcela considerável de seus pais completado os estudos no ensino fundamental. Seus domicílios têm bens elementares (dois ou três quartos para dormir, um banheiro, televisão em cores, geladeira) e uma quantidade mínima de bens complementares (forno micro-ondas, máquina de lavar roupa, computador e acesso à internet); podem ou não possuir carro, aparelho de DVD e de telefone fixo, mas ainda não apresentam bens suplementares.
5	Neste grupo, os indivíduos provêm de famílias que recebem entre 1,5 e 5 salários-mínimos mensais, e cujos pais completaram pelo menos o ensino médio. Em suas residências, estão presentes uma quantidade razoável de bens elementares (dois ou três quartos para dormir, um ou dois banheiros, uma ou duas televisões em cores, uma geladeira) e uma quantidade mínima de bens complementares (aparelho de DVD, computador, acesso à internet, forno micro-ondas, máquina de lavar roupa, telefone fixo e somente um carro); ademais, podem ou não possuir TV por assinatura e alguns bens suplementares como freezer e aspirador de pó.
6	Este grupo abarca indivíduos de famílias que vivem com renda mensal variando entre 3 e 10 salários-mínimos e com pais que, tendo concluído o ensino médio, podem ter concluído a graduação ou mesmo a pós-graduação. Além de uma quantidade maior de bens de consumo elementares (três quartos para dormir, pelo menos dois banheiros e duas televisões), em suas residências tipicamente se encontra bens complementares (um ou dois carros, aparelho de DVD, máquina de lavar roupa, acesso à internet) e alguns bens suplementares (freezer e aspirador de pó); podem ou não contratar empregada doméstica e, se o fazem, na frequência de uma ou duas vezes por semana.
7	Este grupo contém indivíduos de elevados valores de nível socioeconômico familiar, com renda mensal igual ou superior a 10 salários-mínimos; seus pais completaram pelo menos a graduação, tendo uma boa parte concluído a pós-graduação. Suas residências apresentam no mínimo três quartos para dormir, três banheiros, uma ou duas geladeiras, pelo menos dois carros e contêm ao menos três televisores e três

	computadores, além de um mínimo dos demais bens elementares e complementares. Quanto aos bens suplementares, possuem freezer, aspirador de pó, e podem ou não possuir máquina de secar roupa e de lavar louça. De modo geral, contratam empregada doméstica uma ou mais vezes por semana.
8	No grupo de maior nível socioeconômico familiar, encontram-se indivíduos cujos pais tipicamente completaram a pós-graduação e que vivem com rendas familiares mensais superiores 20 salários-mínimos. Seus domicílios apresentam pelo menos quatro quartos para dormir e três banheiros. Como bens de consumo, possuem quantidades mais elevadas de bens elementares (três televisores, por exemplo) e complementares (três computadores, três carros), e uma quantidade mínima de bens suplementares. Provavelmente contratam empregada doméstica para uma frequência de no mínimo cinco vezes por semana.

Antes de tratar especificamente da relação entre o índice socioeconômico e apoio social obtido, é pertinente comentar sobre como é a distribuição observada dos alunos nas IFES com base no INSE Enem. De acordo com a Erro! Fonte de referência não encontrada.30, em 2019, 93% dos alunos matriculados estão distribuídos nos grupos INSE 3, 4 e 5. Ademais, sabe-se que 73% dos alunos matriculados em 2019 pertencem aos grupos 1 a 4, sendo potencialmente atingidos pela Assistência Estudantil, de acordo com os parâmetros legais percorridos ao longo deste trabalho, a saber: renda familiar mensal de até 1,5 SM *per capita*, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

Gráfico 31 Distribuição do percentual de alunos matriculados no ensino superior federal por grupo socioeconômico (INSE Enem) em 2019.

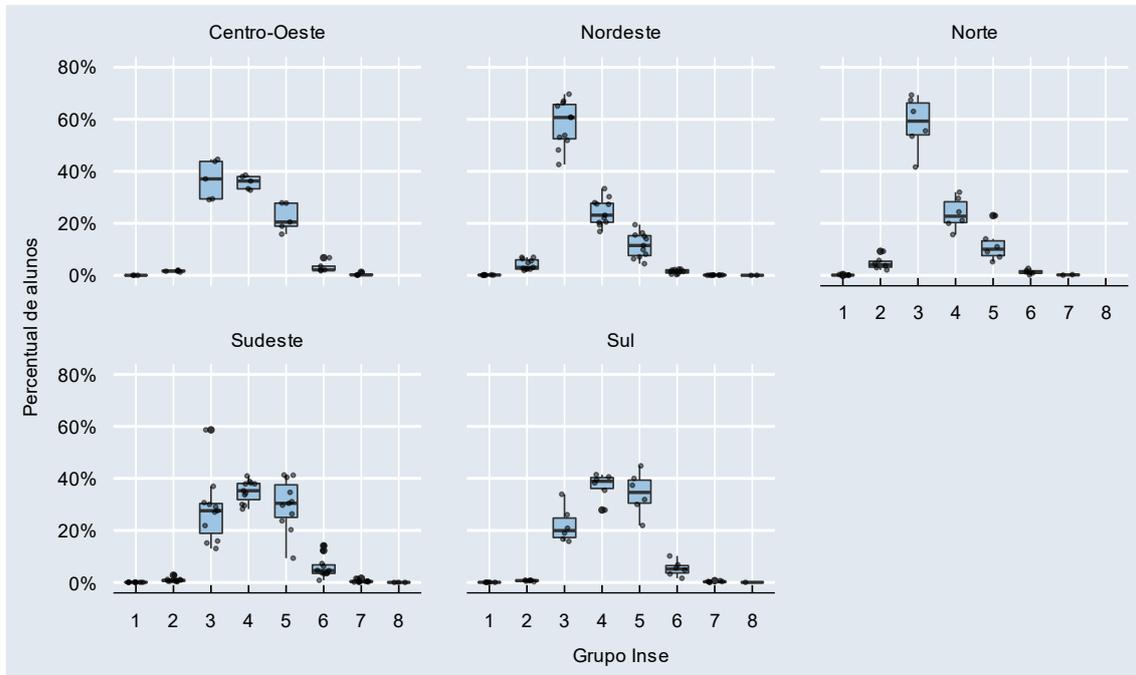


Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Ainda que, segundo o índice calculado, 73% dos alunos estejam no público potencial da Assistência Estudantil em 2019, a distribuição dos alunos não é uniforme entre as instituições e regiões do país.

Conforme mostra o Erro! Fonte de referência não encontrada.**31**, nas instituições das regiões Norte e Nordeste, 83% e 80%, respectivamente, têm índice associado aos grupos 1 a 4. Por sua vez, no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste esses números são 53%, 51% e 63%.

Gráfico 32 Distribuição do percentual de alunos segundo grupos socioeconômicos (INSE Enem) por instituição (pontuação) e região em 2019.



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Uma das perguntas iniciais está relacionada a focalização da distribuição dos tipos de apoio social no ensino superior federal. Em outros termos, qual chance de o aluno com baixo índice socioeconômico receber apoio social naquele ano específico?

Para responder esse questionamento, estimou-se uma regressão logística na qual a variável dependente é o recebimento de apoio social. Nesse modelo, controla-se o recebimento do apoio ao grupo socioeconômico (Inse Enem), à IFES, ao tipo de entrada (reserva de vagas), ao fato de ser ingressante, ao estar inscrito no Cadastro Único, bem como a características do aluno (raça, sexo). Embora esse exercício estatístico não apresente uma explicação causal, aponta a associação entre o índice socioeconômico estimado e o recebimento desse apoio. Para fins expositivos, serão apresentadas as probabilidades previstas de receber apoio social associadas às variáveis apresentadas.

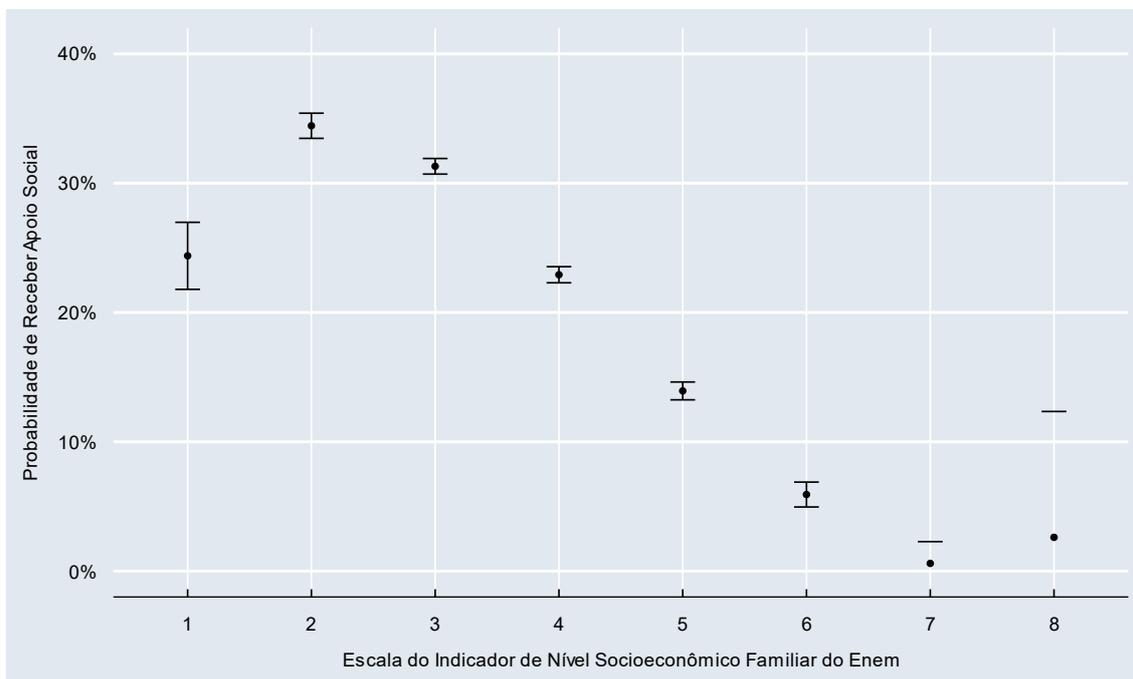
De acordo com o modelo, nota-se uma probabilidade decrescente de recebimento do apoio social à medida que o aluno é identificado como pertencente a grupos com maior renda (Erro! Fonte de referência não encontrada.**32**). Na ausência dos dados administrativos sobre os alunos beneficiários, essa aproximação permite apontar a relativa focalização do programa: há prioridade na distribuição de recursos aos alunos em situação de vulnerabilidade.

Além da probabilidade estimada do aluno receber apoio social de acordo com o grupo socioeconômico (Inse Enem), buscou-se identificar quais alunos da base estavam identificados no Cadastro Único. No total, identificou-se pouco mais de 140 mil estudantes no CadÚnico,

perfazendo pouco mais de 10% do total de alunos no período. Nos modelos, observa-se que o fato de o aluno estar no Cadastro Único está associado a um incremento de 7% na chance de receber algum tipo de apoio social.

Ainda, os modelos apontam que alunos ingressantes tem menor probabilidade de receber apoio social. Consistente com a observação que a Lei de Cotas afetou a distribuição de bolsas, alunos que acessam o ensino superior federal por meio de reserva de vagas tem maior probabilidade de receber apoio social.

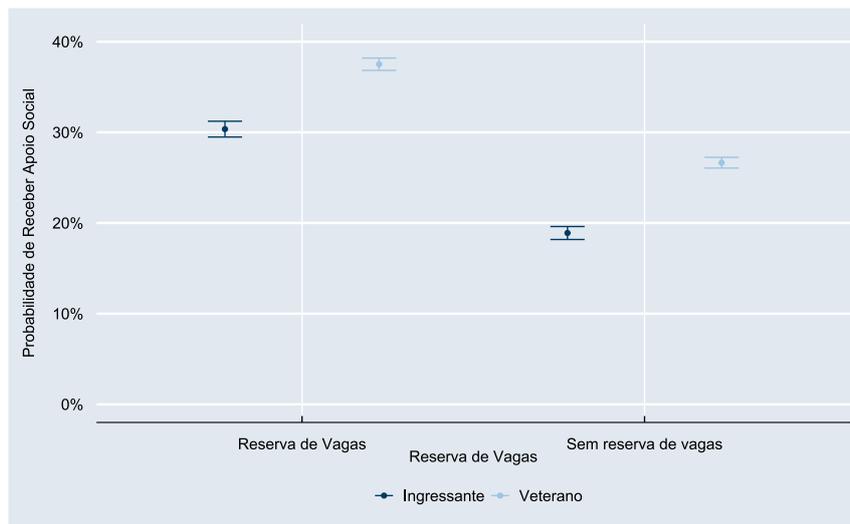
Gráfico 33 Probabilidade prevista do aluno receber apoio social segundo grupos socioeconômicos (Inse Enem).



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

No Erro! Fonte de referência não encontrada.**34**, outra análise vislumbra a probabilidade estimada do aluno receber apoio social com ou sem reserva de vagas segundo o momento do ingresso (calouro e veterano). Identificou-se um aumento de pouco mais de 10% na probabilidade dos estudantes ingressantes com ou sem reserva de vagas receberem apoio social em relação aos estudantes da ampla concorrência (sem reserva de vagas). Esse acréscimo é similar quando se compara a variável dependente (probabilidade dos estudantes ingressantes por reserva de vagas receber apoio social) com outro perfil de estudantes: veteranos com ou sem reserva de vagas comparados com os da ampla concorrência. No entanto, observa-se um incremento de cerca de 7% na probabilidade daqueles que são veteranos auferirem o apoio social em relação aos ingressantes, tanto na ótica daqueles que acessam o ensino superior pela reserva de vagas, quanto na ótica dos que não se beneficiam dessas cotas.

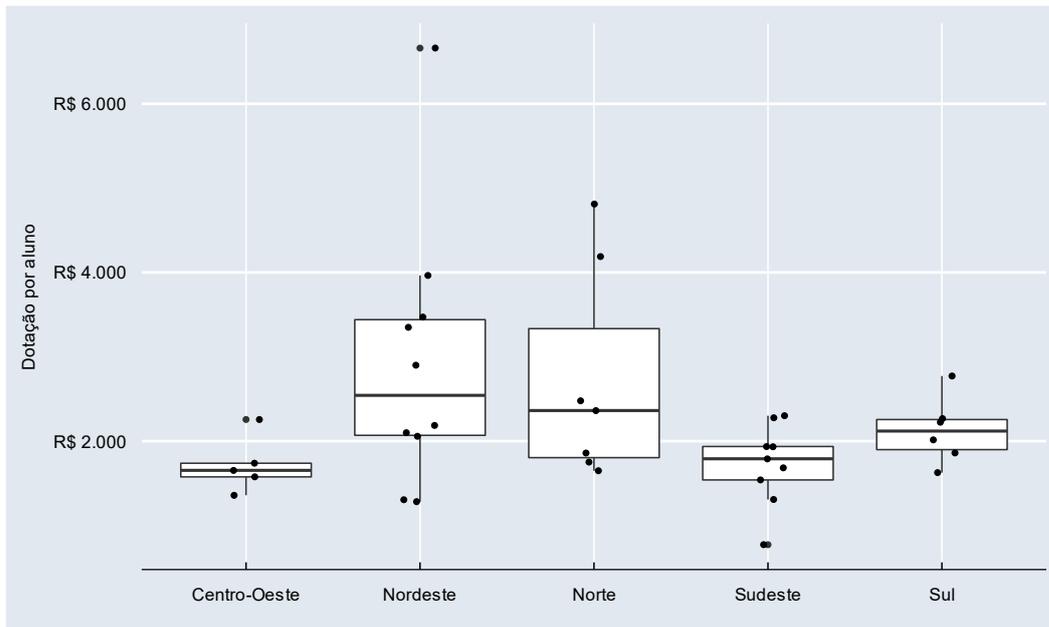
Gráfico 34 Probabilidade prevista do aluno receber apoio social por reserva de vagas segundo o momento do ingresso (calouro e veterano)



Fonte: Censo do Ensino Superior (2019) e ENEM 2014 a 2019. Elaboração: SOF/SETO/ME.

A identificação da renda familiar prevista dos alunos no Erro! Fonte de referência não encontrada.35 permite estimar como as dotações orçamentárias repassadas a cada instituição da RFECPT estão associadas com o potencial público da política. Em primeiro plano, deve-se destacar a distribuição dos valores da ação 2994 por aluno das instituições da RFEPCT. Conforme se observa, instituições do Norte e Nordeste têm dotações medianas maiores que as das outras regiões. Também, observa-se maior dispersão nos valores disponibilizados nessas mesmas regiões. Por fim, vale destacar a presença de uma observação com valor de dotação por aluno bastante elevado: o Instituto Federal Baiano – IF Baiano aparece com dotação de R\$ 6.000, por aluno.

Gráfico 35 Dotação por aluno da ação 2994 – Assistência Estudantil da Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

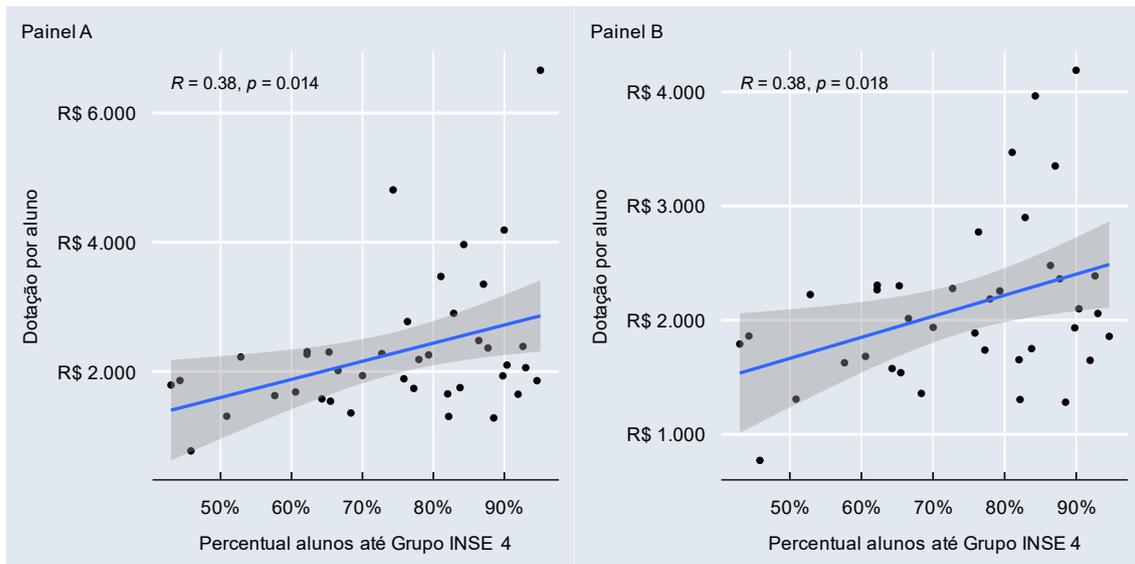


Fonte: Plataforma Nilo Peçanha e SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Porém, essa distribuição não informa se os recursos são distribuídos com maior peso para as instituições com maior número de potenciais beneficiários – entendidos como os alunos identificados nos quatro primeiros níveis da escala apresentada no Erro! Fonte de referência não encontrada..

Conforme mostra o Erro! Fonte de referência não encontrada.**36**, a correlação entre o valor da dotação por aluno e o público potencial mostra uma correlação positiva moderada entre as variáveis (Painel A e B). Ainda que sejam excluídos os casos com maior dotação por aluno (IF Baiano), a correlação permanece a mesma. Em outros termos, a correlação positiva entre as variáveis indica maior focalização dos recursos da ação 2994 - Assistência Estudantil da Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica para a RFEPCT.

Gráfico 36 Correlação entre Dotação da ação de assistência estudantil por aluno e Percentual de alunos nos grupos socioeconômicos de 1 a 4 (Inse Enem)



Fonte: SIOP, Censo Escolar e Enem. Elaboração: SOF/SETO/ME.

13.11 Escuta de Especialistas

No âmbito das oficinas dedicadas a discutir a árvore do problema da política, duas delas focaram na implementação da assistência estudantil na ponta, isto é, nas universidades federais e nas unidades da RFEPCT. As oficinas que deram suporte a este trabalho foram realizadas pelo Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (CLEAR) da FGV.

Para sua realização, foram convidados os executores da política federal de assistência estudantil de unidades selecionadas, conforme Erro! Fonte de referência não encontrada. a seguir, buscando atender a critérios de diversidade regional; e gestores do Ministério da Educação, da SETEC e da SESU. A ênfase foi dada nos aspectos orçamentários, nos desafios encontrados e nos resultados alcançados em cada instituição específica. Na segunda oficina, a ênfase foi dada aos desafios de implementação da política.

Quadro 12 Participantes das Oficinas

Instituição	Sigla	Representante
Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Bruno Lindemayer
Instituto Federal do Espírito Santo	IFES	Adriana Piontkovsky Barcellos
Instituto Federal de Rondônia	IFRO	Edslei Rodrigues de Almeida Sandra Araldi
Instituto Federal Catarinense	IFC	Josefa Surek de Souza Iara Montoanelli
Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Leonardo Barbosa e Silva
Instituto Federal do Maranhão	IFMA	Maron Stanley Silva Oliveira Gomes

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	SETEC	Silvilene Souza da Silva
Secretaria de Educação Superior	SESU	Cibele Magalhães de Pinho de Castro Ricardo Menezes

Fonte: FGV (2021a, 2021b). Elaboração: SOF/SETO/ME.

Nesta seção, serão sublinhados os principais argumentos levantados por estes profissionais do setor público nas referidas oficinas, ora relativos ao processo orçamentário, ora relativos aos desafios da implementação observados pela administração central e pela gestão local.

13.12 Oficina 1: Experiência institucional

De acordo com o relato dos especialistas convidados, os benefícios e serviços ofertados pelas universidades federais e RFEPCT na esfera da assistência estudantil se assemelham: auxílio para permanência, moradia estudantil, alimentação, transporte, etc. A “cesta” de cada instituição termina variando em função do perfil socioeconômico dos alunos e do grau de descentralização das unidades acadêmicas. Ainda assim, há de se observar que os benefícios da assistência estudantil variam e podem ser mais focalizados ou mais difusos a depender da natureza do serviço ofertado.

Normalmente, a alimentação fornecida nos restaurantes universitários tem como público-alvo toda a comunidade acadêmica, que usufrui do serviço de acordo com sua capacidade de pagamento (embora não seja claro como isso é mensurado). Por sua vez, serviços de moradia tendem a ser direcionados a públicos mais restritos. Pode-se notar também que os serviços ofertados são sensíveis às novas demandas. Recentemente, por conta da transferência das atividades para a modalidade remota em função da pandemia do novo coronavírus, as instituições relataram ter introduzido ou expandido o benefício monetário de inclusão digital, visando a auxiliar os alunos na contratação de pacotes de dados de acesso à internet e/ou na aquisição de equipamentos.

Sobre o potencial de cobertura da política, o argumento dos profissionais entrevistados é que a maioria dos alunos ingressantes se encaixa no perfil dos beneficiários da política de assistência estudantil: ou tem renda inferior a 1,5 SM ou é oriundo de escola pública. Na ausência de um processo seletivo nacional para acesso à assistência estudantil, cada unidade termina realizando seu próprio teste de meios para selecionar os beneficiados. Isso geralmente ocorre por meio de edital público lançado anualmente – para novos ingressantes – e reavaliação socioeconômica dos já contemplados.

Dado o foco nos rendimentos em detrimento da mensuração de outros fatores de vulnerabilidade, estudantes trabalhadores normalmente ficam de fora dos processos seletivos da assistência estudantil, perdendo a oportunidade de se dedicarem unicamente aos estudos.

Quanto à regulamentação da política, afirma-se que ela ainda é insuficiente do ponto de vista legal, especialmente para a RFEPCT, conforme disposto no Decreto nº 7.234/2010. De acordo com apontamento de seus executores, o principal público da Rede é de estudantes de ensino técnico, que não estão explicitados no decreto de regulamentação do PNAES. Suas unidades, portanto, atuam baseadas no termo “especificidades”⁷¹. Assim, seria necessária

⁷¹ Cf. Decreto nº 7.234/2010, art. 4º.

atualização da regulamentação, sob a forma de lei, visando garantir maior segurança jurídica à execução da política.

Note-se que, a despeito das ações afirmativas para estudantes vulneráveis, negros, indígenas, quilombolas e com deficiência estarem presentes como forma de acesso ao ensino superior, elas se ausentam da regulamentação da assistência estudantil. A priorização a esses grupos é feita na execução, em cada instituição.

O monitoramento dos estudantes beneficiários é variável. Há instituições que dispõem de sistemas informatizados próprios, outras fazem acompanhamento apenas com planilhas eletrônicas (“no Excel”). A Universidade Federal do Pampa (Unipampa), por exemplo, possui um sistema bem estruturado, que consegue acompanhar cada estudante beneficiado nos seus diferentes campi, incluindo métricas individuais de desempenho acadêmico (mínimo de créditos cumpridos, frequência líquida, rendimento acadêmico etc.). O Instituto Federal do Maranhão (IFMA), por outro lado, ainda não conseguiu que todos os campi adotassem o sistema criado, de modo que possui dificuldades internas de monitoramento em função do controle manual. Ainda nessa seara, importa afirmar que o desempenho acadêmico não é avaliado por todas as instituições escutadas, como o Instituto Federal Catarinense (IFC): o entendimento é de que a assistência estudantil visa, em primeiro lugar, a enfrentar vulnerabilidades.

Do ponto de vista orçamentário, relata-se que receitas próprias e emendas parlamentares têm sido utilizadas para suplementar recursos da assistência estudantil, ampliando os recursos designados pelo MEC na Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora esse relato possa ser relevante individualmente para alguma instituição, os repasses de emendas são pouco expressivos, conforme observado nas figuras a seguir. De forma agregada, o repasse de emendas individuais perfaz não mais que 0,02% da dotação de 2021 para ação 2994.

Gráfico 37 Participação na dotação da ação orçamentária 2994 da assistência estudantil no ensino superior federal por indicador de resultado primário (RP) (RFEPCT)

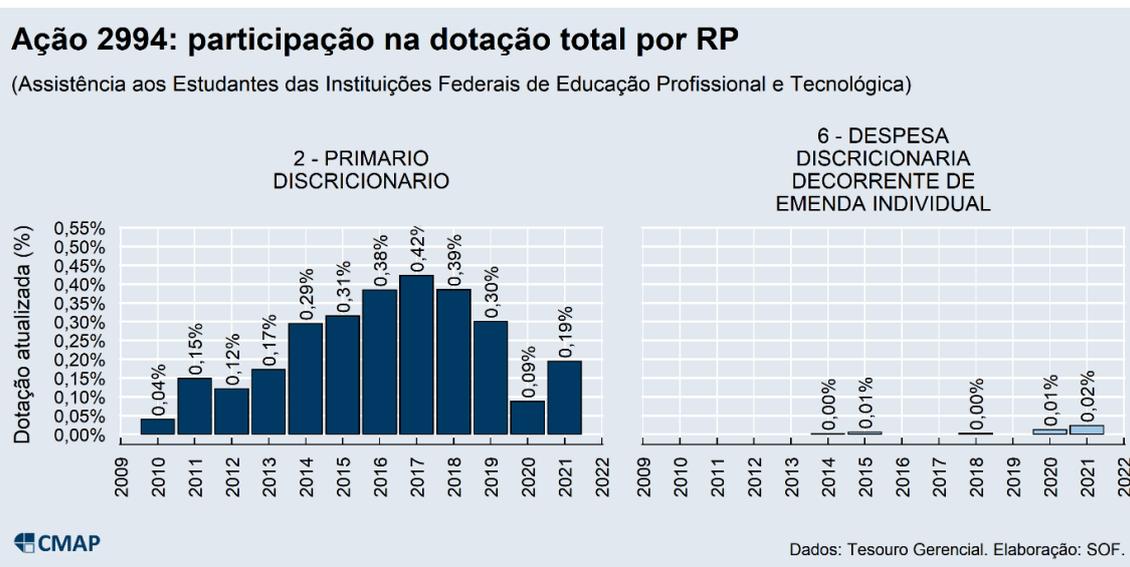
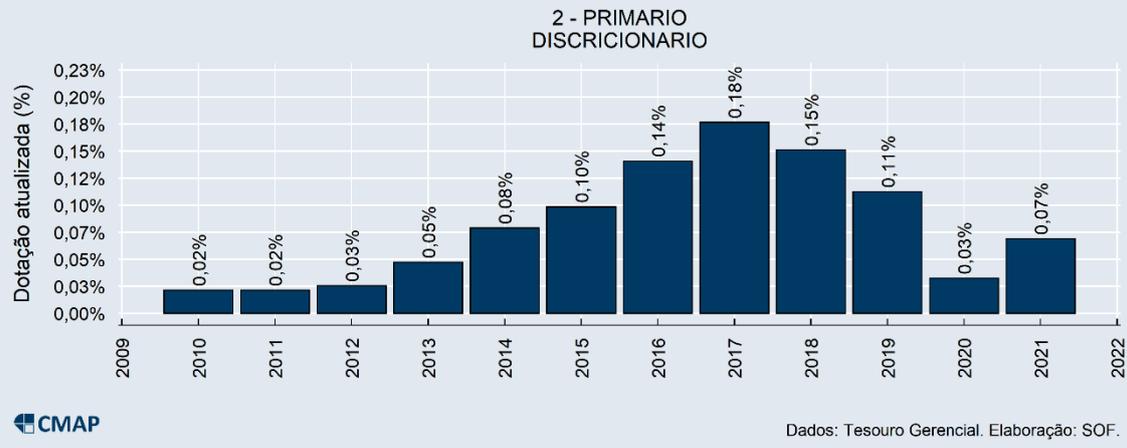


Gráfico 38 Participação na dotação da ação orçamentária 0A12 da assistência estudantil no ensino superior federal por RP indicador de resultado primário

Ação 0A12: participação na dotação total por RP

(Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior)

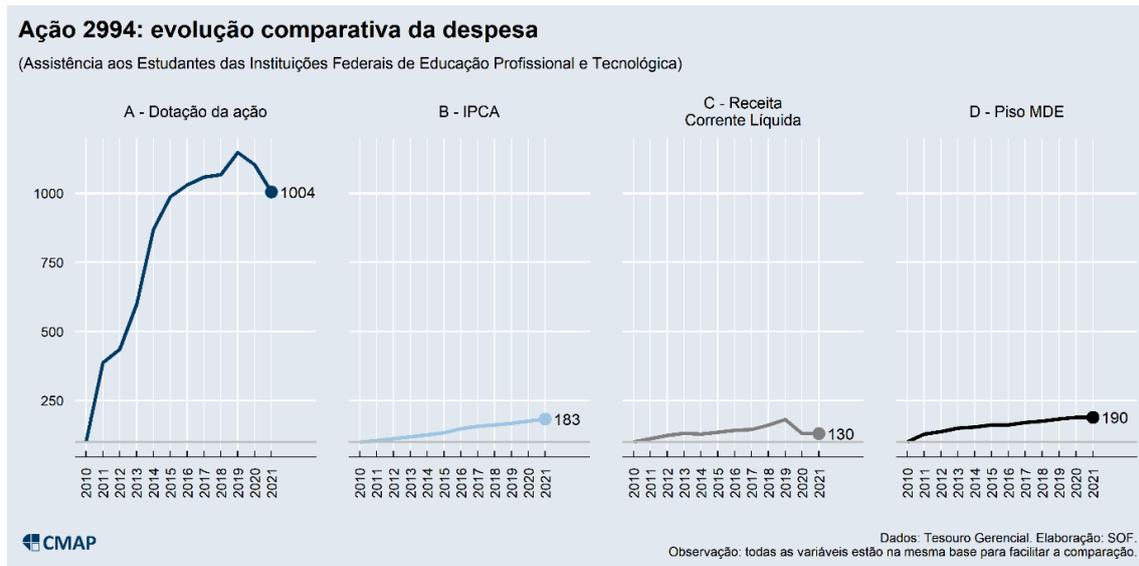


Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

Outro tópico relaciona-se ao valor fixado na LOA para a assistência estudantil. Segundo os gestores, esse valor permanece o mesmo há cerca de 6 anos, sem correção pela inflação ou pela expansão do número de matrículas, penalizando os estudantes ora pelo congelamento do número de beneficiários, ora pelas perdas reais no valor de compra dos benefícios concedidos (“quando o dinheiro do auxílio transporte acaba, pula-se a roleta”).

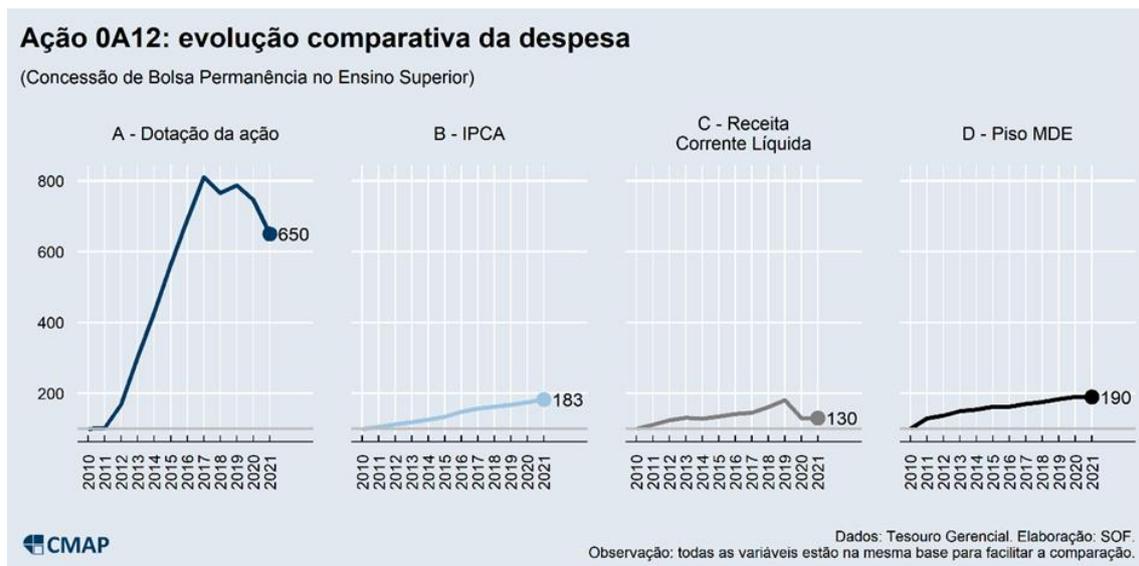
De fato, a ação 2994 teve expressivo crescimento entre 2010, ano de implementação da assistência estudantil, e 2018. As figuras a seguir comparam a evolução das despesas com o IPCA, a Receita Corrente Líquida e o Piso do MDE. Conforme se observa, houve forte expansão da política até 2014 seguida de menor variação entre 2015 e 2018. Porém, a partir de 2019, houve redução nominal e real. Em outros termos, os valores de 2021 foram menores do que aqueles observados do pico pós expansão em 2019. No caso específico do PBP, há uma forte expansão entre 2012 e 2017 e uma recuperação em 2019, seguida de queda nos recursos consignados.

Gráfico 39. Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – RFEPT



Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

Gráfico 40. Evolução comparativa da despesa da assistência estudantil – PBP



Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração SOF/SETO/ME.

Com essas reduções, relata-se o uso de recursos de outras ações orçamentárias para financiar a assistência estudantil, auxiliando estudantes de formas diversas àquelas fixadas nos programas tradicionais, quase sempre na modalidade de bolsas que envolvem a realização de algum trabalho. Contudo, não houve especificação dos atores sobre quais seriam as fontes desses financiamentos adicionais.

Os dados analisados na Seção 2.4.3. informam que, de modo geral, a consignação orçamentária da assistência estudantil é aderente ao perfil socioeconômico dos estudantes da RFEPT, isto é, a fixação da despesa na área acompanha maior presença de estudantes vulneráveis nas unidades de ensino.

Outro aspecto relevante é a interação entre programas com prestação de serviços próximos. No âmbito da RFEPC, o PNAES interage com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na oferta de alimentação. Neste último, o comando legal é de atendimento universal dos estudantes da educação básica. Ocorre que, na prática, conforme os gestores, tanto a assistência estudantil quanto o PNAE têm priorizado os mais pobres dentre os pobres, prática que tem aberto espaço para judicialização. Na Rede, o relato é de que as teses jurídicas têm oscilado entre um polo e outro – universalização e focalização – ampliando a insegurança jurídica nesta área de política pública.

O acolhimento de estudantes com necessidades especiais e de estudantes indígenas e quilombolas à vida acadêmica também foram dificuldades relatadas. Entre serviços de apoio específicos ou não, informa-se que não há servidores capacitados ou trabalhadores terceirizados para dar conta das demandas emergentes. Argumenta-se que assistentes sociais, por exemplo, não são profissionais presentes em todos os campi, nem sua contratação tem acompanhado a mudança do perfil dos estudantes da última década, fator esse que sobrecarrega esses profissionais e outros servidores técnico-administrativos que estão em exercício. Problemas mais urgentes dos estudantes também terminam sendo resolvidos por meio de liminares.

Afirma-se que a ausência de um sistema de informação e gestão confiável e preditor faz com que, de um lado, a assistência estudantil não esteja disponível já no momento de entrada dos estudantes nas instituições; e que estudantes que já saíram da universidade e que não cumprem mais os requisitos da assistência estudantil continuem recebendo apoio pecuniário, mesmo no âmbito do Programa Bolsa-Permanência, que possui um sistema centralizado, gerido pelo MEC.

Entende-se que a política é efetiva e bem-sucedida, mas esta é muito mais uma percepção bem-informada pelos resultados em cada instituição do que um diagnóstico global, uma vez que não há meios de comprovação – dada a ausência de mecanismos formais de monitoramento e avaliação por parte do MEC. O combate às desigualdades regionais, por exemplo, é um objetivo da política jamais avaliado.

Não há um diagnóstico regular do perfil dos estudantes atendidos, principalmente dos estudantes que não recebem pecúnia. De todo modo, as instituições relatam que entre estudantes que recebem algum tipo de auxílio, a evasão é menor, quando eles são comparados a estudantes de perfil socioeconômico semelhante. Na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), por exemplo, do ponto de vista da ideiação, o relato é de que os estudantes beneficiados pensam muito menos em abandonar o ensino superior e participam ativamente das oportunidades acadêmicas (iniciação científica, programa de educação tutorial, mobilidade nacional e internacional etc.). Assim, a assistência estudantil cumpre o papel de não somente manter o estudante no ensino superior, mas de dar a ele uma formação qualificada.

De modo geral, o que se entende é que a RFEPC ampliou o número de vagas ofertadas por meio do REUNI, estabeleceu a mudança na forma de ingresso com o Sisu e a qualificação do ingresso com a Lei de Cotas, mas a assistência estudantil não mudou seu perfil para acompanhar as mudanças que ocorreram, de modo que necessita ser aperfeiçoada.

13.13 Oficina 2: desafios da assistência estudantil

Reiterando aspectos levantados na seção anterior, os profissionais apontam a necessidade de criação de indicadores que deem suporte à tomada de decisão no âmbito da

assistência estudantil, por meio da integração de bases de dados das instituições de ensino com o MEC e com a assistência social (CadÚnico, em particular). Nos cruzamentos de dados realizados para este trabalho, identificou-se que, no ano de 2019, 140 mil alunos do Ensino Superior estavam inscritos no Cadastro Único.

No âmbito da RFEPCT, recomenda-se a melhoria do acolhimento dos estudantes, especialmente aqueles que estudam em regime de internato. Sem condições adequadas para o estudo, argumenta-se, eles podem migrar para regiões metropolitanas e minarem justamente os objetivos de criação e fortalecimento dos campi com essa característica.

Para todas as instituições, pondera-se a relevância da alimentação como aspecto importantíssimo da manutenção dos alunos, mesmo para aqueles que possuem renda familiar mensal *per capita* acima de 1,5 SM. Seja porque hoje se há mais alunos estudando longe de seu local de origem, por conta do Sisu, seja porque a alimentação ofertada é equilibrada nutricionalmente, com custo inexistente ou muito mais baixo para o corpo discente.

Argumenta-se também que há dificuldades entre os alunos de comprovação da vulnerabilidade social e econômica por meio de documentos, impedindo acesso tempestivo ao PNAES.

Sobre as despesas com a execução da política de assistência estudantil, os profissionais relatam que tem havido pressão sobre a alimentação, na medida em que a alta de preços tem afetado o transporte de gêneros alimentícios. Após a expansão dos recursos destinados à assistência estudantil de 2014 a 2018, a regressão dos valores entre 2019 e 2021 expõe o dilema de financiamento das políticas.

Mais uma vez, os profissionais consultados afirmam que a assistência estudantil é maior que a concessão de bolsas e auxílios. As necessidades dos alunos não se restringem à insuficiência de renda, de modo que é preciso ampliar e fortalecer equipes, permitindo a validação das informações prestadas pelos estudantes e o acompanhamento de suas vulnerabilidades. Em outros termos: uma equipe qualificada melhora a execução da política, diminuindo suas fragilidades. Argumentam também pela consideração de ampliar a oferta a estudantes de todas as modalidades de ensino – não apenas de graduação presencial – e de considerar suas insuficiências de modo amplo na regulamentação da política, assim como pelo reforço do seu caráter universal – muito embora a focalização seja uma realidade.

Sobre este aspecto, e reiterando a questão orçamentária, os profissionais registram que a política não consegue atender as necessidades dos estudantes, na medida em que opera com valores defasados. Termina, portanto, restringindo-se aos mais pobres dentre os pobres. Ao mesmo tempo, o ensino superior federal se transformou, acolhendo um número maior de migrantes, pessoas com deficiência e populações tradicionais, por exemplo. Com populações vulneráveis inseridas, os efeitos da crise social e econômica também são sentidos no âmbito da assistência estudantil, pressionando as instituições de ensino a expandirem os benefícios e serviços ofertados.

A escuta qualificada promovida junto aos gestores reitera a conclusão extraída da revisão da literatura: do ponto de vista das unidades de ensino, os programas de assistência estudantil são intervenções indispensáveis para a manutenção de estudantes vulneráveis no ensino superior federal. Dialoga também com o trabalho de auditoria da CGU, que informa a fragilidade legal e organizativa da política, tanto na ponta – universidades federais e RFEPCT – como no órgão central, fator que abre espaço para: a insegurança jurídica dos seus operadores;

a inexistência de parâmetros de execução, monitoramento e avaliação; a fragilidade no atendimento das demandas do público-alvo; a desconexão da intervenção com a política nacional de assistência social, entre outros aspectos.

Finalmente, a escuta qualificada também adensa a análise de indicadores, reiterando o dilema principal da política hoje: a restrição de recursos orçamentários vis-à-vis a expansão numérica e a mudança de perfil no ensino superior federal, que hoje acolhe mais estudantes socioeconomicamente vulneráveis – quase sempre pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência.

13.14 Teoria do Programa

No presente trabalho, tomaremos como Teoria do Programa um resumo narrativo que expressa como a política pública incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos:

[A Teoria do Programa] Envolve a especificação de como e por que uma política pode causar determinado desdobramento, investigando as relações causais entre os estágios envolvidos e explicitando como se espera atingir os objetivos da política, materializados nos resultados e nos impactos do modelo lógico. A teoria do programa estrutura a racionalidade por trás da política pública, sendo um instrumento para orientar diversas abordagens de avaliação, bem como o próprio monitoramento ao longo da sua execução. A teoria também idealiza a sequência de eventos e resultados que deverão ocorrer em uma cadeia causal de modo a confrontar o esperado com o observado. É uma forma de ilustrar como, a partir de um conjunto de processos, chega-se aos resultados desejados.

A teoria do programa pode ser assim formalizada. Dada uma necessidade (problema) circunscrita a um contexto específico, propõe-se o uso de recursos (insumos) para efetivação de um conjunto de processos que vão gerar produtos e que, por sua vez, deverão implicar determinados efeitos (resultados/impactos). Esse planejamento pode ser formalizado por um modelo lógico, que consiste em representar essa sequência de eventos por meio de um fluxograma em que cada etapa da intervenção, assim como as suas interrelações e as cadeias de resultados incorporados, são blocos de construção para o desenvolvimento. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018: 60-1)⁷².

Na presente seção, será apresentada a Teoria do Programa da política de assistência estudantil no ensino superior federal. No âmbito deste trabalho, abriga-se sobre o termo assistência estudantil as diferentes iniciativas da União prioritariamente dirigidas a estudantes do ensino superior federal. O trabalho aqui exposto beneficia-se de dois esforços institucionais que nutriram a pesquisa desde o princípio: a série de oficinas realizadas pela FGV, sistematizadas na seção anterior; e da Enap, por meio do Evidência Express.

⁷² Publicação “Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise ex post, volume 2, Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília, 2018”. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/guias/avaliacao_de_politicas_publicas_expost.pdf>

Considerando os indicadores apresentados no âmbito das subseções 2.4 e 2.5, o Modelo Lógico antes apresentado (conforme Gráfico 41 – Modelo lógico da política federal de assistência estudantil (PNAES, PBP)), bem como o Produto I da consultoria Evidência Express, detalharemos na presente seção a Teoria do Programa da Política de Assistência Estudantil.

Como evidenciado pela revisão da legislação, pela revisão da literatura e pela escuta aos gestores, a hipótese que baliza o programa é que estudantes vulneráveis, do ponto de vista social e econômico, não conseguem sozinhos concluir a graduação no ensino superior federal. Por isso, precisam de apoios institucionais de diversas naturezas, que vão desde aspectos materiais, passando por aspectos culturais, artísticos e psicológicos. Isto é, assumindo o estudante como um ser biopsicossocial como destinatário da assistência estudantil, suas vulnerabilidades são compreendidas à semelhança.

Não há uma teoria específica identificada que dê suporte à assistência estudantil, ora no MEC, ora na RFEPECT, ora nas universidades. O que há é um diagnóstico sobre a realidade dos estudantes, atualizado periodicamente pelo FONAPRACE que autorizou tanto a emergência do PNAES, como subsidia a demanda por melhorias. Tal diagnóstico, deve se ressaltar, tem natureza descritiva e pouco avança quanto a aspectos de correlação e causalidade na vida acadêmica dos estudantes.

Tabela 29 PNAES – principais características

O que é	Programa com múltiplas ações destinadas a mitigar a evasão estudantil no ensino superior de alunos em situação de vulnerabilidade social.
Objetivos	i) a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; ii) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; iii) reduzir as taxas de evasão e contribuir para a inclusão social pela educação.
População elegível	Alunos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo aos demais critérios fixados pela instituição de ensino.
Competências	Cada universidade ou unidade da RFEPECT possui autonomia em realizar o desenho da implementação da política em dez áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e auxílio a estudantes com condições especiais como deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

Fonte: Enap (2021b:7), a partir de BRASIL, 2013.

Toma-se como pressupostas a vulnerabilidade de estudantes indígenas e quilombolas, acolhidos pelo Programa Bolsa Permanência; e a vulnerabilidade de estudantes com deficiência, beneficiários do Programa Incluir. Ambos foram criados com perspectiva universalizante, mas apenas o primeiro possui informações públicas quanto à sua execução.

Tabela 30. Bolsa Permanência – principais características

O que é	Auxílio financeiro com a finalidade de minimizar desigualdades sociais, étnicas e raciais
----------------	--

Contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.	
Objetivos	i) Viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (em especial indígenas e quilombolas) nos cursos de graduação; ii) Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil; iii) Promover a democratização do acesso ao ensino superior.
População elegível	Estudante com renda familiar <i>per capita</i> não superior a um salário-mínimo e meio, estar matriculado em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias e não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar de diplomação no curso de graduação que estiver matriculado.
Competências	SETEC e SESU do MEC - Coordenar o desenvolvimento, atualização e manutenção do sistema de informação utilizado para concessão das bolsas e realizar os processos de execução financeira do programa. RFEPCT e Universidades - Realizar o cadastro e manter atualizadas as informações dos estudantes beneficiados pelo programa. Realizar o acompanhamento acadêmico desses estudantes.

Fonte: Enap (2021b:7), a partir de BRASIL, 2013.

De todo modo, é possível identificar alguns princípios na condução da política pública. Do ponto de vista do MEC, há uma opção pela focalização da política. Isso se expressa no corte de renda de 1,5 SM para a concessão de benefícios e serviços.

Tabela 31. Programa Incluir – principais características

O que é	Promoção do desenvolvimento de políticas institucionais de acessibilidade nas IFES.
Objetivos	Institucionalizar ações de política de acessibilidade na educação superior, por meio dos Núcleos de Acessibilidade, que se estruturam com base nos seguintes eixos: a) infraestrutura b) currículo, comunicação e informação c) programas de extensão d) programas de pesquisa
Elegibilidade	Rede Federal de Universidades.
Operacionalidade	Recursos consignados pelo MEC em cada unidade orçamentária das IFES.

Fonte: Adaptado de SECADI/SESU, 2013⁷³.

De outro lado, nas universidades federais e na RFEPCT, a focalização aparece mais como uma contingência do que como princípio ou prática administrativa regular. Uma vez que os recursos orçamentários são escassos, os estudantes mais pobres são priorizados, ainda que não haja uma vinculação explícita dos dados coletados com a rede de assistência social pública. Do ponto de vista discursivo, o que se defende é uma assistência estudantil de caráter universal: ela deve ser concedida a todo estudante que dela precisar. Argumentação semelhante é observada na prestação do serviço de alimentação: além de saciar a fome, ela deve ser vista

⁷³ Documento Orientador Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior SECADI/SESu–2013, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13292&Itemid=

como uma atividade coletiva, que contribui para criar o senso de pertencimento à comunidade universitária.

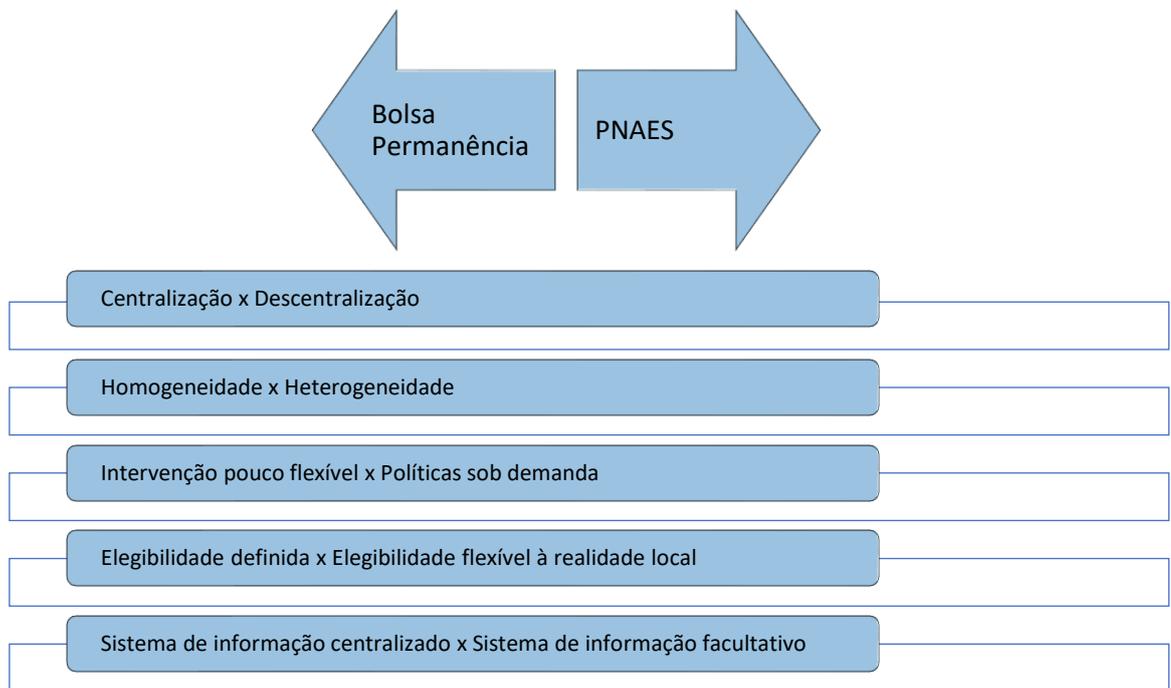
Tabela 32. Características comparadas do PNAES e Bolsa Permanência

Característica	PNAES	Bolsa Permanência
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> i) Democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; ii) Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; iii) Reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a inclusão social pela educação. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade econômica (em especial indígenas e quilombolas) nos cursos de graduação; ii) Promover a democratização do acesso ao ensino superior; iii) Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil.
População Alvo	<ul style="list-style-type: none"> i) Alunos com renda familiar <i>per capita</i> de até um salário-mínimo e meio (aplicado sem sobrepor os critérios estabelecidos pela instituição de ensino); ii) Alunos oriundos da rede pública de educação básica (aplicado sem sobrepor os critérios estabelecidos pela instituição de ensino). 	<ul style="list-style-type: none"> i) Alunos com renda familiar <i>per capita</i> não superior a um salário-mínimo e meio; ii) Alunos de etnias indígenas e quilombola.
Condicionalidades	Definido pela instituição de ensino.	Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária igual ou superior a cinco horas diárias e não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar de diplomação no curso de graduação que estiver matriculado.
Operacionalização	Realizado pela instituição de ensino.	Realizada em conjunto pela instituição de ensino e Secretarias da Educação Superior (SESu) e da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação.

Fonte: Enap (2021b: 8)

Ainda no âmbito dos princípios, pode-se afirmar que no exercício da autonomia que lhes é constitucionalmente atribuída, as universidades federais e a RFEPT afirmam implementar a política de assistência estudantil conforme a agenda pactuada com a comunidade acadêmica, muito embora o relatório da CGU aponte a baixa participação dos beneficiários no aperfeiçoamento da política. De outro lado, o MEC pouco exercita seu papel de órgão central, na medida em que até o presente momento não estabeleceu parâmetros gerais de gestão, monitoramento e controle. A ausência de métricas elementares relativas ao desenho da política e seus resultados, a presença de iniciativas com propósitos semelhantes desarticuladas e superpostas entre si, bem como de um registro administrativo centralizado que permita avaliar e direcionar mais adequadamente os recursos disponíveis, reitera esse alheamento.

Figura 17 Síntese das diferenças entre PNAES e Bolsa Permanência



Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021b: 6-9)

A existência do PBP como um programa de objetivos semelhantes ao PNAES geridos por instâncias diferentes dentro do próprio MEC reforça esse quadro. Lições aprendidas não são compartilhadas entre os programas e cada um segue uma rotina de execução específica, sem um diálogo que até agora tenha confluído para minorar a fragmentação dos esforços que compõem a assistência estudantil prestada pelo Governo Federal.

Isso posto, pode-se afirmar – diante dos achados das seções anteriores – que há elementos para afirmar que a política de assistência estudantil, tal como prestada pelo PNAES e pelo PBP, é efetiva, ainda que restem por investigar as variáveis causais que a garantem, tendo como referência as bases de dados disponibilizadas na sala segura do Inep. Dito de outro modo: apesar de existirem experiências bem-sucedidas nas universidades e na RFEPCT mapeadas pela literatura, uma generalização ainda requer a elaboração de modelos estatísticos refinados, que exigem tempo de dedicação que extrapolam a temporalidade atribuída ao presente esforço de pesquisa.

Quadro 13 Processo de concessão de auxílios do PNAES

- (i) Inscrição do estudante em edital específico para cada tipo de benefício ofertado acompanhada por envio de documentos;
- (ii) Avaliação e classificação do tipo e nível de vulnerabilidade do discente por meio de análise documental feita por departamento especializado;

- | | |
|-------|--|
| (iii) | Entrevista e/ou visita domiciliar por assistente social para confirmação da etapa anterior (se julgado necessário), por vezes acompanhada da solicitação de documentos complementares; |
| (iv) | Divulgação do resultado final e encaminhamento para outros tipos de auxílio. |

Fonte: Adaptado de Enap, 2021a

No que se refere a fatores contextuais, os Institutos Federais, “por serem instituições mais jovens do que universidades federais, parecem ainda estar entendendo como estruturar a concessão de auxílio aos estudantes”, sendo menos explícitos para os estudantes sobre quais passos são necessários para que eles sejam beneficiados com a assistência estudantil. Ademais disso, por conta de sua descentralização, terminam por conferir autonomia aos campi para ofertarem os benefícios que julgarem adequados, bem como adotam tempos diferentes para abertura de seus editais (Enap, 2021a: 3; 19).

A legislação lista que apenas os estudantes de graduação presencial devem ser beneficiados pela assistência estudantil. Na prática, a RFEPCT, ao atuar nas suas especificidades, atende estudantes de outros níveis e modalidades de ensino, como estudantes matriculados nos cursos técnicos, à distância e semipresenciais (Enap: 2021a: 19).

O processo de inscrição do estudante no PBP é parecido com o do PNAES, exposto no Erro! Fonte de referência não encontrada.. O estudante também se inscreve em uma chamada pública; só que neste caso, ela é organizada pelo MEC. A comprovação de que o estudante é indígena ou quilombola depende dos seguintes documentos: (i) auto declaração do candidato; (ii) declaração de sua respectiva comunidade sobre sua condição de pertencimento étnico, assinada por pelo menos 3 (três) lideranças reconhecidas; (iii) declaração da Fundação Nacional do Índio (Funai) que o estudante indígena reside em comunidade indígena ou comprovante de residência em comunidade indígena; ou (iv) declaração da Fundação Cultural Palmares informando que o estudante quilombola reside em comunidade remanescente de quilombo ou comprovante de residência em comunidade quilombola (SISBP, 2022). Nas universidades e unidades da RFEPCT, o PBP não possui exatamente um padrão: as práticas variam bastante, tal como sintetizado na

Figura 18.

Figura 18. Principais diferenças quanto à implementação do Programa Bolsa Permanência nas instituições de ensino superior federal



Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021b: 6-7)

A avaliação e a classificação das vulnerabilidades dos estudantes também são feitas em cada uma das instituições de ensino, segundo processos próprios, embora seja possível sinalizar etapas elementares. No caso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a qual possui uma fundação com quase 90 anos de experiência na oferta de assistência estudantil, informa-se que os dados fornecidos por cada estudante inscrito por meio do formulário socioeconômico são utilizados para construir indicadores. Uma expressão matemática, em última instância,

classifica o nível de necessidade financeira do estudante (ibidem: 11). Iniciativa semelhante é feita pela Unipampa (ibidem: 16).

Em cada unidade de ensino superior federal, portanto, o estudante pode se defrontar com um processo diferente - fórmula matemática, cruzamento com CadÚnico, entrevistas, classificação automática ou manual etc. O tempo para concessão dos benefícios, uma vez identificada a vulnerabilidade, não possui qualquer padronização (imediatamente, 30 dias etc.), assim como a validade dos benefícios – que transcorre sem diálogo com política de assistência social não contributiva, cuja temporalidade do benefício é de 2 anos até outra verificação.

O contexto de implementação da política de assistência estudantil é amplamente variável e a ausência de parâmetros mínimos a serem perseguidos pelas universidades e pela RFEPECT torna as experiências dos estudantes profundamente particularizadas. Enfim, o contexto local torna-se a variável mais importante.

Quadro 14. Classificação socioeconômica dos estudantes da UFMG inscritos em editais de assistência estudantil

Nível I: estudantes de família de baixa renda, cuja condição socioeconômica desfavorecida lhe restringe as oportunidades de capacitação e inclusão. Ele apresenta indícios de vulnerabilidade social caso não receba apoio para suprir suas necessidades básicas e corre risco de evasão logo no início de sua trajetória acadêmica.

Nível II: estudante de famílias de baixa renda, cuja condição socioeconômica desfavorecida dificulta a permanência na UFMG até a conclusão de seus estudos. Embora possua suporte familiar um pouco mais consistente, caso não receba apoio para suprir suas necessidades básicas, poderá ficar retido por mais tempo para a integralização do curso ou até mesmo não conseguir concluir a graduação.

Nível III: estudante que necessita de apoio para transposição de alguns impedimentos ao bom desempenho acadêmico, amenizando, assim, as dificuldades que apresenta.

Níveis IV-A e IV-B: esses níveis são exclusivos para acesso aos Restaurantes Universitários através de preços subsidiados e têm como critério a renda *per capita* do grupo familiar. Os estudantes com renda familiar até um salário mínimo *per capita* pagam R\$ 2,00 por refeição, e são classificados no Nível IV-A. Alunos com renda familiar *per capita* de um a três salários mínimos desembolsam o valor de R\$ 2,90 por refeição e são classificados no Nível IV-B.

A classificação é válida por 2 anos.

Fonte: UFMG (2021a) apud Enap (2021a: 11)

A auditoria da CGU de 2016 tem se constituído em mecanismo de mudança gradual da assistência estudantil. Por iniciativa própria, algumas universidades federais e unidades da RFEPECT têm buscado aperfeiçoar a transparência dos seus processos, assim como seus mecanismos de monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios ofertados. Os resultados ainda são fragmentados, na medida em que as ações levadas a cabo pelo MEC na mesma direção ainda têm caráter interno, isto é, ainda não provocaram transformação na atuação daquelas instituições.

Quadro 15. Síntese dos Programas de assistência estudantil ofertados pela UFMG

Eixos Estruturantes	Descrição	Programas
Permanência	Promover o acesso, a inclusão, a permanência e a integralização da formação de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em condições apropriadas à sua vida Acadêmica	Programa Permanente de Moradia Universitária
Enriquecimento cultural	Expandir a experiência cultural em diversas linguagens, potencializando a sociabilidade estudantil pela participação em manifestações culturais diversas.	Projetos e ações de apoio que permitam a troca cultural.
Apoio, acolhimento e acompanhamento	Ações continuadas e integradas, nas dimensões pedagógica, psicossocial e socioeconômica. Estímulo à imersão na vida acadêmica, ao bem-estar e à qualidade da formação na perspectiva da emancipação.	Apoio a projetos e propostas dos estudantes, inclusive por meio de chamada pública.
Afirmação e cidadania	Promover o acolhimento e a inclusão social de estudantes, respeitando-se a igualdade étnico-racial e de gênero, a diversidade sexual e promovendo-se a afirmação de identidades, a acessibilidade e a inclusão de estudantes com deficiência.	<i>Projeto Redigir</i> : oficinas para ajudar os estudantes a melhorar suas habilidades de leitura e produção de texto. <i>Projeto Giz</i> : ajuda o estudante como fazer uso de ferramentas para fazer melhor a gestão do seu tempo e dos seus projetos. <i>Programa de Apoio às Ações Afirmativas</i> : apoiam atividades executadas por estudantes que tematizam ações afirmativas de combate às desigualdades no âmbito da universidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021a: 12-13)

As ações afirmativas também têm provocado mudanças na oferta da assistência estudantil, muito embora não seja possível afirmar a existência de um movimento amplo e organizado a respeito. A título de exemplo, registra-se no **Quadro 16** as ações realizadas pela Unipampa dirigidas a estudantes indígenas e quilombolas.

Quadro 16. Síntese das ações afirmativas para estudantes indígenas e quilombolas no âmbito da assistência estudantil ofertadas pela Unipampa

Ação	Descrição
------	-----------

Plano de Apoio à Permanência Indígena e Quilombola (PAPIQ)	Oferta o conjunto de auxílios para a permanência dos estudantes de graduação para este público específico: alimentação, moradia, transporte, creche, inclusão digital. Não requer comprovação de renda. Exige cumprimento de critérios acadêmicos para manutenção (frequência, rendimento).
Auxílio de Desenvolvimento Acadêmico Indígena e Quilombola (ADAIQ)	Estímulo à iniciação acadêmica indígena e quilombola, com projetos na área de ensino, pesquisa, extensão e ações sociais.
Programa de Monitoria Indígena e Quilombola (MonIQ)	Monitoria para alunos calouros indígenas e quilombolas.
Projeto de Apoio Social e Pedagógico	Programa de atendimento a estudantes do Plano de Apoio à Permanência, incluindo indígenas e quilombolas, que não atingem o rendimento acadêmico esperado pela universidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021a: 18); FGV Clear (2021a)

Em relatório de pesquisa produzido pela Enap sobre a implementação da Lei de Cotas no ensino superior federal (Enap, 2021c), parte das instituições respondentes (13 delas, entre universidades e institutos federais) afirmaram que, em função da ampliação do ingresso de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, as principais mudanças ocorridas nas políticas que executam se deram na área de assistência estudantil. Na Tabela 33, uma síntese destas mudanças.

Tabela 33. Mudanças institucionais provocadas pela Lei de Cotas no ensino superior federal vinculadas à assistência estudantil, conforme relato de 13 instituições

Nº	Descrição
1	Criação de setores para acompanhamento dos estudantes cotistas
2	Apoio acadêmico para estudantes cotistas
3	Atendimento educacional especializado no processo seletivo e durante as atividades letivas para estudantes com deficiência, como a contratação de intérpretes de libras
4	Adaptação física para a acessibilidade nos prédios, salas de aulas e calçadas dos campi
5	Isenção da taxa de alimentação nos restaurantes universitários para estudantes cotistas
6	Bolsas de apoio estudantil para quilombolas e indígenas
7	Programa de inclusão racial nas atividades de pesquisa e extensão
8	Sensibilização do corpo discente quanto a necessidade de ações afirmativas para estudantes cotistas

Fonte: Elaboração própria a partir de Enap (2021c: 56-59; 83-86)

Finalmente, cabe notar a inexpressividade de programas estruturados para estudantes com deficiência na RFEPCT e nas universidades, a despeito da existência de ações afirmativas para o seu ingresso, mediante Lei de Cotas, e do Programa Incluir.

Os riscos de manutenção da política nos parâmetros atuais de intervenção dizem respeito às várias fases de sua implementação. Na Tabela 34, são feitas afirmações estilizadas para cada uma delas, incorporando elementos levantados no transcurso do presente texto.

Tabela 34. Riscos associados à política de assistência estudantil do Governo Federal

Nº	Descrição
1	Fragmentação da legislação da assistência estudantil, sem acolhimento legal das especificidades do público da RFEPCT ou definição de parâmetros mínimos de organização e execução da política.
2	Consignação de recursos orçamentários em magnitude insuficiente para garantir a permanência dos estudantes vulneráveis, considerando o perfil histórico dos estudantes da RFEPCT e a mudança recente do perfil do corpo discente no ensino superior público federal provocado pela Lei de Cotas.
3	Alocação orçamentária desconectada da vulnerabilidade do corpo discente de cada instituição, favorecendo as mais consolidadas, enquanto penaliza aquelas mais recentes, com maior proporção de estudantes de graduação em situação de pobreza e com necessidades específicas de apoio e suporte.
4	Existência de programas diferentes de assistência estudantil com objetivos semelhantes, sem compartilhamento de lições aprendidas e racionalização de esforços.
5	Descoordenação e desarticulação da política, com presença de processos singulares em cada instituição e, portanto, ampla fragmentação da oferta de benefícios e serviços na ponta.
6	Inexistência de ações afirmativas para estudantes ingressantes pela Lei de Cotas – estudantes de escola pública, negros, indígenas, quilombolas, PCDs – fragilizando sua trajetória no ensino superior federal.
7	Realização de processos seletivos não-tempestivos à entrada dos estudantes no ensino superior federal, além de pouco organizados, pouco transparentes e desconectados da política federal de assistência social.
8	Falta de clareza quanto aos serviços e benefícios ofertados nas instituições – o que se oferece, a que tempo, sob quais condições, dificultando ao estudante vulnerável a escolha em qual instituição estudar.
9	Invisibilização da condição feminina no ensino superior, sem atenção a aspectos como licença-maternidade, presença nos cursos STEM (ciências, tecnologia, engenharia e matemática), articulação com municípios para acesso à educação infantil, etc.
10	Implementação da política sem atenção às demandas do corpo discente.
11	Incorporação de estudantes não-vulneráveis à prestação de serviços e oferta de benefícios promovidos pelas instituições.
12	Aplicação de recursos em desconformidade ao decreto de regulamentação do PNAES, por conta das fragilidades de normatização do Programa por parte do Governo Federal e em cada uma das instituições.
13	Ausência de registros administrativos confiáveis, de sistema de informação e gestão integrado, bem como de processos consolidados de monitoramento e avaliação, dificultando o aperfeiçoamento da política.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos fatores externos que podem interferir no andamento da política, pode-se enumerar: a renovação da Lei de Cotas; a contratação de servidores técnicos administrativos; monitoramento e avaliação; o controle interno e externo; e a judicialização.

Sobre a Lei de Cotas, conforme artigo produzido por pesquisadores do Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (AFRO Cebrap) e pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa da

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Gema/Uerj)⁷⁴, quando da aprovação da Lei nº 13.409/2016, que renovou a Lei nº 12.990/2012 para incluir cotas para pessoas com deficiência, o legislador retirou do Poder Executivo a responsabilidade exclusiva pela iniciativa de organizar a revisão da mesma no prazo de 10 anos, tornando-a indefinida. Perdida a exclusividade, também se perde os termos de renovação da principal medida responsável pela mudança recente do perfil socioeconômico do ensino superior federal, a qual impacta diretamente os termos da oferta da assistência estudantil (FERES JÚNIOR, LUZ, 2022).

De todo modo, o relatório de pesquisa sobre a Lei de Cotas produzido pela Enap (2021c) sugere que, entre as possibilidades de seu aperfeiçoamento, deve constar a política de assistência estudantil:

Com vistas a implementação do sistema de cotas, na perspectiva da democratização do acesso e da permanência no Ensino Superior e com base nos dados analisados nesta pesquisa, sugere-se, a seguir, algumas possibilidades de aprimoramento da Lei Federal nº 12.711/2012 no intuito de darmos continuidade a promoção de políticas públicas direcionadas a equidade social na perspectiva da pluralidade e da mitigação das desigualdades sociais. Tais como: [...]

Democratização das estratégias desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior quanto às ações afirmativas realizadas, conforme a Lei nº 12.711/12 para que ocorra momentos de troca de experiências em prol do aprimoramento dessas metodologias, em todas as IES, voltadas não apenas ao acesso, mas a permanência dos estudantes público-alvo da política. [...]

Programa de acompanhamento psicológico e acadêmico para auxiliar o estudante no decorrer do processo seletivo, validando ações e intervenções pedagógicas cada vez mais inclusivas voltadas às demandas e às necessidades apresentadas pelo estudante. [...]

Ampliação dos incentivos voltados à assistência estudantil, como bolsas de Pesquisa, Extensão, moradia, alimentação, saúde e recursos didáticos/materiais necessários, na perspectiva da promoção da igualdade de oportunidades para todos os estudantes das IES [...] (Enap, 2021c: 70-71).

A contratação – ou não – de servidores técnicos administrativos – assistentes sociais, psicólogos(as), educadores físicos, pedagogos, administradores, entre outros – aparece como variável de ajuste dos serviços da assistência estudantil: atenção à saúde física e mental, apoio pedagógico, realização de atividades culturais e esportivas etc. Dada a inexistência de parâmetros nacionais sobre a oferta de serviços, tampouco qualquer mensuração sobre a intensidade da pressão exercida pela Lei de Cotas em cada um deles, não é possível afirmar se o mix de servidores públicos disponíveis para a execução da política é adequado, e adequado a quê, ainda que o relato feito no âmbito desta pesquisa seja de que o número de profissionais à disposição dos estudantes é insuficiente.

Sobre o controle interno, pode-se afirmar que até o presente momento o MEC não efetivou em ações finalísticas as mudanças solicitadas pela CGU em relatório de 2016. Em 2019, a CGU reiterou a solicitação para avaliação da focalização da política nos estudantes vulneráveis, afirmando a existência de erros de inclusão (CGU, 2019). De todo modo, há um conjunto de

⁷⁴ Disponível em <https://pp.nexojournal.com.br/opiniao/2022/O-Congresso-e-a-Lei-de-Cotas>

ações planejadas pelo Ministério para alterar a forma de execução do PNAES, mas elas ainda não passaram por todas as instâncias de tomada de decisão para que se processem.

Quanto ao controle externo, até o presente não houve uma auditoria compreensiva sobre a assistência estudantil, mas ações em unidades da RFEPCT e das universidades. De todo modo, essa é uma possibilidade, que pode lançar luz em fragilidades da política não captadas pelo presente esforço de pesquisa.

Finalmente, a judicialização surge como uma possibilidade de mudança na política, de natureza *bottom-up*. Na medida em que determinadas unidades de ensino superior federal vierem a falhar no atendimento de estudantes com deficiência, cotistas ou não, garante-se a materialidade do direito à educação com a adoção de ações imediatas e de mais longo prazo, como a necessidade de intérpretes e implementação de tecnologias assistivas, por exemplo.

Como buscou-se demonstrar na presente seção, a política federal de assistência estudantil baseia-se na hipótese de que o ensino superior federal deve fornecer apoios institucionais de naturezas diversas para assegurar que os estudantes socioeconomicamente vulneráveis possam usufruir do direito à educação. À época de institucionalização do PNAES, a vulnerabilidade econômica foi definida como renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 SM. De modo prático, esse critério combinou-se aos destinatários da Lei de Cotas – pretos, pardos, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e às mulheres.

Quadro 17. Afirmação estilizada da Teoria do Programa da Assistência Estudantil

Se a oferta de benefícios e serviços da assistência estudantil permite que alunos socioeconomicamente vulneráveis estudem no ensino superior federal, isto deve levar à permanência destes estudantes no referido nível de ensino, contribuindo para a democratização dos diplomados no país, segundo as variáveis de raça, gênero, classe e região.

Conforme a estruturação da Árvore de Problemas da assistência estudantil, a questão a ser enfrentada pela política reside, justamente, na ausência de condições de usufruto das oportunidades ofertadas no ensino superior federal por estudantes vulneráveis. Caberia a ela enfrentá-las, portanto. Se a literatura que se dispõe a avaliar a política não é conclusiva sobre os seus efeitos positivos na evasão neste nível de ensino, os dados aqui trabalhados sugerem que a assertiva pode ser generalizada com um esforço adicional de investigação. Na literatura internacional, o estudo que mais se aproxima da construção institucional brasileira afirma que uma elegibilidade bem construída, junto com a expansão de recursos, proporciona queda nas taxas de evasão, mas não de conclusão do ensino superior.

A ausência de um sistema de informação e gestão universal no interior da política – com capacidade de geração de métricas – restringe a possibilidade de uma investigação mais ágil. Assim, o que se pode afirmar até aqui é a existência de universidades e institutos federais que, isoladamente, tiveram comprovadas a efetividade das suas intervenções – fator que pode ser atribuído mais à maior disponibilidade local de recursos – orçamento, servidores técnico-administrativos, professores, participação estudantil – do que à capacidade de coordenação e articulação da política, seja por meio do MEC ou do FONAPRACE.

Nesse sentido, pode-se afirmar que são lacunas no desenho da política:

- critérios de elegibilidade desatualizados, sem diálogo com a política nacional de assistência social ou com a Lei de Cotas;
- ampla heterogeneidade na implementação, sem fixação de parâmetros básicos de processos ou padronização de benefícios para o usuário final;
- ausência de estratégias de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação, expressa na falta de instrumentos padronizados de execução pactuados pelo MEC com as universidades e a RFEPCT e;
- ausência de incentivos orçamentários para as instituições que possuem maior número de estudantes vulneráveis, prejudicando justamente as unidades que mais precisam de apoio.

Sintetizados os principais pontos levantados pela Teoria do Programa, junto com o conhecimento produzido no âmbito das seções anteriores, cabe proceder às recomendações para o aperfeiçoamento da política nacional de assistência estudantil.

14 Considerações finais – Questão 6

De modo sintético, há elementos na experiência dos gestores que sugerem que PNAES e PBP, juntos, ampliam as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, ainda que seja necessário investigar as relações de causalidade que as garantem. Nesse sentido, cumprem os objetivos para os quais foram desenhados.

O modelo de financiamento precisa se ajustar aos objetivos propostos da política. Confirmou-se a hipótese de que a assistência estudantil está mais vinculada a fatores incrementais do que ao número de estudantes vulneráveis, ensejando mudanças na forma de consignação de recursos orçamentários.

A Lei de Cotas provocou mudanças nas instituições, não restritas à assistência estudantil. Há um esforço para acolhimento das necessidades específicas desses estudantes: os cotistas, por exemplo, são maioria entre os estudantes beneficiados, muito embora haja dificuldades para a provisão de apoio no primeiro ano no ensino superior.

Sobre a existência de programas diferentes de assistência estudantil no ensino superior federal – PNAES e PBP – que não compartilham experiências entre si, pode-se afirmar que sim, eles fragmentam esforços de intervenção na mesma área de política pública, ao mesmo tempo em que respondem à pressões de natureza *bottom-up* para lidar com as mudanças no perfil dos estudantes universitários, e que respeitam a autonomia universitária, confirmando em parte a segunda hipótese levantada no início deste trabalho de pesquisa.

Há erros de inclusão na política: estudantes não-vulneráveis do ponto de vista econômico recebem auxílios, mas de modo geral a política é bem focalizada. Nesse sentido, pode-se afirmar que a presente pesquisa confirma parcialmente a terceira hipótese levantada no início dos trabalhos.

A distribuição da renda familiar dos alunos matriculados no ensino superior federal sugere a existência de uma demanda reprimida por assistência estudantil. Sua quantificação precisa exige investigação adicional. A literatura sugere que estudantes vulneráveis sem apoio

possuem desempenho acadêmico inferior ao potencial existente, em vistas da comparação com estudantes vulneráveis que recebem bolsa.

Não foi possível testar a hipótese sobre a retomada de crescimento econômico e a concessão de bolsas de assistência estudantil para cursos específicos – nas áreas de saúde, STEM, economia. De todo modo, foi possível evidenciar que há um dilema orçamentário na política: os valores referenciais para a oferta de bolsas estão defasados e penalizam os estudantes mais pobres, ao mesmo tempo em que há poucos recursos voluntários disponíveis para fazer frente ao problema. Acrescente-se que, a despeito do aumento do número de matrículas, o número de estudantes beneficiados com apoio social no ensino superior federal tem permanecido estável ao longo dos anos.

Nesse sentido, a democratização das condições de permanência permanece como um desafio. Recuperando a fala de uma das profissionais participantes da escuta qualificada: “O auxílio-transporte não vai até o fim do mês. Quando o dinheiro acaba, o estudante pula a roleta”.

A minimização das desigualdades sociais e regionais ainda não foi solucionada. Como antes afirmado, a consignação orçamentária não está alinhada à vulnerabilidade dos estudantes, de modo que aquelas unidades de ensino em regiões mais afetadas pela pobreza e com estudantes vindos desse lugar são as mais penalizadas. Urge, assim, considerar a análise aqui realizada como instrumento para a tomada de decisão alocativa.

Finalmente, na ausência de um sistema de informações consolidado, não se pode afirmar de modo generalizado que PNAES e PBP contribuam para a redução das taxas de retenção e evasão no ensino superior federal e qual o seu impacto nas taxas de conclusão. Por ora, pode-se acolher a assertiva de que, em algumas unidades, observa-se na literatura empírica a redução da taxa de evasão. Para ampliar seu escopo, faz-se necessário ampliar as investigações nas bases de dados fornecidas pelo Inep. A necessidade de criar um sistema de informação e gestão unificado da política – ou adoção de um sistema que já esteja em funcionamento nas universidades e institutos federais – com identificação precisa de seus beneficiários, é essencial para qualificar a intervenção pública, bem como para permitir seu controle social pela comunidade acadêmica.

15 Referências – Questão 6

ANDRADE, A.M.J; TEIXEIRA, M.A.P. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. Avaliação (Campinas), nº 22, vol. 2, jul-nov 2017.

ARAÚJO, S.A.L. et. al. Efetividade da assistência estudantil para garantir a permanência discente no ensino superior público brasileiro. Avaliação (Campinas), v. 24, nº 3, set-nov 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). Plano Nacional de Assistência Estudantil. ANDIFES: Brasília, 2007.

BARROS, G. T. de F. et al. Indicador de Nível Socioeconômico dos Inscritos do ENEM: concepção, metodologia e resultados. Brasília: Inep, 2019. (Texto para Discussão nº 47).

CESPEDES, J.G. et. al. Avaliação de impacto do Programa de Permanência Estudantil da Universidade Federal de São Paulo. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (Rio de Janeiro), nº 29, out-dez 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Políticas Nacionais de Assistência Estudantil: benchmarking de universidades e institutos federais de educação. Brasília: ENAP, 2021a.

_____. Políticas Nacionais de Assistência Estudantil: síntese de evidências sobre programas de permanência. Brasília: ENAP, 2021b.

_____. Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais 2021 e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012). Brasília: ENAP, 2021c.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil. CGU: Brasília, 2016.

_____. Relatório de Avaliação: Auditoria Anual de Contas no Ministério da Educação - Exercício 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. IBGE: Rio de Janeiro, 2019. CGU: Brasília, 2019.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. Serviço Social & Sociedade, nº 129, mai/ago 2017, p. 285-303.

FERES JÚNIOR, J.; LUZ, J. O Congresso e a Lei de Cotas. Nexo Políticas Públicas: São Paulo, 2022. Disponível em <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/O-Congresso-e-a-Lei-de-Cotas>. Acesso em 12 de maio de 2022.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS (FONAPRACE). Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis FONAPRACE: Brasília, 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV Clear). Escuta de especialistas - Oficina 1. São Paulo, Brasília: 2021a.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV Clear). Escuta de especialistas - Oficina 2. São Paulo, Brasília: 2021b.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (FGV Clear). Sistematização visual das oficinas. São Paulo, Brasília: 2021c.

GANAM, E. A. S.; PINEZI, A. K. M. Desafios da permanência estudantil universitária: um estudo sobre a trajetória dos estudantes atendidos por programas de assistência estudantil. Educação em Revista [online], vol. 37, 2021.

LIMA, W. A.S; MENDES, V.L.P.S. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. Avaliação (Campinas), vol. 25, nº 01, jan-abr 2020.

MACEDO, G. D.; SOARES, S. P.L. Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba. Avaliação (Campinas), v. 25, nº 02, mai-ago 2020.

MACHADO, J.P.; PAN, M.A.G.S. Direito ou benefício? Política de assistência estudantil e seus efeitos subjetivos aos universitários. Estudos de Psicologia (Natal), vol. 21, nº 4, 2016.

PALAVEZZINI, J. A multidimensionalidade da vulnerabilidade acadêmica no programa de assistência estudantil da UTFPR. Avaliação (Campinas), v. 26, nº 01, jan-abr 2021

SENKEVICS Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades mudou pós-Lei de Cotas? Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.49. n.º172, abr-jun 2019, p.184-208.

SILVA, N.N; SANTOS, A.P; REIS, J. M. Assistência estudantil e ações afirmativas: um estudo das condições materiais e simbólicas. Educação & Sociedade, vol. 42, 2021.

SOUZA, R.C.S; COSTA, M.A.T.S. Monitoramento e avaliação da assistência ao estudante universitário: o caso do Programa de Residência Universitária da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (Rio de Janeiro), v.28, nº 107, abr-jun 2020.