



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Ciclo 2021

Política	RFEPECT
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/2022
Coordenador da Avaliação	CGU
Executores da Avaliação	IPEA - CGU - INEP - SOF
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

Sumário Executivo

1. A Avaliação foi configurada para abordar políticas, iniciativas e desafios do cenário atual da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica:
 - a. 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.
 - b. 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 RFEPECT 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.
 - c. 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 RFEPECT 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.
 - d. Por fim, na questão 6, a SOF respondeu se assistência estudantil promovida pela União na RFEPECT 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.
2. As avaliações conduziram aos seguintes achados e conclusões:
 - a. O IPEA apresenta a contextualização dos papéis desempenhados pelos Institutos Federais na capacitação de docentes da educação básica em licenciaturas nas áreas de matemática e ciências. No período recente, são poucos os concluintes e, ainda que parcela desses concluintes consiga se inserir no mercado de trabalho assalariado formal, poucos deles conseguem fazê-lo como docentes nas áreas de matemática e ciências biológicas, ciências naturais, física e química. Em números: i) Segundo a PNP, nos anos recentes, 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); ii) De acordo com a RAIS, tal número representa somente 2,6% dos docentes com vínculos laborais assalariados ao final do ano de 2018 – docentes em atuação no ensino básico e nas mesmas áreas de conhecimento (matemática e ciências); iii) Ainda que as fontes de informações refiram-se a unidades de análise distintas, a rede desempenha papel reduzido na formação superior de docentes para o ensino básico nas áreas mencionadas; iv) dos 3,2 mil licenciados em matemática e ciências ao longo do ano de 2018, uma proporção restrita se inseriu de fato no mercado de trabalho. Dos egressos de 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% na rede pública nessas áreas. Em que pese as determinações dos artigos 7º e 8º da Lei nº 11.892/2008, que apontam para o papel a ser desempenhado pelas instituições da rede no sentido da valorização da docência no ensino básico, especialmente em áreas em que a discussão aponta uma carência histórica de

docentes qualificados (matemática e ciências), há oportunidade de refletir sobre a pertinência do mandamento legal diante das evidências de ordem empírica.

- b. A CGU avalia que a governança da distribuição de recursos na RFEPCT é fortalecida com o BPEQ, QRTAE e MOCC, pois riscos significativos de falta de equidade e direcionamento na distribuição de recursos foram mitigados. O panorama operacional dos mecanismos foi fortalecido com a entrada em vigor da PNP, mas observou-se que a MOCC não foi operacionalizada no período analisado. Destacam-se práticas e regras positivas que influenciam o comportamento das instituições, regulando a expansão na rede, por exemplo. Verificou-se a necessidade de promover ajustes em regras que estabelecem a autonomia de pessoal quanto à escolha do regime de trabalho docente. A composição dos fatores e critérios de rateio da MOCC para a proposta de lei orçamentária de 2022 focou no conceito de matriz de necessidade, em contraponto a um modelo de incentivos. Concluiu-se que as fragilidades detectadas em termos de implementação e governança podem ser corrigidas visando aprimorar as políticas de autonomia de pessoal e financeira para manter a capacidade de ampliação dos resultados da rede, visando o atendimento das metas 10 e 11 do PNE.
- c. Em relação às avaliações executadas por Gustavo Henrique Moraes/INEP e Weber Tavares/IFG, destacam-se análises sobre imprecisões semânticas nos marcos normativos da RFEPCT, que trouxeram ambiguidades na avaliação do atingimento das metas. Na PNP ano base 2020, os 38 IFs 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, atendendo ao parâmetro legal. Adiante, verificou-se o alcance de 111.846 (12,3%) matrículas equivalentes em cursos de licenciatura e/ou programas especiais de formação pedagógica, sendo que 37 IFs não atingiram o índice mínimo. Em relação à eficiência acadêmica, a norma estabelece que rede deveria elevar a “taxa de conclusão média” de cursos técnicos de nível médio até a meta de 90%, entretanto, mas a Rede atingiu Eficiência Acadêmica de 50,8%. Por fim, quanto ao nível de qualidade educacional, destacou-se a ausência de marcos normativos específicos que tratem da obrigatoriedade de submissão dos estudantes dos cursos ofertados pela Rede em ‘avaliações nacionais de larga escala’, razão pela qual a análises foram realizadas a partir dos dados disseminados pelo INEP. Na escala do Conceito Preliminar de Curso para os cursos graduação, aproximadamente 96% dos cursos têm as notas 3, 4 e 5, o que significa que não precisam ser submetidos às ações de supervisão previstas pelo SINAES. Concluiu-se que diante da 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 oportuno debater a possibilidade de ajustamento das metas previstas no marco normativo e/ou a definição de metas vinculadas a parâmetros regionais.
- d. Para a SOF, 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. Mas o modelo de financiamento precisa se ajustar aos objetivos da política, pois confirmou-se a hipótese de que a assistência estudantil está mais vinculada a fatores incrementais do que ao número de estudantes vulneráveis, o que enseja mudanças na forma de consignação de recursos orçamentários. A Lei de Cotas provocou mudanças nas instituições, não restritas à assistência estudantil, devendo haver mais esforços para acolhimento das necessidades específicas desses estudantes: os cotistas são maioria entre os estudantes beneficiados, muito embora haja dificuldades para a provisão de apoio no primeiro ano no ensino superior. Constatou-se que há fragmentação de esforços de intervenção na mesma área de política pública (especialmente considerando PNAES e PBP), não havendo compartilhamento de experiências entre si. Verificou-se ainda que os programas respondem a pressões de natureza *bottom-up* para lidar com as mudanças no perfil dos estudantes universitários, confirmando em parte a segunda hipótese levantada no início da pesquisa. Demonstrou-se que a distribuição da renda familiar dos alunos matriculados no ensino superior federal sugere a existência de demanda reprimida por assistência estudantil. Por fim, 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 evasão no ensino superior federal nem medir seu impacto nas taxas de conclusão (e eficiência da RFU), persistindo apenas as evidências de universidades específicas sobre as quais a literatura empírica mostra redução significativa da taxa de evasão.

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>Q1 - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFEPECT geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas legais e do Plano Nacional de Educação (PNE)?</p>	<p>A MOCC foi operacionalizada apenas para a PLOA de 2022, sem definição normativa, focada em parâmetros para distribuição de recursos em função da necessidade, direcionada por área ocupada pelas unidades administrativas e matrículas equivalentes, sem discussão de eficiência acadêmica.</p> <p>Ampliação de gastos com terceirização nos últimos anos e queda real de recursos discricionários estimulam comportamento conservador das instituições em relação à necessidade de expansão de oferta de graduação na RFEPECT.</p>	<p>Riscos ao bom desempenho da governança da alocação de recursos orçamentários discricionários na rede, com lacuna de fomento a objetivos contemporâneos.</p> <p>Falta de registro de ganhos de eficiência das instituições, gerando impacto negativo na credibilidade do instrumento.</p> <p>Riscos de impacto nos recursos discricionários com aumento de terceirização pressionando ainda mais a capacidade de custeio operacional de infraestrutura e serviços prestados.</p>	<p>Recomenda-se ao MEC: implementar ações para que a MOCC e demais matrizes de alocação orçamentária da RFEPECT passem a:</p> <ol style="list-style-type: none"> ser anualmente executadas, de forma transparente; ter desenho voltado a eficiência e eficácia da rede; e incorporar ações complementares de tratamento de riscos em relação à queda de desempenho de instituições, para que os efeitos desta não prejudiquem a política de incentivos do instrumento. <p><u>Siglas:</u> MOCC: Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital RFEPECT: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica</p>
2	<p>Q1 - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFEPECT geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas legais e do Plano Nacional de Educação (PNE)?</p>	<p>As regras de utilização dos ativos/pontuação incentivam a escolha do regime dedicação exclusiva (DE), cuja participação chegou a 96% entre os docentes efetivos.</p> <p>A transferência de valor decorrente da política de autonomia de pessoal tem se mantido num patamar estável desde 2018, principalmente no que se refere a bacharelado e licenciatura, curso técnico e qualificação profissional: a razão entre número de ingressos e matrículas adicionais pelo número de docentes adicionais não sofre grandes oscilações desde a expansão realizada entre 2012 e 2014.</p> <p>Há subutilização de reserva ou limite orçamentário para autonomia de pessoal nos anos recentes, pois o MEC tem melhorado sua administração.</p> <p>Ampliação de gastos com terceirização e queda real de recursos discricionários estimulam comportamento conservador das instituições em relação à necessidade de expansão de vagas na RFEPECT.</p> <p>Ausência de previsão normativa para remanejamento de pontos do BPEQ e QRTAE entre instituições da rede.</p> <p>QRTAE não dispõe do mesmo princípio de autonomia do desenho do BPEQ, considerando que os pontos</p>	<p>Riscos à sustentabilidade orçamentária no médio prazo e à expansão de necessária de oferta de cursos técnicos (missão da rede vinculada à meta 11 do PNE), considerando o crescimento real de gastos com pessoal dos orçamentos da RFEPECT e as restrições significativas dos recursos discricionários.</p> <p>Estudos evidenciam que melhoria de eficiência alocativa de recursos não é suficiente para atendimento das metas de PNE, especificamente quanto ao aumento de matrículas no setor público. No entanto, ampliar o patamar de resultados com a capacidade atual de oferta de recursos à rede é condição mandatária.</p> <p>Há riscos à sustentabilidade operacional das instituições por carência de incentivos à eficiência no médio e longo prazo, e por limitações à autonomia na tomada de decisão do regime docente e da escolha da classe do TAE no QRTAE (sem equivalência). Mudanças entre os limites de</p>	<p>Recomenda-se ao MEC: criar mais ações de incentivo à eficiência da RFEPECT que envolvam o BPEQ e o QRTAE, visando ao aumento de matrículas da educação profissional técnica de nível médio (meta 11 do PNE), sem desconsiderar o perfil de atuação de cada instituição.</p> <p><u>Siglas:</u> BPEQ: Banco de Professor Equivalente QRTAE: Quadro de Referência dos servidores Técnico-Administrativo em Educação PNE: Plano Nacional de Educação</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		<p>disponibilizados são vinculados a cada classe de cargos do PCCTAE, no caso, C, D e E.</p> <p>Governança da utilização dos ativos/pontuação de BPEQ e QRTAE define a taxa de retorno do investimento entre os negócios ofertados pelas instituições. Em função de portarias estabelecidas pela SETEC/MEC, os parâmetros de dimensionamento são administrados por unidade, sendo assim geridos em boa parte das instituições, trazendo o risco de imobilização interna.</p>	<p>admissão autorizados no QRTAE para cada classe necessitam autorização do MEC, gerando burocracia.</p> <p>Melhoria nas condições de governança interna proporciona eficiência e alinhamento de utilização de recursos na rede.</p>	
3	Q4 - 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?	<p>Com base nos dados da PNP 2021, verificou-se que:</p> <p>A Eficiência Acadêmica relativa aos cursos técnicos foi de 50,8%;</p> <p>A Eficiência Acadêmica relativa aos cursos de graduação foi igual de 31,6%.</p> <p>Constatou-se ainda que a PNP e os Censos do Inep precisam ser fortalecidos e metodologicamente adaptados para facilitar qual esforço de melhoria neste indicador, sendo necessária, p.ex., a segregação prévia dos diferentes tipos de oferta de cursos técnicos e demais cursos, pois seus resultados em termos de Eficiência Acadêmica são absolutamente distintos.</p> <p>Os Censos da Educação Básica e da Educação Superior, do INEP, utilizam diferentes metodologias de contagem. Ademais, há ofertas realizadas nos IFs que não são contabilizadas pelos Censos, como os cursos de Qualificação Profissional e de pós-graduação (lato e stricto sensu).</p>	<p>Os achados mostram que a eficiência acadêmica dos cursos da RFEPCCT precisa ser aumentada, o que demanda combate à evasão e uso de instrumentos de indução com base em resultados.</p> <p>O uso da PNP se mostrou imprescindível para os cálculos realizados e são sensíveis à definição de parâmetros e metodologias que precisam ser pactuados e validados com a RFEPCCT. Nesse sentido, é prioritário que o arranjo institucional que envolve este e outros sistemas de informação e de monitoramento seja efetivamente implementado, fortalecido e aperfeiçoado (como o funcionamento do Grupo de Especialistas, p.ex.).</p>	<p>Recomenda-se ao MEC, com apoio do INEP quando couber: implementar ou aperfeiçoar programas para combate à evasão nas instituições da RFEPCCT, principalmente por meio de:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) uso de instrumentos de gestão por resultados; e ii) fortalecimento dos sistemas de monitoramento e de informações da RFEPCCT, especialmente a PNP.
4	Q6 - A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais e na RFEPCCT 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?	<p>Não há sistema de informações consolidado e, por isso, não foi possível afirmar que PNAES e PBP contribuam de modo generalizado para a redução das taxas de evasão ou aumento das taxas de conclusão (e eficiência da RFEPCCT). No entanto, há muitas evidências empíricas na literatura, específicas sobre algumas IES's federais, que indicam tais impactos positivos.</p> <p>A distribuição e aplicação dos recursos de assistência estudantil está mais vinculada à lógica incremental que ao número de estudantes vulneráveis.</p> <p>Há demanda reprimida por assistência estudantil.</p> <p>Os programas respondem a pressões de natureza <i>bottom-up</i> para lidar com as mudanças no perfil dos estudantes universitários.</p> <p>Há fragmentação de esforços na mesma área de política pública (PNAES e PBP), sem compartilhamento de experiências entre si. O PNAES concentra gastos em bolsas</p>	<p>A unificação da concessão das bolsas federais em sistema único pode gerar ganhos para a política pública, a saber: 1) transparência sobre os beneficiários das bolsas; 2) geração de informações úteis e tempestivas sobre os potenciais beneficiários; 3) maior focalização; 4) melhor alocação de recursos orçamentários; 5) otimização dos recursos humanos da RFEPCCT.</p> <p>Caberia ao MEC reduzir a assimetria de informações sobre as características que tornam os alunos potenciais beneficiários da assistência estudantil, podendo usar dados do ENEM e CadÚnico, dentre outros. Isso trará maior confiabilidade e celeridade e tornará possível destinar mais recursos para o acompanhamento dos assistidos e identificação de casos de vulnerabilidade não detectáveis pelos cadastros</p>	<p>Recomenda-se ao MEC: unificar a concessão de bolsas dos programas da assistência estudantil - PNAES e PBP - em um sistema único de gestão e registro que indique as características socioeconômicas dos potenciais beneficiários e gere outras informações relevantes para monitoramento dos que são atendidos.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		de permanência no ensino superior em cerca de 80%, para o qual existe outra política (o Programa Bolsa Permanência).	<p>oficiais. Ademais, viabilizará ajustar a consignação/distribuição de recursos orçamentários por parte do MEC às necessidades de cada instituição.</p> <p>Essa solução não implica padronizar nacionalmente os diferentes valores de bolsas pagos pelas instituições, já que se notou nas oficinas a importância de soluções específicas para as demandas locais.</p>	