

A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO (2013-2018)

THE EXPANSION OF THE FEDERAL NETWORK OF PROFESSIONAL EDUCATION AND THE CHALLENGES OF FINANCING (2013-2018)

LA EXPANSIÓN DE LA RED FEDERAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL Y LOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO (2013-2018)

João Ribeiro dos Santos Filho
(TCU, Brasil)

Vera Lúcia Jacob Chaves
(UFPA, Brasil)

 <https://doi.org/10.29404/rtps-v5i8.383>

RESUMO: O artigo discute o processo de expansão da educação superior e do financiamento nas instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e de seus desafios em decorrência de limitações de recursos financeiros. A análise foi desenvolvida com base em documentos oficiais, em especial os relatórios de execução orçamentária do governo federal (período de 2013 a 2018) e o Censo da Educação Superior (2008; 2013 e 2018). O artigo aponta que os Institutos e Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica tiveram significativa expansão de matrículas na educação superior, entretanto, de 2013 a 2018, o financiamento de despesas de custeio e de investimentos sofreram cortes relevantes que condicionam a contratação de pessoal e a manutenção e funcionamento destas instituições. Tais cortes ampliaram-se em decorrência da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Palavras-chave: Expansão do Ensino Superior, Financiamento, Educação Profissional, Rede Federal de Educação Tecnológica, Aplicação de Recursos Públicos.

ABSTRACT: The paper discusses the process of expanding higher education and financing in the institutions that make up the Federal Network for Professional, Scientific and Technological Education and its challenges due to limitations in financial resources. The analysis was developed based on official documents, particularly the federal government's budget execution reports (2013-2018 period) and the Higher Education Census (2008; 2013 and 2018). The paper points out that the Federal Institutes and Centers of Professional and Technological Education had significant expansion of enrollments in higher education, however, from 2013 to 2018, the financing of costing and investment expenses suffered relevant cuts that conditioned the hiring staff and the maintaining these institutions. Such cuts were expanded as result of Constitutional Amendment nº. 95/2016.

Keywords: Expansion of Higher Education, Financing, Professional Education, Federal Network of Technological Education, Application of Public Resources.

RESUMEN: El artículo analiza el proceso de expansión de la educación superior y el financiamiento en las instituciones que conforman la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica y sus desafíos debido a las limitaciones en los recursos financieros. El análisis se desarrolló sobre la base de documentos oficiales, en particular los informes de ejecución presupuestaria del gobierno federal (período 2013-2018) y el Censo de Educación Superior (2008; 2013 y 2018). El artículo señala que los Institutos Federales y los Centros de Educación Profesional y Tecnológica tuvieron una expansión significativa de las matrículas en la educación superior, sin embargo, de 2013 a 2018, la financiación de los costos y los gastos de inversión sufrieron recortes relevantes que condicionaron la contratación de personal y mantenimiento y operación de estas instituciones. Dichos recortes se ampliaron como resultado de la Enmienda Constitucional nº. 95/2016.

Palabras clave: Expansión de la Educación Superior, Financiación, Educación Profesional, Red Federal de Educación Tecnológica, Aplicación de Recursos Públicos.

Introdução

A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que agrega um conjunto de instituições, foi implementada em 2008, por meio da Lei nº 11.892/2008, tendo como fundamento estruturante a verticalização do ensino e sua integração com a pesquisa e a extensão, visando à eficácia na formação profissional, construção, difusão e democratização do conhecimento científico e tecnológico. Com isso, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com vistas a formação técnica profissional especialmente em Cursos Superiores de Tecnologia, ofertados em larga escala tanto na modalidade presencial como em cursos a distância. De acordo com Veiga (2020, p. 349), esses cursos “[...] servem a difusão das ideias de empregabilidade, sustentabilidade e empreendedorismo atreladas ao fetiche da certificação como mecanismo de ingresso e ascensão no mercado de trabalho formal”.

A efetiva implementação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, tendo em vista o caráter pluricurricular de sua atuação, nos diversos níveis e modalidades de ensino, implica a expansão na oferta de educação superior, demandando aumento no aporte de recursos financeiros. Com a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 que congelou o aumento de gastos públicos, as instituições integrantes dessa Rede Federal foram duramente afetadas como será demonstrado nesse artigo.

Neste aspecto, o presente texto aborda o processo de expansão da educação superior e do financiamento nas instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e os desafios de atuação destas instituições em decorrência de limitações na destinação de recursos financeiros, sobretudo a partir da promulgação da EC nº 95/2016, que fixou um teto dos gastos públicos, reduzindo os recursos destinados à educação.

Essa EC alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir um Novo Regime Fiscal, o qual vigorará por vinte exercícios financeiros (até 2037), de modo a fixar limite individualizado para a despesa primária total dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Neste sentido, cada limite equivalerá, em cada exercício, a partir de 2017, à despesa primária realizada no exercício de 2016, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. Como consequência, traz impactos diretos à política de financiamento da educação, como será abordado neste texto em relação às instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

A análise foi desenvolvida com base em documentos oficiais, em especial, os relatórios de execução orçamentária do governo federal, no período de 2013 a 2018, extraídos do site da Câmara dos Deputados, com atualização dos valores pela média anual do IPCA (IBGE), para fins comparativos.

Na análise, também foram obtidos por meio do Censo da Educação Superior, dados de matrículas, relativos ao processo de expansão da educação superior nas instituições da Rede Federal de Educação Tecnológica, com ênfase nos Institutos Federais (IFs) e Centros

Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), em comparativo com a expansão de matrículas desse nível de ensino nas universidades federais.

Considerando a impossibilidade da análise da expansão de matrículas na Rede Federal, com somatório dos dados de matrículas da educação básica e da educação superior, devido às diferenças no processo de elaboração dos censos educacionais, a análise da expansão de matrículas teve foco apenas na educação superior (cursos de graduação presencial e a distância).

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução. A primeira seção desenvolve uma breve caracterização do processo de expansão da rede federal de educação tecnológica; na segunda seção, discorre sobre a expansão quantitativa da educação superior nos IFs/CEFETs; na terceira apresentamos as considerações finais apontando os desafios na atuação destas instituições com base no financiamento da Rede Federal de Educação Tecnológica, no período de 2013 a 2018 e da instituição da EC nº 95/2016.

A expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação (MEC) é constituída por 38 (trinta e oito) IFs, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); pelos Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG); pelas Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e pelo Colégio Pedro II.

No escopo deste trabalho, limitou-se à análise do financiamento dos IFs/CEFETs, vinculados à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC). A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) está vinculada à Secretária de Educação Superior do MEC e as escolas técnicas vinculadas às universidades federais não possuem autonomia financeira, por este motivo não foram inseridas no escopo desta pesquisa. Quanto ao Colégio Pedro II também não foi inserido por atuar prioritariamente na educação básica.

Para fins de caracterização da evolução da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, traça-se uma breve descrição do percurso histórico de criação e consolidação da Rede Federal de Educação Tecnológica. Em seguida, caracterizam-se os IFs, os objetivos de expansão da Rede Federal, bem como as finalidades e os objetivos institucionais. No curso da descrição do objeto, também se discorre sobre a legislação aplicável.

De acordo com o Ministério da Educação, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica começou em 1909, quando o então Presidente da República, Nilo Peçanha, criou dezenove escolas de aprendizes e artífices, as quais deram origem às escolas técnicas federais e, subsequentemente, aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET).

Na década de 1970, a Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/1971) tornou compulsório o ensino técnico-profissional no currículo do ensino médio. A Lei nº 6.545/1978 transformou as escolas técnicas federais de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro em Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET), inclusive com oferta de cursos superiores por estas instituições. Foi, no entanto, na década de 1990, com a ampla reforma da educação profissional promovida no governo de FHC (1994-2002) que ocorreu sua expansão.

A Lei nº 8.948/1994 instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as escolas técnicas e agrotécnicas federais (ETF e EAF) em CEFET, o que ocorreu no período de 1994 a 2007.

Um ano após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996 que dá início a reforma da educação profissional no Brasil, o Ministério da Educação implementou o Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP), por meio da Portaria nº 1.005/1997 do MEC (BRASIL, 1997b). Nesse mesmo ano, foi implementado o Decreto nº 2.208/1997 (BRASIL, 1997a) que estabelece as diretrizes para educação profissional cuja formação deve ser flexível, instrumental, de curta duração e alinhada às demandas produtivas.

A reforma da educação profissional se aprofunda nos Governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), com a aprovação de vários instrumentos normativos com vistas a expansão da oferta desse tipo de formação no país, dentre os quais destacamos o Decreto nº 5.154/2004 (BRASIL, 2004) que substitui o Decreto anterior e permitiu a integração do ensino técnico ao ensino médio; a Lei nº 11.195/2005 (BRASIL, 2005), que instituiu parceria com organizações não-governamentais para expansão da oferta de educação profissional e regulamentou os Cursos Superiores de Tecnologias - CSTs; o Decreto nº 6.302/2007 (BRASIL, 2007) que cria o Programa Brasil Profissionalizado. Esses instrumentos normativos foram instituídos para regular a educação profissional para a classe trabalhadora brasileira com o discurso integrador, porém fundamentado numa concepção utilitarista e pragmática para aumentar a lucratividade do capital e formar trabalhadores conformados e submissos.

Em 2008, por meio da Lei nº 11.892/2008, houve transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), com suas respectivas Unidades de Ensino Descentralizadas (UNED), escolas agrotécnicas, escolas técnicas federais, e algumas escolas vinculadas a universidades, em IFs sendo instituídos 38 (trinta e oito) instituições com esse modelo de organização administrativa.

Na referida Lei, mantiveram-se o CEFET-MG e o CEFET-RJ (Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca) e transformou-se o CEFET-PR em Universidade Técnica Federal do Paraná (UTFPR). Além disso, houve integração do Colégio Pedro II e de algumas escolas técnicas federais, vinculadas a universidades, à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Conforme previsto no art. 2º da Lei nº 11.892/2008, os IFs são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, 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.

As finalidades e características dos IFs estão descritas no art. 6º da Lei nº 11.892/2008. Os objetivos institucionais dos IFs estão descritos no art. 7º da citada lei de criação. Trata-se de instituições que foram criadas para ampliar a oferta de vagas de educação pública, gratuita e voltada ao mercado de trabalho a jovens e trabalhadores do campo e da cidade, com qualificação profissional em diversas áreas do conhecimento.

De acordo com Veiga (2020, p. 49), esse tipo de qualificação profissional “ao mesmo tempo em que se propõe a formar a força de trabalho necessária para operar o maquinário de tecnologia avançada das empresas, também funciona como estratégia de conformação de trabalhadores à dura realidade de um mercado de trabalho excludente em uma realidade de desemprego estrutural”.

Nesse sentido, os cursos oferecidos pelos IFs são estruturados por eixos tecnológicos e devem estar voltados para atender às demandas do mundo do trabalho e aos arranjos produtivos. Trata-se de uma formação voltada para conformar o trabalhador à lógica do capital fomentando a ideia da empregabilidade, competitividade e individualismo e, assim, possa ser útil ao sistema (VEIGA, 2020).

A criação dos IFs teve por pressuposto a expansão de vagas de educação profissional e tecnológica, nos diversos níveis de ensino, com implantação de unidades em áreas de difícil acesso, possibilitando o ingresso de estudantes das diversas regiões do Brasil, em amplo processo de interiorização do ensino nos IFs.

Além disso, com a criação dos IFs, houve incentivo ao processo de verticalização do ensino, em que os estudantes podem cursar todas as etapas da educação profissional e tecnológica em uma mesma instituição, do curso técnico de nível médio à pós-graduação profissional, com otimização da estrutura física e do corpo técnico na expansão de vagas de educação profissional e tecnológica.

Este processo de verticalização do ensino provocou a expansão de vagas na educação superior nos IFs, no Colégio Pedro II e nos CEFET, inclusive com oferta de cursos de pós-graduação *latu senso* e *estricto senso* por estas instituições.

Este processo de participação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica na expansão de vagas na educação superior está vinculado às transformações nestas instituições, que passaram a se constituírem em instituições que ofertam cursos superiores, com autonomia para criar e extinguir cursos e registrar diplomas dos cursos por ofertados.

Durante as gestões dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em especial no período posterior a 2008 (com a criação da Rede Federal, por meio da Lei nº 11.892/2008), houve significativa expansão da Rede Federal. Trata-se de uma concepção política de

expansão da educação profissional, mas em especial de utilização da estrutura existente nas antigas escolas técnicas federais para expansão também da educação superior, com o objetivo de redução de custos com educação superior no âmbito das Universidades Federais e em atendimento à concepção de educação em nível terciário adotada pelo Banco Mundial. Desta forma, a expansão da educação superior nos IFs/CEFETs teve por objetivo a otimização de recursos, com o aproveitamento de infraestrutura física, quadro de pessoal e outros recursos.

De acordo com Otranto (2015), quando da transformação das escolas técnicas federais em IFs, em 2008, o total de campi destas instituições era de 312, espalhados por todo o Brasil. No exercício financeiro de 2014, o total de *campi* atingiu o quantitativo de 499.

A referida autora também destaca que este processo apresentou percentuais de expansão em todas as regiões do Brasil, no período de 2008 a 2014, a saber: Região Sul (100%), Norte (70%), Centro-Oeste (54,28%), Sudeste (48,64%) e Nordeste (48,24%). Em todo o Brasil, o processo de expansão dos IFs/CEFETs representou um crescimento de aproximadamente 64,23% (OTRANTO, 2015).

Nos governos da presidenta Dilma Roussef (2011-2016), a mesma política para a educação profissional continua sendo implementada com a aprovação da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que institui o PNE 2014-2024; a Lei nº 12.513/2011 (BRASIL, 2011a), que criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)¹; e o Decreto nº 7.589/2011 (BRASIL, 2011b) que criou a Rede E-Tec Brasil² para desenvolvimento da Educação Profissional Tecnológica na modalidade à distância (EAD).

Assim, sob o argumento de dar uma formação técnica profissional ao trabalhador brasileiro, voltada para o desenvolvimento da capacidade empreendedora e do processo tecnológico, descolada de uma formação humana, para atender a demanda de mão-de-obra para o mercado de trabalho, a rede de educação profissional é expandida.

A educação profissional e tecnológica das instituições que integram a Rede Federal envolve vários aspectos e percursos formativos: formação de professores, com oferta obrigatória de licenciaturas (pelo menos 20% do total das vagas ofertadas, conforme art. 8º

¹ O PRONATEC é um programa criado em 2011, com a finalidade de expandir a educação profissional e tecnológica a adolescentes, jovens e adultos, por meio da oferta de cursos oferecidos nas redes públicas e privadas, na modalidade presencial e a distância com assistência técnica e financeira do governo federal.

² A Rede E-Tec Brasil, vinculada ao PRONATEC, foi criada para desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade da educação a distância pela rede pública, para Formação Inicial ou Continuada ou qualificação profissional; educação profissional de nível médio; educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação; produção de material didático para educação profissional a distância e pesquisas relacionadas com educação a distância.

da Lei nº 11.892/2008); oferta de educação de jovens e adultos integrada ao ensino técnico (pelo menos 10% das vagas ofertadas); oferta de cursos de tecnologia e bacharelados, alinhados aos eixos tecnológicos dos cursos de nível médio; e oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, também alinhados aos eixos tecnológicos de cursos já existentes na instituição.

No período entre 2003 e 2016, houve a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 campi em funcionamento, conforme dados do Ministério da Educação, acerca da expansão da Rede Federal (BRASIL, 2018).

Em 2017, estavam efetivamente instalados os quantitativos de IFs/CEFETs que existem atualmente: 38 (trinta e oito) IFs e 2 (dois) CEFETs.

Além da verticalização do ensino nas instituições da Rede Federal, a reestruturação promovida pela Lei nº 11.892/2008 teve por objetivo favorecer o processo de interiorização da educação superior, com aproveitamento de estrutura física e de recursos financeiros nos *campi* dos IFs (antigas escolas técnicas federais de municípios do interior).

Todo este processo de expansão implicou no aumento de oferta de vagas de educação superior nestas instituições, demandando recursos financeiros significativos. Entretanto, com a promulgação da EC nº 95/2016, os recursos financeiros destinados às áreas sociais como educação, sofreram um processo de congelamento, impactando nos investimentos nas instituições da Rede Federal, como será descrito no tópico seguinte.

A expansão da educação superior e o financiamento da Rede Federal de Educação Tecnológica.

A expansão da estrutura física, com avanço no quantitativo de *campi*, em especial com a criação de novas instituições, em 2008, e a transformação das escolas técnicas existentes à época em IFs, também foi acompanhada de expansão no quantitativo de matrículas.

Com a atuação pluricurricular nos diversos níveis e modalidades educacionais (oferta de cursos técnicos, educação de jovens e adultos, formação de professores, cursos de formação continuada de trabalhadores, cursos de pós-graduação), a educação superior nos IFs/CEFETs também acompanhou o processo de expansão no quantitativo de matrículas, em especial, na oferta de cursos superiores de tecnologia, bacharelados nas áreas de ciências exatas (com destaque para as engenharias) e licenciaturas (devido à exigência legal de oferta de pelo menos 20% das vagas em cursos de formação de professores).

Para fins de demonstração do processo de expansão de matrículas em cursos de graduação nas instituições públicas de educação superior, dentre as quais estão inseridos os IFs/CEFETs, elaborou-se a Tabela 1, com o recorte temporal nos anos de 2008 (ano de implantação e estruturação da Rede Federal de Educação Profissional, com a criação dos IFs), 2013 e 2018 (com base nos dados do último Censo da Educação Superior disponível).

Tabela 1 – Matrículas em cursos de graduação, em instituições públicas no Brasil (2008-2018)

Ano	Total	Universidades		IF e CEFET		Outras IES públicas	
		Matr.	%	Matr.	%	Matr.	%
2008	1.552.953	1.386.841	89,3	44.027	2,8	122.085	7,9
2013	1.932.527	1.655.293	85,7	120.407	6,2	156.827	8,1
2018	2.077.481	1.735.000	83,5	197.506	9,5	144.975	7,0
Δ%	33,8	25,1	--	348,6	--	18,7	--

Fonte: Censo da Educação Superior INEP/MEC (2008; 2013 e 2018)

A tabela 1 demonstra que, o total de matrículas em cursos de graduação teve um crescimento percentual de 33,8%, no período de 2008 a 2018, em todas as IES públicas. A Tabela 1 também revela que esse crescimento, nas universidades, foi de 25,1%, bastante inferior à expansão de matrículas em cursos de graduação nos IFs/CEFETs, que, em 2008, teve 44 mil estudantes matriculados e, atingiu 197,5 mil matrículas em 2018 (um percentual de aumento superior a 340%).

Quando se compara o período de implantação dos IFs (2008 a 2013), observa-se que a expansão de matrículas em educação superior foi bastante expressiva, aumentando de 44 mil matrículas em 2008, para 120,4 mil matrículas em 2013 (um acréscimo percentual de aproximadamente 173,5%). Quando se analisa o período de 2013 a 2018 os dados evidenciam um crescimento percentual de 64%, menor que o período anterior, o que já pode ser consequência dos efeitos decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que reduziu os investimentos em áreas sociais, como a educação.

Cabe destacar, entretanto, que a expansão de matrículas na educação superior nas universidades federais, nos IFs/CEFETs não ocorre apenas na modalidade presencial.

A Tabela 2, abaixo, indica que, no período em análise, houve expansão do quantitativo de matrículas de educação superior na modalidade a distância, com percentual representativo de aproximadamente 7% das vagas ofertadas pelos IFs/CEFETs nessa modalidade.

Cabe destacar que, desde a concepção de criação dos IFs, considerou-se a possibilidade de expansão da educação superior na modalidade a distância, tendo em vista os *campi* com laboratórios existentes nestas instituições, bem como as dificuldades de expansão apenas na modalidade presencial.

A Tabela 2, demonstra que tanto nas universidades federais como nos IFs/CEFETs houve expansão de vagas em cursos de graduação na modalidade a distância que, em síntese, objetiva a redução de custos com a oferta de vagas neste nível de ensino, apesar dos desafios relativos à qualidade na oferta de educação na modalidade EAD.

Tabela 2 – Matrículas em cursos de graduação, nas Universidades Federais e nos IF/CEFET (2008-2018)

Ano	Universidades Federais					IF e CEFET				
	Total	Presencial		A distância		Total	Presencial		A distância	
		Matr.	%	Matr.	%		Matr.	%	Matr.	%
2008	652.898	600.772	92,0	52.126	8,0	44.027	40.935	93,0	3.092	7,0
2013	1.015.868	932.263	91,8	83.605	8,2	120.407	111.668	92,7	8.739	7,3
2018	1.123.649	1.044.417	92,9	79.232	7,1	197.506	183.663	93,0	13.843	7,0
Δ%	72,1	73,8	--	52,0	--	348,6	348,7	--	347,7	--

Fonte: Censo da Educação Superior INEP/MEC (2008; 2013 e 2018)

No caso dos IFs/CEFETs, o crescimento percentual das matrículas na modalidade a distância foi de 347,7% (entre 2008 e 2018), com 3.092 matrículas em 2008 e atingindo 13.843 matrículas nessa modalidade em 2018.

Ressalte-se que a expansão da modalidade de educação a distância nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica fragiliza o processo de formação prática em cursos superiores técnicos e tecnológicos, com precarização na formação do trabalhador, em especial a parte prática dos currículos de cursos voltados à formação profissional. Esta modalidade de ensino, neste sentido, limita o atendimento das finalidades institucionais da referida Rede Federal, em especial de formação técnica do trabalhador, com inserção de prática curricular.

Cabe acrescentar que a meta 9 do Termo de Acordo de Metas e Compromissos (TAM), firmado entre o Ministério da Educação, por intermédio da SETEC/MEC, e o IFs, quando da instituição destas entidades nos anos de 2009 e 2010, estabelecia expressamente a necessidade de implantação da modalidade Educação a Distância (EAD) como atividade regular nos IFs, tanto em cursos técnicos de nível médio como em cursos tecnológicos de nível superior.

Como se observa, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica teve, dentre outros pressupostos, a adoção permanente da modalidade Educação a Distância (EAD), o que se comprova com a expansão de matrículas na educação superior nessa modalidade de ensino (Tabela 2).

Com a expansão no quantitativo de matrículas em educação superior, o aporte de recursos financeiros dos IFs/CEFETs também apresentou crescimento para fins de atender às despesas com contratação de pessoal, despesas de custeio e investimentos em estrutura física.

Estas despesas são agregadas por grupos de natureza da despesa (GND). Trata-se de um agregador de elemento de despesa, que tem como finalidade identificar os objetos de

gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que as entidades da administração pública utilizam para consecução de seus fins (BRASIL, 2017).

No orçamento federal são discriminados seis grupos de natureza de despesas: 1) pessoal e encargos sociais; 2) juros e encargos da dívida; 3) outras despesas correntes; 4) investimentos; 5) inversões financeiras; e 6) amortização da dívida.

Os institutos e os centros federais de educação profissional e tecnológica, assim como as universidades federais, realizam despesas quase exclusivamente em três grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes (custeio); e investimentos.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, de demonstrar os impactos da EC nº 95/2016 no financiamento das instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, elaborou-se a tabela 3, com os dados de recursos financeiros destinados aos grupos de natureza de despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes (custeio) e investimentos, no período de 2013 a 2018, com base na execução financeira do governo federal.

Os valores descritos na Tabela 3 foram atualizados com base na média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro/2020, expressos em milhões de reais.

Tabela 3 – Recursos Financeiros (Institutos Federais/CEFET), 2013-2018 (R\$, em milhões*).

Ano	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimentos	Total
2013	7.503,96	2.734,93	1.789,37	12.028,26
2014	8.781,74	2.941,26	1.548,41	13.271,41
2015	10.133,70	2.511,52	375,16	13.020,38
2016	10.976,44	2.598,94	198,35	13.773,73
2017	12.625,93	2.543,02	93,64	15.262,59
2018	13.143,40	2.571,48	86,35	15.801,23
Δ%	75,2	(-6,0)	(-95,2)	31,4

Fonte: Execução orçamentária da União (2013-2018) – Câmara dos Deputados

Obs: * Valores corrigidos pela média anual do IPCA-A (IBGE), a preços de janeiro/2020.

A Tabela 3 demonstra que as despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais dos institutos e centros federais de educação profissional e tecnológica tiveram aumento no período em análise, sobretudo, considerando que houve expansão do quantitativo de

vagas na educação superior, demandando contratação de profissionais da educação (docentes e técnicos administrativos). Dentre os grupos de natureza descritos, observa-se que apenas as despesas com pessoal e encargos sociais tiveram aumento constante no período de 2013 a 2018.

Em oposição, os dados demonstram redução no montante de recursos destinados a despesas de custeio (outras despesas correntes) e despesas com investimento. As despesas de custeio tiveram redução percentual de aproximadamente 6% no período em análise e as despesas com investimentos tiveram redução de aproximadamente 95%, conforme descrito na Tabela 3.

A redução dos recursos de custeio e de investimentos nos IFs /CEFETs ocorre em maior grau entre os exercícios financeiros de 2014 e 2015, mas com o advento da EC nº 95/2016 (promulgada em dezembro de 2016), os cortes nos recursos continuam no período posterior a 2015.

Cabe destacar que a oferta pública de educação superior, como a expansão de vagas que se verifica nos IFs, em especial a educação articulada com a formação do trabalhador, apresenta relevância estratégica para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do país.

Além disso, com o processo de interiorização dos IFs, houve indução ao acesso de estudantes de regiões mais afastadas das capitais à educação superior, promovendo a inclusão de estudantes originários de camadas mais pobres da população.

A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, assim como as demais instituições públicas de educação superior, enfrenta significativas dificuldades para sua expansão, em especial as relativas a seu financiamento.

Gráfico 1 - Despesas de custeio - IF/CEFET (2013-2018)



Fonte: Execução orçamentária da União (2013-2018) – Câmara dos Deputados
Obs: * Valores corrigidos pela média anual do IPCA-A (IBGE), a preços de janeiro/2020

A alocação de recursos públicos é uma questão de decisão política e não se pode olvidar que em cenários de restrições orçamentárias e fiscais, essa escolha assume contornos mais críticos. No caso do ensino superior público, como se evidencia com os dados de financiamento dos Institutos e Centros Federais de Educação Tecnológica, os desafios da alocação de recursos para a expansão se mostram presentes.

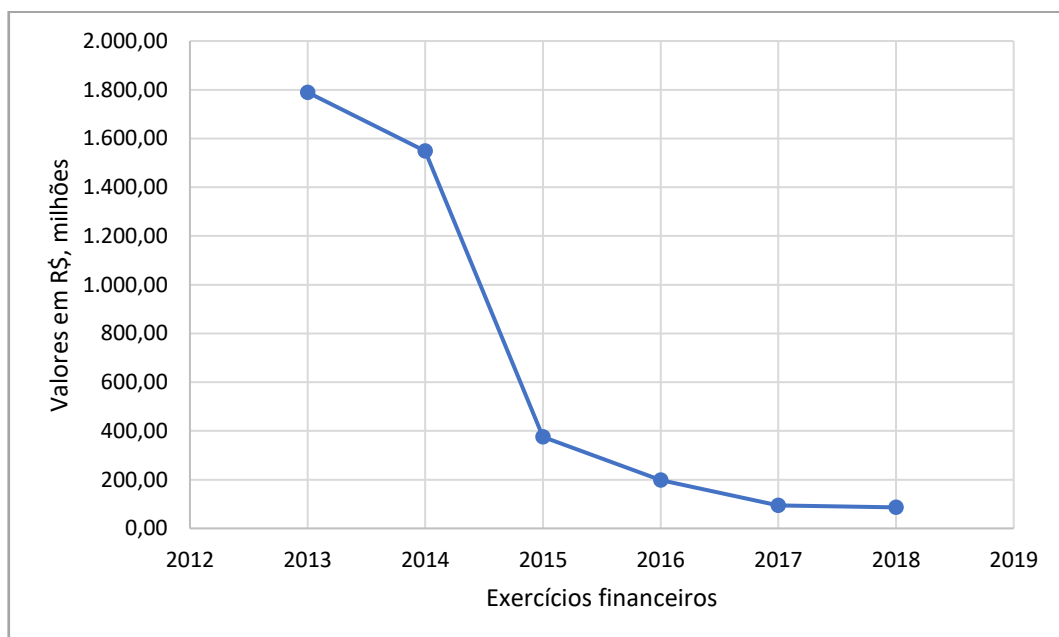
Com a regra imposta pela EC nº 95/2016, sobre o controle dos gastos públicos, vislumbra-se um cenário que indica a expansão das despesas de natureza obrigatória (pessoal e encargos sociais) em detrimento das despesas de custeio e de investimentos (MARTINS, SANTOS *et al.*, 2018).

No caso dos IFs/CEFETs, observa-se que ocorre aumento nas despesas com pessoal e encargos sociais e significativa redução nas aplicações totais relativos a despesas de custeio e despesas com investimentos. Em relação às despesas de custeio dos IFs/CEFETs, no período de 2013 a 2018, o Gráfico 1, demonstra a redução dos recursos financeiros.

Em relação às despesas de custeio dos IFs/CEFETs, no período de 2013 a 2018, o Gráfico 1, demonstra a redução dos recursos financeiros.

Quanto aos recursos destinados a investimentos nos IFs/CEFETs, no período em análise, observa-se que a redução foi drástica, conforme esboça o Gráfico 2, abaixo.

Gráfico 2 - Investimentos - IF/CEFET (2013-2018)



Fonte: Execução orçamentária da União (2013-2018) – Câmara dos Deputados
Obs: * Valores corrigidos pela média anual do IPCA-A (IBGE), a preços de janeiro/2020

A redução no montante de despesas destinadas a custeio e investimentos nos IFs/CEFETs, como demonstrada no período de 2013 a 2018, trazem um conjunto de

desafios a estas instituições, em especial devido à atuação pluricurricular nos diversos níveis e modalidades de ensino, como será descrito na seção seguinte.

Considerações finais: os desafios da atuação dos institutos federais em decorrência dos cortes de recursos financeiros

Conforme demonstrado em relação ao quantitativo de matrículas da educação superior (cursos de graduação) dos IFs/CEFETs (nas Tabelas 1 e 2), houve constante expansão no total de matrículas, no período de 2008 a 2018. Em contraponto, os dados financeiros de recursos destinados a despesas de custeio e de investimentos, no período posterior a 2014, demonstram expressiva redução.

Neste sentido, arvora-se como principal desafio para estas instituições a manutenção de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão sem recursos suficientes para o atendimento às despesas cotidianas de custeio e para a estruturação física (equipamentos, construções de obras, recursos para laboratórios, dentre outros).

O aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as despesas com pessoal e encargos sociais, disputa espaço com as despesas discricionárias, e os limites impostos pela EC nº 95/2016 reforçam a redução dos gastos com custeio e investimentos. Estes limites já se mostram no controle do governo federal sobre a autonomia universitária, que também se aplica às instituições da Rede Federal de Educação Tecnológica, as quais atuam também na educação superior, com imposições de regras para a contratação de docentes, apesar da existência de vagas decorrentes de aposentadorias.

Com a expansão de vagas na educação superior, há necessidade de reposição do quadro docente, mas com os controles impostos pelo governo federal em decorrência do aumento de gastos com pessoal e da impossibilidade de aumento de despesas de custeio e de investimentos, surge grande desafio de gestão do corpo docente e de manutenção de turmas e cursos.

Além destes desafios relativos ao próprio funcionamento das instituições de educação superior, dentre as quais se inserem os IFs/CEFETs, há uma conjuntura política que tenta impor um regime de captação própria de recursos financeiros pelas instituições, por meio de relação com o mercado produtivo. Trata-se de proposta ainda não apresentada ao Poder Legislativo, mas discutida no âmbito do Poder Executivo, que visa impor às universidades e IFs o programa denominado "Future-se" que, de acordo com o Ministério da Educação, tem por objetivo fomentar a captação de recursos próprios e ao empreendedorismo por parte das instituições de ensino superior.

No caso das instituições da Rede Federal, existe ainda o indicativo do Ministério da Educação de implementar programa de expansão de vagas na educação profissional e tecnológica em 80% (Programa "Novos Caminhos"), conforme consta do site institucional do MEC (Cf.: MEC, 2020).

A expansão de vagas em cursos de educação profissional e tecnológica sem o correspondente aumento de recursos de custeio e investimento pode se constituir em processo de precarização do ensino prestado pelas instituições da Rede Federal.

A redução de recursos financeiros atinge diretamente as despesas destinadas ao custeio das unidades administrativas e programas e ações finalísticas destinados à entrega direta de bens e serviços à sociedade, em especial os investimentos públicos. Essa trajetória de redução de gastos mostra-se acentuada nos IFs, que enfrentam redução em sua capacidade de operação, como demonstram os dados financeiros da Tabela 3.

O atual momento das políticas educacionais pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação, em especial considerando as metas previstas no Plano Nacional de Educação. Ademais, a Constituição Federal assegura a educação como direito social, dever do Estado, a ser ofertado pelo poder público de forma obrigatória e gratuita, com vistas à universalização do ensino básico com qualidade, que envolve o ensino técnico de nível médio ofertado pelos IFs.

Os dados de expansão da educação superior nos IFs demonstram avanços na oferta de educação profissional nos diversos níveis, tendo em vista a verticalização e a interiorização destas instituições. Estes avanços, no entanto, somente podem ser assegurados com manutenção de recursos financeiros para atendimento às necessidades de custeio e de investimentos. Para tanto, são necessários elevados incrementos de recursos com vistas ao acesso e à garantia do padrão de qualidade em todos os níveis de ensino.

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024 (Lei nº 13.005/2014), em decorrência da necessidade de constante aumento de recursos financeiros, definiu meta de ampliação dos investimentos públicos em educação em 7% do PIB até o quinto ano de sua vigência e em 10% do PIB até o final do decênio em referência.

Essa meta, entretanto, fica comprometida com a aprovação do Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 que compromete não só as políticas educacionais expansionistas de educação profissional e tecnológica da Rede Federal, mas a expansão de todos os níveis de ensino.

No caso dos IFs/CEFETs, que expandiram a oferta de vagas em regiões de difícil acesso, em municípios do interior do Brasil, a lógica de captação de recursos próprios junto à iniciativa privada, apregoada pelo "Future-se", aponta ainda mais desafios para estas instituições já que grande parte das regiões de atuação, em especial no Norte e Nordeste do Brasil, são carentes de recursos financeiros e demandam uma efetiva contribuição destas instituições para induzir a formação profissional e o apoio aos arranjos produtivos locais.

Além disso, há uma evidente contradição na política da educação superior. Se por um lado, há estímulo às instituições para se articularem com os demais segmentos da sociedade, a "transbordarem suas fronteiras e, ao mesmo tempo em que contribuem com sua competência científica e tecnológica, a gerarem recursos que ampliam a sua autonomia financeira", por outro, as práticas orçamentárias limitam o uso desses recursos próprios,

tendo em vista que “não geram substituição de recursos livres (dotações ordinárias, com recursos do Tesouro e outras fontes) por esses recursos resultantes do esforço” de captação das instituições (MARTINS SANTOS *et al.*, 2018, p. 19-20) .

Desta forma, a limitação ao crescimento real dos orçamentos das instituições federais de educação superior, dentre as quais se inserem os IFs, acentuada pela elevação progressiva das respectivas despesas obrigatórias (em especial, pessoal e encargos sociais), tende a comprometer, em curto prazo, o funcionamento dessas instituições, reduzindo sua capacidade de investimento e até mesmo de realização de despesas de custeio, conforme apontam os dados de financiamento descritos neste texto (Tabela 3).

Todos estes desafios do financiamento apresentam impactos na atuação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que tendem a se agravar no curto e médio prazo, podendo gerar riscos ao processo de expansão de vagas nos diversos níveis e modalidades de ensino, que se encontra em curso conforme dados de matrículas da educação superior, e também com base em exigências de atendimento a percentuais fixados na Lei nº 11.892/2008 e no Plano Nacional de Educação.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm . Acesso em: 21/02/2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm . Acesso em: 20/02/2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm . Acesso em: 01/08/2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011**. Institui a Rede e-Tec Brasil. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7589.htm . Acesso em: 22/02/2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, DOU de 15.12.2016, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm Acesso em: 20/02/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior** (2008; 2013; 2018). Disponíveis em <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior> . Acesso em 20/02/2020.

BRASIL. **Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Brasília, DF, 2011^a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 21/02/2020.

BRASIL. **Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005**. Dá nova redação ao § 5o do art. 3o da Lei no 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11195.htm. Acesso em: 01/08/2017

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em 21/02/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 21/02/2020.

BRASIL. **Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm. Acesso em: 21/02/2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20/02/2020.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau, e dá outras providências. Brasília, DF, DOU de 12.8.1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm . Acesso em 21/02/2020.

BRASIL. **Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978**. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF, DOU de 04.7.1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm. Acesso em 21/02/2020.

BRASIL. Lei Orçamentária Anual. **Relatórios de Execução Orçamentária da União** (2013 a 2018). Disponíveis em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em 20 fev 2020.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento MTO 2017**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2017

BRASIL. MEC. "É a maior revolução na área de ensino no país dos últimos 20 anos", diz ministro. Brasília (DF): MEC, 2020. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/52641> , acesso em 21/02/2020.

BRASIL. MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas (PDE)**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 21/02/2020.

BRASIL. MEC. **Portaria MEC nº 1.005, de 10 de setembro de 1997**. Implementa o Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP). Brasília, DF, 1997b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/PMEC1005_97.pdf>. Acesso em: 01/07/2017.

BRASIL. MEC. PORTAL DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Expansão da Rede Federal**. Brasília (DF): 21 de Setembro de 2018. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal> , acesso em 19/05/2020.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende (coordenador); SANTOS, Aldenise Ferreira dos [et al.]. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018 (Relator Alex Canziani) – (Série estudos estratégicos; n. 11 e-book).

OTRANTO, Celia Regina. A política de educação profissional do governo lula: novos caminhos da educação superior. In: Reunião Anual da Anped. 34, 2011, Natal - RN. **Anais eletrônicos**. Caxambu, 2010. Disponível em: <http://34reuniao.ANPED.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-315%20int.pdf> , acesso em 20/05/2020

OTRANTO, Celia Regina. Criação e implantação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia – IFETS. In: **Revista Retta**, Ano I, nº1, jan-jun 2010, p. 89-110.

OTRANTO, Celia Regina. Institutos Federais de educação, Ciência e Tecnologia: novo *lócus* de formação de docente no Brasil. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SOUZA, José Vieira de; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Educação superior: Internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015.

VEIGA, Célia Cristina Pereira da Silva. **Determinantes sócio-históricos das mudanças recentes na gestão da educação profissional tecnológica no Brasil**. Nova Iguaçu(RJ); Seropédica (RJ): 2020. 374 Fls. Tese [Doutorado em Educação] – Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Informações sobre os autores:

João Ribeiro dos Santos Filho

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Bacharel em Direito pela Faculdade do Pará e Tecnólogo em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), licenciado em Matemática pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Atua como Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União (TCU). Integra a rede de pesquisadores UNIVERSITAS/Br e o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES/UFPA).

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2571-4571>

E-mail: jonhpb@yahoo.com.br

Vera Lúcia Jacob Chaves

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com Pós-doutorado em Educação pela Universidade de Lisboa e Pós-Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atua como professora Titular da Universidade Federal do Pará (UFPA), onde integra o quadro docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação, exercendo a função de Coordenadora. É líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES/UFPA). É Vice-Coordenadora do GT-11 Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), integra a Rede de Pesquisadores Universitas/BR, o Fórum de Gestores de Ensino Superior (FORGES) e a Rede Latino-Americana de Estudos sobre Trabalho Docente (RED ESTRADO). É bolsista produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nível 1-D.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5159-6420>

E-mail: veraluciajacob@gmail.com

Submetido em: 24/03/2020

Aprovado em: 31/03/2020



Esta obra está licenciada com uma Licença
[Creative Commons Atribuição – Não Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)