

Institutos Federais: Projetos societários em disputa

Orçamento, missão institucional e os limites das métricas de desempenho

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal), instituída pela Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, agrega 42 diferentes instituições: 38 Institutos Federais (IF); 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET); Colégio Pedro II (CP2) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), além das 23 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (UTV-UF). Entretanto, o presente ensaio irá se debruçar sobre os 38 IF e suas 661 unidades acadêmicas com matrículas ativas em 2025, conforme apresentado pela Plataforma Nilo Peçanha (PNP), ambiente oficial de disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal.

Os Institutos Federais (IFs) ocupam uma posição singular na educação pública brasileira. Representam uma das raras experiências em que se pode dizer que o *‘Brasil jamais foi colônia’* uma vez que representam um modelo concebido especificamente para a realidade brasileira. Trata-se de uma política pública original que, ao longo de sua trajetória, tem demonstrado resultados expressivos sob qualquer aspecto que se observe.

Criados para articular a educação profissional à formação geral, os Institutos Federais também introduziram a verticalização do processo educacional, conectando qualificação profissional, educação básica e educação superior, bem como articulando ensino, pesquisa e extensão. Essa estrutura amplia as possibilidades de formação ao longo da vida e contribui para promover mobilidade social por meio da educação. Neste sentido, os IFs são verdadeiras *“máquinas de democracia”*, nos termos propostos pelo professor Anísio Teixeira, e, também por essa razão, não podem ser analisados exclusivamente a partir de indicadores como custo por aluno ou desempenho em testes padronizados. Essas foram algumas das questões discutidas na Mesa 2 do Encontro Regional do SINASEFE, realizado em Goiânia (GO), em agosto de 2026.

Um primeiro aspecto analisado diz respeito ao financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal) em termos de orçamento por matrícula. A análise da evolução orçamentária da Rede Federal foi construída a partir de dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), enquanto os dados sobre matrículas foram obtidos junto à Plataforma Nilo Peçanha (PNP). Para evitar distorções, foram consideradas matrículas presenciais e a distância financiadas com recursos próprios (RP) da Rede, excluindo-se os cursos massivos abertos (*Massive Open Online Course* - MOOCs).

Os dados mostram que as matrículas da Rede Federal de EPCT passaram por oscilações importantes nos últimos anos. Em 2017, havia 855 mil matrículas; em 2018, eram 866 mil; e, em 2019, cerca de 960 mil. Em 2020, no contexto da pandemia, esse

número alcançou 1,4 milhão, com forte avanço do Educação a Distância (EaD), que saltou de 8% em 2018 para 47% em 2020. Nos anos seguintes, o número de matrículas continuou oscilando: 1,20 milhão em 2021; 1,21 milhão em 2022; 1,15 milhão em 2023; 1,05 milhão em 2024; e aproximadamente 1,11 milhão em 2025, com 25% das matrículas EaD, excluindo-se desse número as mais de 990 mil matrículas MOOC ofertadas com recursos próprios (RP).

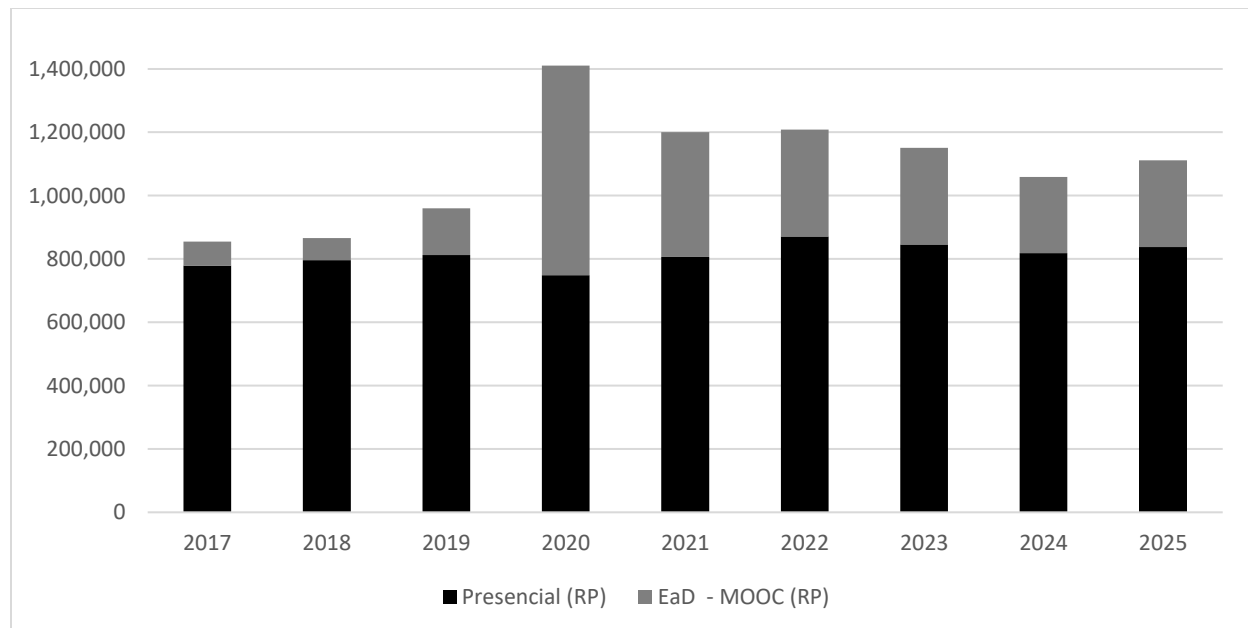


Figura 1: Evolução da quantidade total de matrículas com Recursos Próprios da Rede Federal (Matrícula Presencial + EaD – EaD MOOC) 2017 a 2025

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da PNP

Os dados mostram que, na comparação entre 2017 (primeiro ano da Plataforma Nilo Peçanha - PNP) e 2025 (último ano com dados disponíveis), houve um crescimento de aproximadamente 30% na quantidade total de matrículas e, como será demonstrado, o orçamento da Rede Federal EPCT não acompanhou essa evolução, na verdade, conforme será observado, o orçamento total da Rede Federal EPCT, considerando a inflação, foi reduzido, apesar do aumento do número de matrículas.

Analisando o orçamento total da Rede Federal EPCT a partir dos dados SIOP, e considerando a correção inflacionária, observa-se uma trajetória de crescimento entre 2010 (dois anos após sua instituição pela Lei nº 11.892/2008) e 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro. Já no período entre 2019 e 2022, durante o governo Bolsonaro, os recursos financeiros à disposição da Rede Federal recuaram de forma expressiva. A tendência de crescimento só foi retomada em 2023, no início do terceiro governo Lula.

Conforme pode ser observado na figura 2 apresentada a seguir, mesmo com a recuperação ocorrida no início do governo Lula 3, o orçamento de 2023, de R\$ 21,898 bilhões, foi inferior ao registrado em 2018, de R\$ 22,014 bilhões. A comparação se torna ainda mais relevante quando se considera o crescimento da Rede Federal, que,

em 2023, registrou aproximadamente 1,15 milhão de matrículas, ante 866 mil em 2018, o que representa um crescimento de aproximadamente 32,8% do total de matrículas no período. Como diriam os tecnocratas, “a Rede Federal fez mais com menos”. A questão que permanece é: *quem pagou essa conta?*

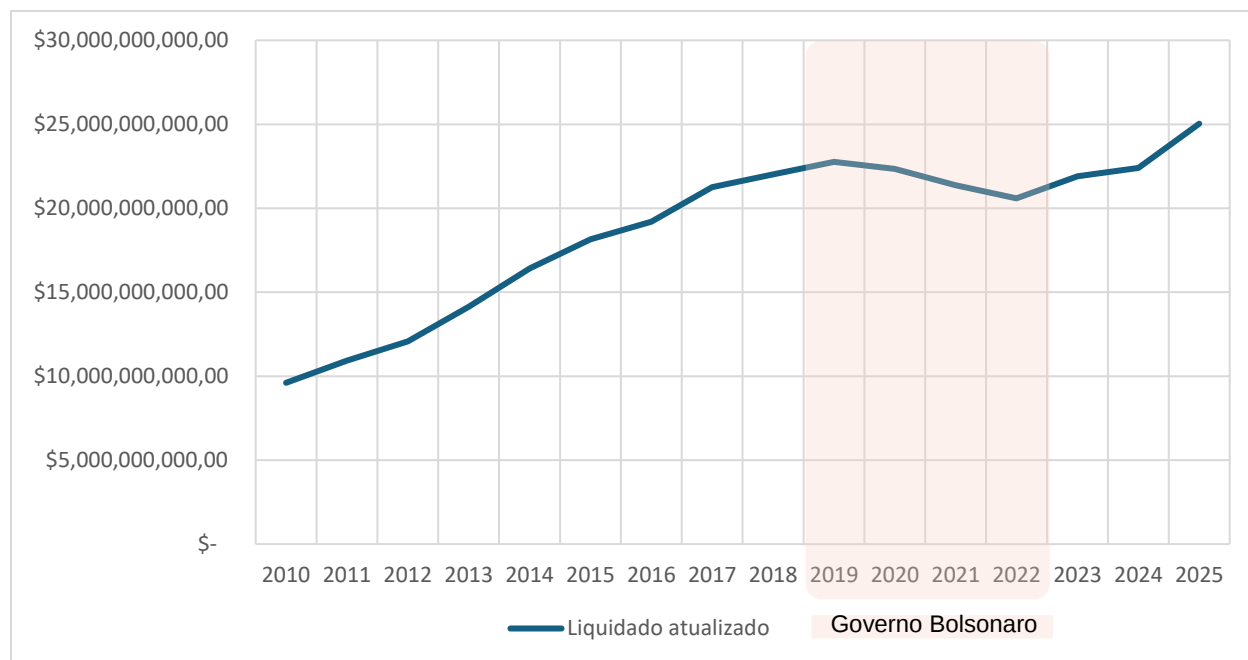


Figura 2: Evolução do orçamento liquidado da Rede Federal EPCT – 2010 a 2025

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados SIOP corrigidos pela inflação medida pelo IPCA e disseminados pelo IPEADATA

Quando os dados são desagregados por grupos de despesa (GND), o quadro se mostra ainda mais complexo. Durante o governo Bolsonaro, os valores liquidados em outras despesas correntes (ODC) caíram de **R\$ 3,582 bilhões, em 2018**, para **R\$ 2,358 bilhões, em 2021**, uma **queda de 34,2%**. Nos investimentos, a retração foi ainda mais intensa. Os **R\$ 723 milhões liquidados em 2014** foram reduzidos a apenas **R\$ 69 milhões em 2021**, uma **queda de 90,5%**, atingindo o menor valor de toda a série histórica. Até mesmo as despesas com pessoal, em princípio mais protegidas das ações de governo, apresentaram **retração de 8,1%** em termos reais durante o período Bolsonaro. Isto ocorreu em função da extinção de cargos e pela perda do poder de compra decorrente da ausência de reajustes salariais.

Nesse contexto, as **emendas parlamentares** passaram a ocupar espaço crescente no financiamento das instituições. Os valores empenhados por meio de emendas saltaram de R\$ 18 milhões em 2015 para R\$ 460 milhões em 2025, um crescimento de aproximadamente 2.455,6% no período. O fenômeno merece atenção porque uma parcela crescente de determinadas despesas, especialmente investimentos, passa a depender de decisões parlamentares, em vez de estar integralmente assegurada pela programação ordinária, nos termos da Lei Orçamentária Anual (LOA) das instituições.

Ano	Investimento EMPENHADO (EmendasParlamentares)	Investimento LIQUIDADO (EmendasParlamentares)	Investimento LIQUIDADO (Lei Orçamentária-LOA)
2015	R\$ 17,963,317.44	R\$ 1,222,389.70	R\$ 522,665,973.84
2016	R\$ 44,522,695.46	R\$ 14,010,248.00	R\$ 276,346,091.07
2017	R\$ 46,138,356.01	R\$ 4,638,475.39	R\$ 130,462,531.99
2018	R\$ 137,873,192.61	R\$ 22,560,774.90	R\$ 120,299,163.06
2019	R\$ 217,603,728.00	R\$ 37,400,133.52	R\$ 97,156,574.34
2020	R\$ 261,720,108.72	R\$ 80,952,464.66	R\$ 129,161,550.52
2021	R\$ 213,080,257.71	R\$ 41,840,840.01	R\$ 69,972,453.67
2022	R\$ 199,037,354.83	R\$ 59,170,612.01	R\$ 117,193,207.87
2023	R\$ 382,156,578.37	R\$ 165,298,339.83	R\$ 196,839,008.06
2024	R\$ 383,379,648.34	R\$ 145,968,137.43	R\$ 163,975,957.41
2025	R\$ 460,513,303.89	R\$ 253,967,975.41	R\$ 252,823,767.19

Tabela1: Evolução do orçamento em investimento (GND 04) da Rede Federal EPCT considerando as Emendas Parlamentares e os valores previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) das unidades da Rede Federal – 2015 a 2025.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados SIOP corrigidos pela inflação medida pelo IPCA e disseminadas pelo IPEADATA

Quando analisamos os recursos liquidados com ações relacionadas ao Grupo de Natureza de Despesa código 04 (Investimentos), em 2015 as emendas representavam apenas 0,2% dos recursos da Rede Federal; em 2025, mais de 50% dos recursos foram obtidos por meio de emendas parlamentares.

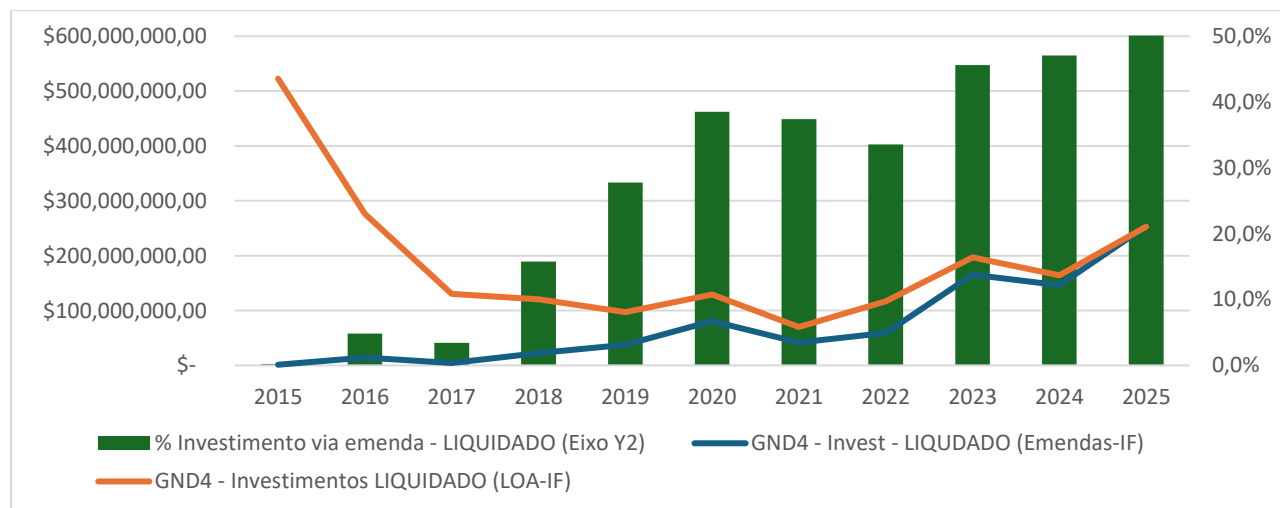


Figura 3: Evolução do orçamento em investimento (Emendas Parlamentares x LOA) Rede Federal - 2015 a 2025

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados SIOP corrigidos pela inflação medida pelo IPCA e disseminadas pelo IPEADATA

Essa mudança não altera apenas a origem dos recursos, mas também o *lôcus* da decisão sobre a política pública. Se, no passado, esses recursos eram definidos a partir do planejamento do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal (CONIF), e das próprias instituições que compõem a Rede Federal, para posterior encaminhamento para aprovação do Congresso Nacional, a crescente participação das emendas transfere parcela relevante dessa capacidade decisória para os parlamentares. Não é exagero dizer que, nesse modelo, o

investimento passa a depender de uma negociação de cada instituição com parlamentares, um grande “balcão de negócios”, que sequestra parcela da capacidade de decisão do Poder Executivo e constrange a autonomia das instituições que compõem a Rede Federal, que se veem obrigadas a negociar ‘*no varejo*’ e acabam, por vezes, atendendo demandas pouco republicanas em nome da tese de que ‘*dinheiro não tem ideologia*’.

À guisa de concluir, falemos sobre os resultados da Rede Federal EPCT. Obviamente, os Institutos Federais deveriam ser avaliados, antes de tudo, pelas trajetórias dos milhares de brasileiros que encontraram em suas estruturas, especialmente no interior profundo deste país continental, acesso à educação pública, gratuita e de qualidade. Deveríamos falar dos estudantes que tiveram a oportunidade de ingressar em um curso de qualificação profissional ou em um curso técnico de nível médio e que, por meio da profissionalização, ampliaram suas perspectivas e transformaram suas condições de vida. O foco dessa avaliação deveria estar também na mobilidade social daqueles que ousaram sonhar com um curso superior e conseguiram realizar esse projeto em um campus da Rede Federal.

De todo modo, se os tecnocratas optarem por usar os indicadores tradicionais, os resultados são favoráveis. Os IF figuram reiteradamente entre as instituições públicas com melhores resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e, se a Rede Federal fosse tratada como um país nas comparações do *Programme for International Student Assessment* (PISA), seu desempenho a colocaria na média dos países que compõem a Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A título de exemplo, considerando os dados da última edição do PISA com dados disponíveis no site do MEC, a média dos países da OCDE na prova de LEITURA foi de 474, enquanto as escolas brasileiras alcançaram 410 pontos e das escolas da Rede Federal alcançaram 476 pontos. Mas é importante registrar, não acreditamos que a qualidade da educação possa ser reduzida aos resultados de testes padronizados, ainda que reconheçamos sua importância para aferir determinadas dimensões da aprendizagem. De todo modo, os dados indicam que, mesmo quando o objetivo se restringe à melhoria do desempenho em testes padronizados, investir na Rede Federal e em seu modelo de educação integral em tempo integral se mostra mais eficiente do que militarizar escolas.

Retomando o ponto inicial, seja pela democratização do acesso, pela interiorização da educação pública, pela formação profissional, pela possibilidade de mobilidade social ou mesmo pelos indicadores tradicionais de desempenho acadêmico, a Rede Federal EPCT tem demonstrado resultados expressivos sob qualquer aspecto que se observe, em que pese a ausência de priorização orçamentária. Esperamos que

os brasileiros considerem esta variável no processo de decisão eleitoral que se avizinha.