CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - RFEPCT

Antonio Clodoaldo de ALMEIDA NETO (1); Douglas Henrique Justiniano de SANTANA (2); Núbia Moura RIBEIRO (3)

(1) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, e-mail: clodoaldo@ifba.edu.br;
(2) e-mail: douglashjs@ifba.edu.br; (3) e-mail: nubia@ifba.edu.br

RESUMO

O artigo tece algumas considerações sobre a gestão da RFEPCT, o que se traduz no objetivo central deste artigo: a busca de uma análise crítica, positiva e propositiva, que fornece elementos que melhorem a atuação de toda esta rede. O artigo reflete parte de uma pesquisa de tese de doutoramento, em curso, e busca caracterizar indicadores obtidos nos relatórios de gestão dos Institutos Federais integrantes da RFEPCT e aqueles de gestão financeira coletados no Portal Transparência do CGU. Ressalta as possibilidades de otimização da gestão a partir do cruzamento de indicadores e suas respectivas análises. Nas conclusões ressalta-se a necessidade de definição, por parte dos órgãos de acompanhamento e avaliação, de um conjunto de indicadores ou índices essenciais para os relatórios de gestão (RG) de todos os IF, de forma sistematizada e, portanto, confiável. Evidencia-se ainda a importância de se constituir uma estrutura mínima e basicamente padronizada dos RG's, que permita um estudo comparativo e favoreça o levantamento de antagonismos e similaridades, consolidando o "espírito de rede", de fato, na operacionalidade e gestão da RFEPCT.

Palavras-chave: gestão; indicadores; Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT).

1. INTRODUÇÃO

A gestão educacional no país é um tema antigo e atual a despeito de inúmeros avanços dos últimos anos e do uso das conquistas científicas e tecnológicas no contexto da educação brasileira. É um desafio ainda presente na recém criada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), oficializada pela Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008ª).

As primeiras instituições que hoje constituem a RFEPECT completaram seu centenário em 2009, tendo passado por múltiplas transformações e adequações. A gênese desta história começa em 1909, com as Escolas de Aprendizes Artífices criadas pelo então presidente da República, Nilo Peçanha, através do Decreto 7566/1909:

> *Torna-se necessário não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com indispensável preparo técnico intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime* (BRASIL, 1909).

Até 2008, as instituições federais que ofertavam ensino técnico e tecnológico interagiam com a proposta de atuação em rede, aqui denominda RFEPCT, porém sem a formalização desta. Em 2008 esta rede atuava em 23 estados da Federação e totalizava, aproximadamente: 230 mil estudantes de vários níveis de formação, 11.900 professores, 19.000 docentes, 14.000 servidores administrativos.

Como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Governo Federal está implementando o Plano de Expansão da RFEPCT, com a criação de mais **184 novas unidades de ensino** até o final de 2010, o que totalizará **366 instituições**, operando num arranjo novo, típico de uma estrutura em rede, integrando sistemicamente diversas organizações de ensino. O lema, que traduz o objetivo do plano de expansão da RFEPCT é: "Uma escola técnica em cada cidade-polo do país". Segundo a Lei nº. 11.892, a RFEPCT foi instituída oficialmente, no âmbito do sistema federal de ensino, subordinada ao Ministério da Educação. O Art. 1º desta Lei explicita que a RFEPCT é constituída pelas seguintes instituições:

I - 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais (IF);

II- Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; **(1)**

III- 2 Centros Federais de Educação Tecnológica: o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET-RJ, e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV – 25 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

Os IF contarão com 314 *campi*, estratégica e regionalmente distribuídos em cidades consideradas "pólos" econômicos, políticos e sociais, além de 16 *campi* dos dois CEFET ainda existentes, 11 *campi* da UFTPR, 25 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades, totalizando 366 Unidades da RFEPCT.

Cada IF passa a ter estrutura de Reitoria e vários *campi*, com gestão interdependente entre ambos. Compete à Reitoria a função estratégica de definição de políticas, supervisão e controle, e para tal terá uma estrutura administrativa própria, congregando gabinete, pró-reitorias e diretorias de atuação sistêmica, com ação matricial junto às unidades afins dos *campi*.

Cada *campus* é o responsável pela execução dos objetivos finalísticos institucionais, com estruturação híbrida, fruto da departamentalização funcional e a matricial, visando favorecer o diálogo e interação dos departamentos da área acadêmica com as unidades operacionais dos demais departamentos das áreas de administração, ensino, pesquisa e extensão. Os *campi* terão autonomia patrimonial e financeira.

Neste contexto, são oportunas algumas considerações sobre a gestão da RFEPCT, o que se traduz no objetivo central deste artigo, na busca de uma análise crítica, positiva e propositiva, que venha a fornecer elementos que melhorem a atuação de toda esta rede. O artigo reflete parte de uma pesquisa de tese de doutoramento, em curso, e busca caracterizar indicadores obtidos nos relatórios de gestão dos IF integrantes da Rede e aqueles de gestão financeira coletados no Portal Transparência da Controladoria Geral da União.

2. DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

A complexidade da RFEPCT reflete-se em sua estrutura. Por determinação legal, os IF estão comprometidos a uma nova distribuição de matrículas: no mínimo 50% alunos de cursos de nível técnico; 20% alunos de cursos de licenciatura; até 30% alunos de demais cursos superiores e cursos de pós-graduação.

Os IF são autarquias federais que ministram ensino superior, de graduação e pós-graduação, além de cursos de nível básico, técnico e tecnológico, visando à formação de profissionais e especialistas na área tecnológica, oferecendo ainda formação pedagógica de professores e especialistas. Por sua heterogeneidade estrutural e funcional, assume o ônus e o bônus dessa diversidade de atuação. Vinculam-se, institucional e funcionalmente, à Secretaria de Educação Profissional Tecnológica (SETEC), mas, como ministram também cursos superiores, respondem, simultaneamente, à Secretaria de Educação Superior (SESU), ficando evidente seu caráter híbrido, o que amplia sua complexidade administrativa. Ademais, sua capilaridade e volume de atuação ratificam, também, sua especificidade e complexidade de gestão.

Segundo o "**Termo de Metas e Compromissos"**[1]**,** além das obrigações previstas na Lei de criação dos IF, as instituições da RFEPCT, para responder a demandas específicas de seu contexto e às políticas e programas apresentados pelo MEC e outros Ministérios, têm assumido compromissos diversos que, ao mesmo tempo em que fortalecem a atuação da RFEPCT, implicam na otimização de sua estrutura e maior responsabilidade e complexidade nos processos de gestão. Esta configuração vai requerer a gestão das condições objetivas materiais, físicas e, sobretudo, humanas, de modo compartilhado. O professor deverá atuar em diferentes níveis e modalidades, simultaneamente, e seu trabalho deverá contemplar, também, a pesquisa e a extensão, em articulação estreita com o ensino. Os ambientes, especialmente os laboratórios, serão utilizados para atividades de diferentes cursos, de diversos níveis e modalidades.

No que se refere ao acompanhamento da gestão financeira dos IF, o instrumento utilizado para isto são os relatórios de gestão publicados anualmente pelas diversas instituições da RFEPCT. O que este artigo procura demonstrar é a grande heterogeneidade tanto de estruturação quanto na apresentação dos indicadores presentes nos Relatórios de Gestão dos IF, dificultando a análise de desempenho, a visão sistêmica e a gestão da RFEPCT.

---

[1] Documento **Termo de Metas e Compromissos** – Reestruturação e Expansão da Rede e Implementação dos Institutos Federais – Diretrizes Gerais. Brasília SETEC/MEC, agosto 2008.

3. METODOLOGIA

Nesta pesquisa empírica, com fontes documentais secundárias, foram analisados os relatórios de gestão das instituições, no que concerne ao ano de 2008, com enfoque principal nos indicadores de gestão financeira. A busca dos relatórios de gestão foi feita visando encontrar dados virtuais disponíveis na World Wide Web, através do buscador Google®, com as seguintes estratégias de buscas:

- palavras-chave: `relatório de gestão` +2008 +`centro federal`
- palavras-chave: `relatório de gestão` +2008 +`escola agrotécnica federal`

Além disto, alguns dados não localizados nos relatórios de gestão da instituição foram buscados nas páginas eletrônicas da respectiva instituição. Foram considerados os casos em que várias autarquias fundiram-se para gerar um único Instituto Federal. Ainda assim, diante da dificuldade de localizar os relatórios de gestão de todos os IF, foram selecionados os IF cujos relatórios foram localizados e apresentavam sistematicamente seus dados: IFBA, IFRN, IFSE, IFPB, IFPE, IFF, IFSP, IF, IFAM, IFGO, IFSC. Dado o grande número de informações, foram selecionados os indicadores comuns aos relatórios dos IF selecionados.

A título de comparação de dados, também foram coletados e analisados os dados de indicadores financeiros disponíveis no Portal Transparência[2], da Controladoria Geral da União (http://www.portaltransparencia.gov.br/), ainda incompleto e subutilizado, mas constituindo-se num avanço, de fato, quanto a dever constitucional de transparência, democratização e disseminação das informações do governo, em todas as suas instâncias. É um novo paradigma neste sentido que veio para ficar, que precisa ser utilizado e, portanto, melhorado à medida que seja demandado e usado[3].

Os dados obtidos, tanto os dos RG para apenas 11 IF, quanto os de todos os IF a partir do Portal Transparência foram tabulados, sistematizados em gráficos de barras e analisados, considerando principalmente a capacidade de os dados refletirem a realidade e proverem os gestores de informações para tomada de decisão. Os dados obtidos do Portal Transparência em R$ foram também indexados pelo U$ e pelo IPCA, além de serem tratados e agrupados permitindo a evidência dos percentuais dos elementos de custo por IF região. A pesquisa até aqui empreendida considerou os dados de 2004 a 2009, seis anos de coleta para cada IF, tendo gerado uma quantidade considerável de dados, totalizando até então mais de 6.000 gráficos, dentre os específicos por IF, os de cada elemento de despesa no período, os de valores médio e os de valores agrupados por região, sendo retirada deste conjunto uma parte ínfima a título de exemplo para um exercício analítico.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Do conjunto de dados e gráficos disponíveis escolheu-se alguns mais significativos para evidenciar como um tratamento e a disponibilização consistente de informações pode dar suporte efetivo à gestão da RFEPCT. Sem ela, contudo, o acompanhamento e decisões gerenciais podem ficar comprometidas.

Abaixo, as Figuras de 1 a 8, mostram apenas os indicadores de gestão financeira dos Institutos selecionados, no que se refere ao ano de 2008.

---

[2] Base legal: Art. 1º da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

[3] Segundo dados do site, o volume de informações registradas no mês de julho deste ano foi de 981.608.760. O Portal da Transparência foi criado em 2004 por iniciativa da CGU com a atividade finalística de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União em meios eletrônicos. Segundo o decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 a gerência do Portal da Transparência compete à CGU com atividade finalística de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União.

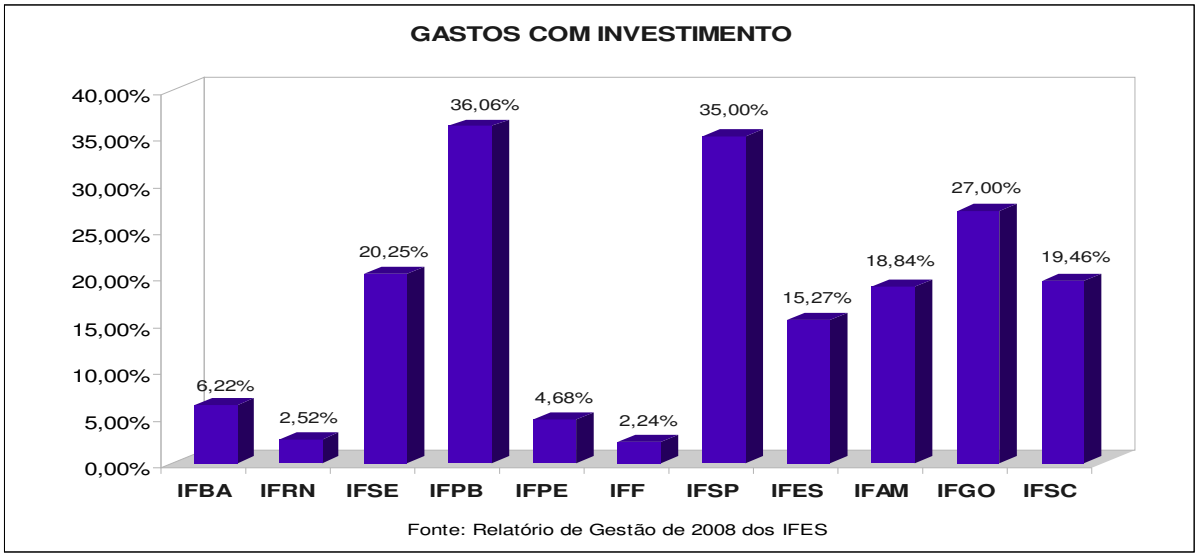

Figura1. Gastos com investimentos em infra-estrutura dos IF selecionados, durante o ano de 2008, obtidos a partir dos respectivos Relatórios de Gestão

A Figura 1 revela que os o IFPB, IFSP e IFGO são os três institutos federais que mais comprometeram seus recursos na ampliação e modernização de sua infraestrutura no exercício de 2008, contrastando com IFRN, que despendeu apenas 2,52% em investimentos. Esses dados coletados dos relatórios de gestão, todavia, são discrepantes quando comparados com os dados do Portal da Transparência do Governo Federal como pode ser observado na Figura 2.

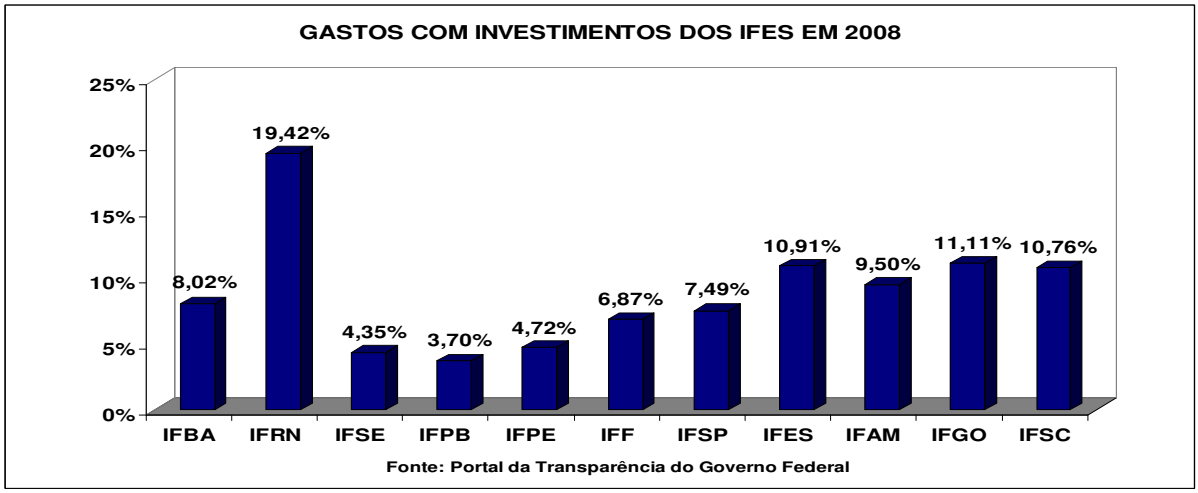

Figura 2. Gastos com investimentos em infraestrutura dos IF selecionados, durante o exercício de 2008, obtidos a partir do Portal Transparência

A Figura 2 obtida com dados do Portal da Transparência mostra que o IFRN destinou 19,42% do orçamento em investimentos nesse período, o que representa, em termos percentuais, o quarto IF que mais comprometeu seus gastos em infraestrutura e o segundo IF, em termos financeiros, como expresso na tabela 1, abaixo.

Segundo o Relatório de Gestão de 2008, o IFRN implantou as unidades de ensino de Apodi, Caicó, João Câmara, Macau, Pau dos Ferros e Santa Cruz, o que beneficiou mais de 600.000 mil habitantes, cumprindo a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica proposta para o IFRN. A partir da evolução anual dos gastos em investimentos do IFRN (Figura 3), nota-se que a ampliação se deu com mais intensidade no exercício de 2008, com destaque para o elemento de despesa Obras e Instalações, o que se coaduna com a proposta de expansão.

Tabela 1. IF que mais investiram em infraestrutura em 2008, com base em dados obtidos do Portal da Transparência

	Classificação quanto a gastos com infraestrutura em % do gasto total	Classificação quanto a gastos com infraestrutura em termos financeiros
1	IFC	IFPA
2	IFPA	IFRN
3	IF-Farroupilha	IFES
4	IFRN	IFMT
5	IF-Brasilia	IFC

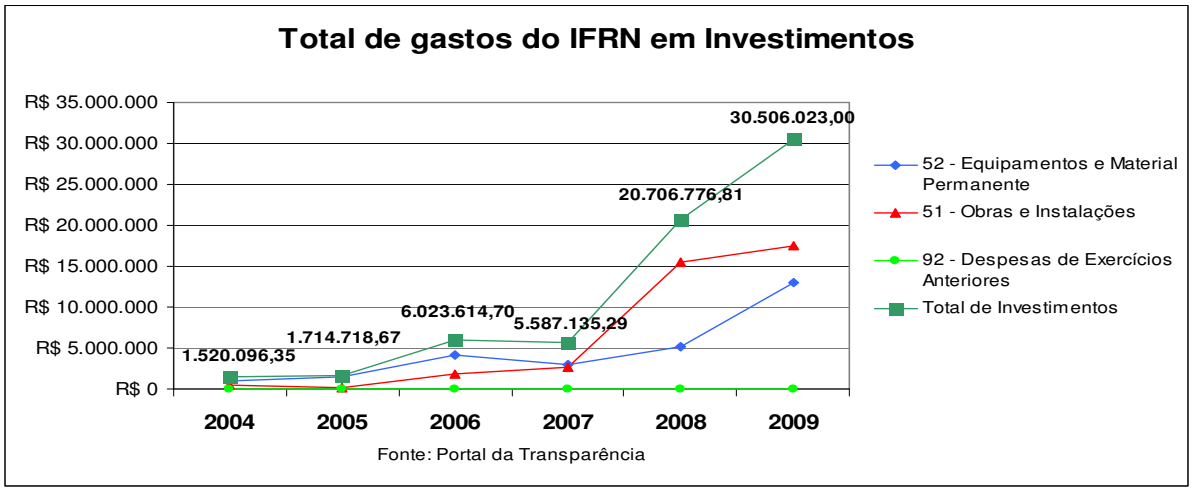

Figura 3: Total de gastos do IFRN na modernização e ampliação de sua infraestrutura

Como mostrado acima, esta discrepância entre dados revela a falta de confiabilidade dos Relatórios de Gestão, tornando-os um produto burocrático e não um instrumento gerencial efetivo, como deve ser de fato. As possibilidades analíticas, entretanto, são múltiplas e consideráveis quando for possível o cruzamento confiável dos dados financeiros com os acadêmicos e os administrativos. Assim, neste trabalho, a título de exemplo, continuaremos com a análise de toda a RFEPCT apenas com os dados obtidos no Portal Transparência, por serem oficiais e, portanto, mais confiáveis.

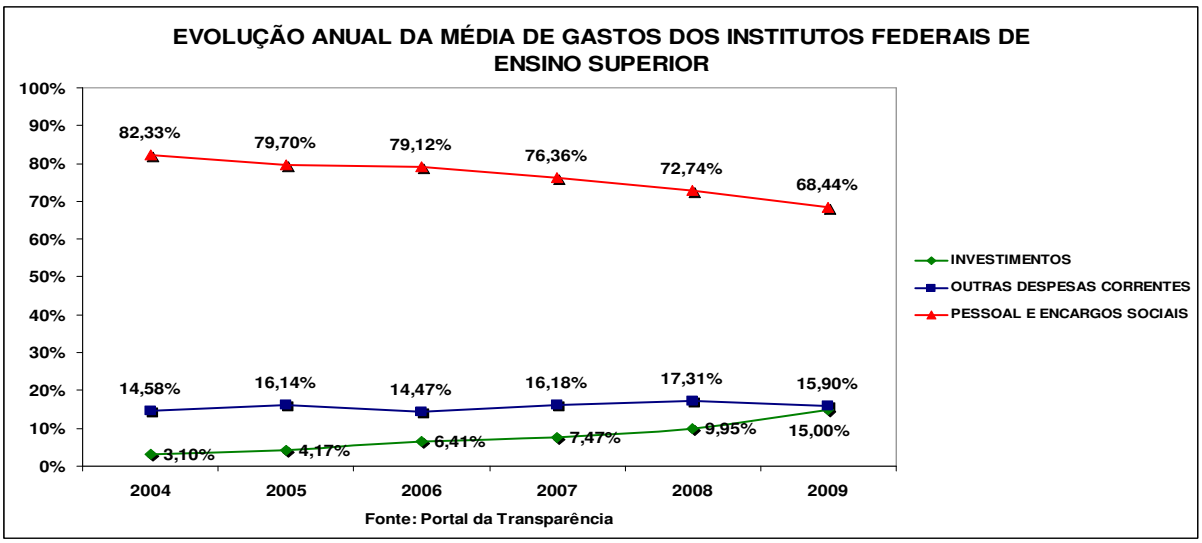

Figura 4: Evolução anual da média de gastos dos IF nos principais Grupos de Despesa.

Os investimentos de R$ 1,1 bilhão na ampliação, expansão e modernização da educação profissional proposto pelo MEC e estruturado no Plano de Expansão revela que grande parte dos recursos está sendo deslocada para investimentos que resultem na melhoria estrutural dos IF, cuja soma atingiu a média de 9,95% em 2008 e de 15% em 2009 (Figura 4). Observa-se uma tendência de queda de 2,31% ao ano no elemento de despesa de Pessoal e Encargos Sociais entre 2004 e 2009 e relativa estabilidade em Outras Despesas Correntes.

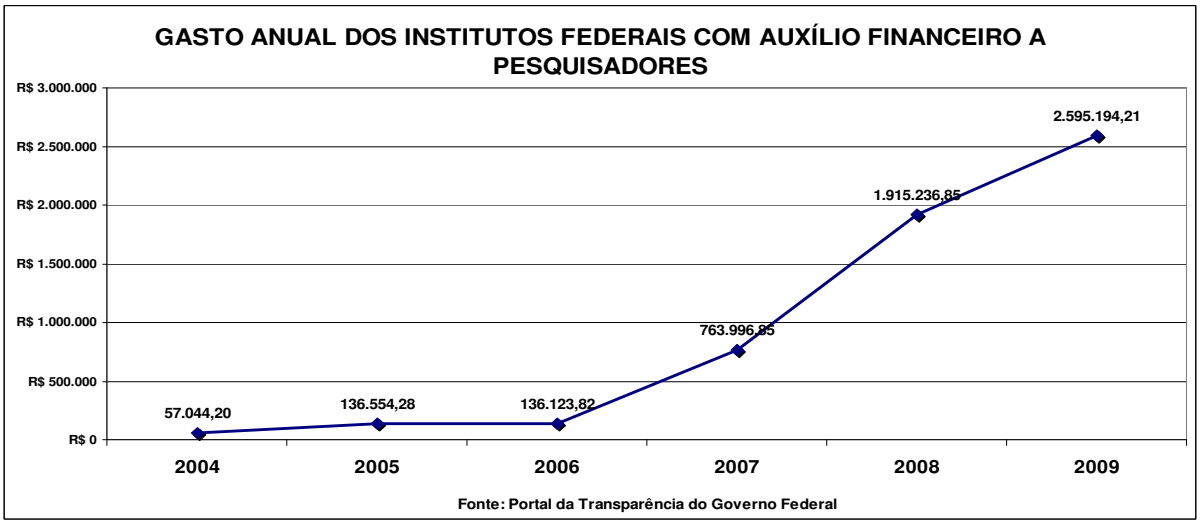

Figura 5: Gasto anual com Auxílio Financeiro a Pesquisadores

A partir da Figura 5, nota-se que o apoio financeiro concedido a pesquisadores, exceto na condição de estudante, no desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, nas suas mais diversas modalidades, aumentou 4.449% de 2004 a 2009. Observa-se uma linha ascendente e acentuada de gastos em pesquisa a partir do exercício de 2007. Entretanto, este indicador possui baixa representatividade no orçamento global dos IF como exposto na Figura 6.

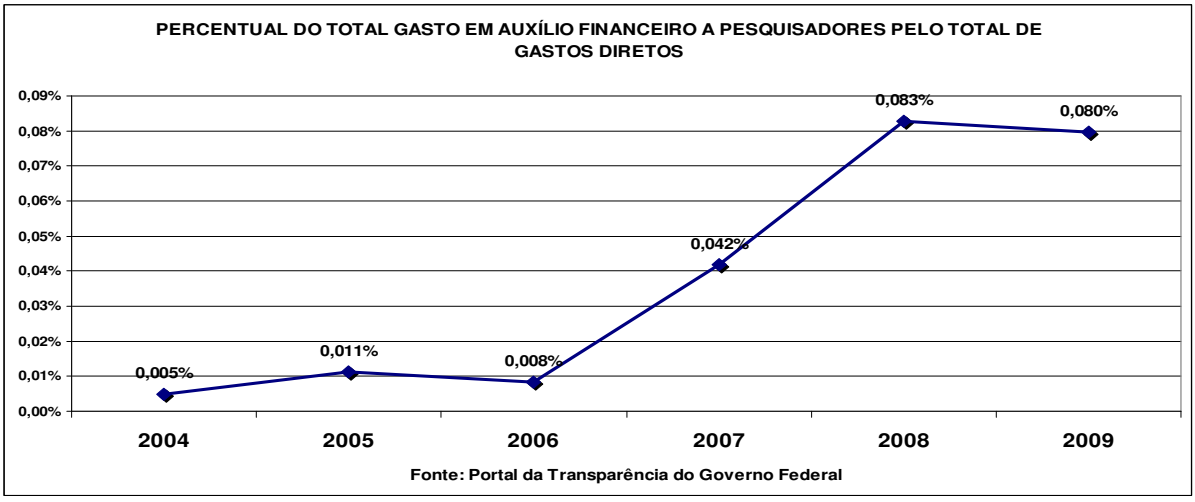

Figura 6: Percentual de auxílio financeiro a pesquisador pelo total de gastos dos IF

Observa-se que o fomento à pesquisa aplicada e o estímulo ao desenvolvimento técnico-científico não é prioritário na gestão orçamentária. O percentual de auxílio financeiro a pesquisadores não superou 0,1% do volume de recursos destinado aos Institutos Federais nos últimos seis anos.

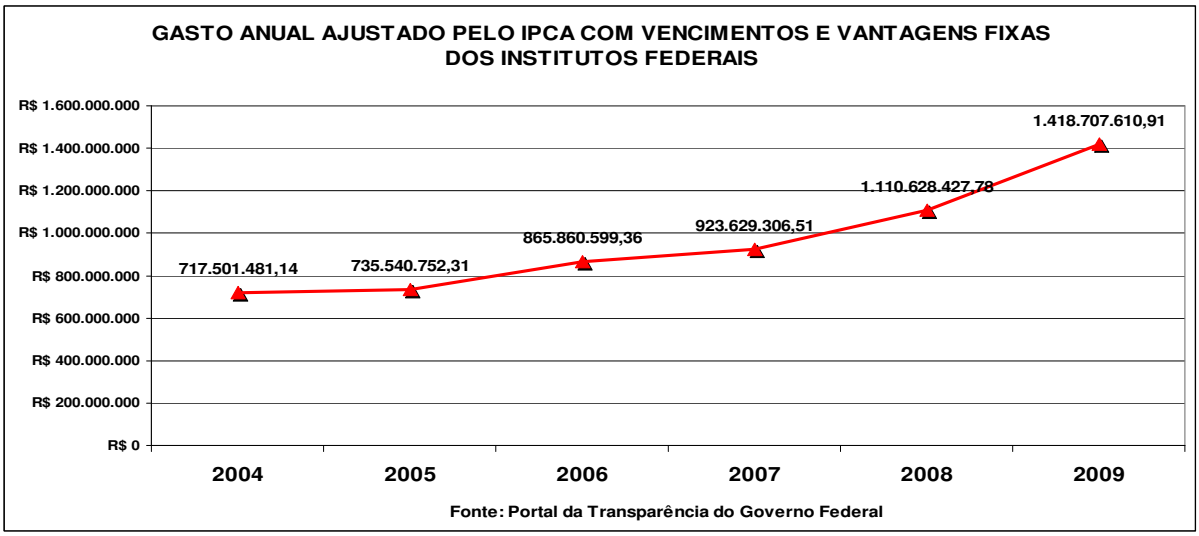

Figura 7: Gastos com salário e gratificações dos servidores públicos dos IF

A Figura 7 demonstra os gastos com salários e gratificações dos servidores públicos nos Institutos Federais ajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), incluindo os IF que ainda estavam em fase de implantação no período. A expansão da educação profissional pressupõe o aumento do quadro funcional para fazer frente aos desafios da gestão da RFEPCT. Apesar do elevado consumo orçamentário se comparado aos outros elementos de despesa, este indicador está atrelado ao grupo de despesa de Pessoal e Encargos Sociais e vem se reduzindo em termos percentuais no orçamento.

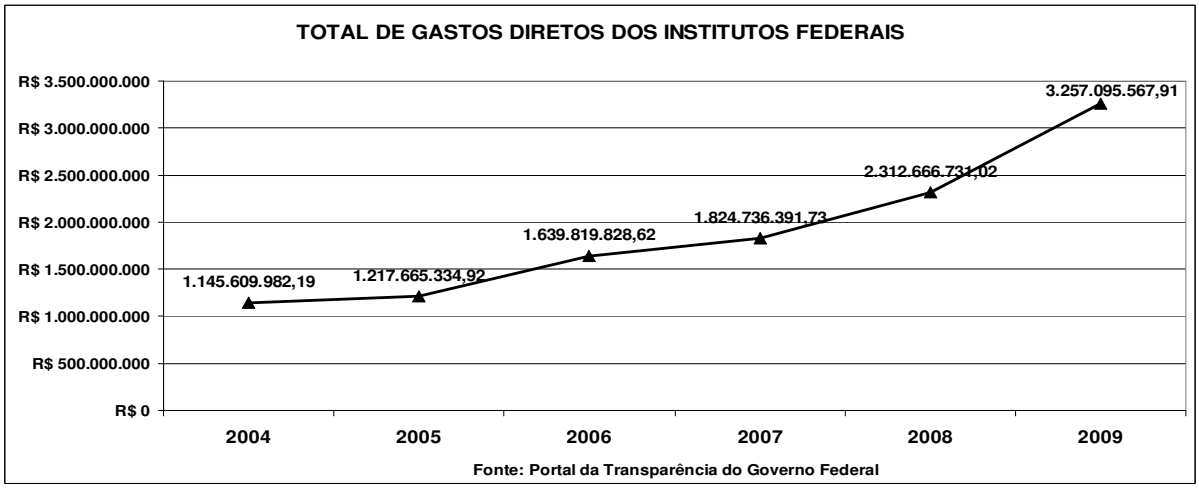

Figura 8: Volume de recursos financeiros globais repassados aos IF

A Figura 8 engloba todos os gastos diretos dos IF em Inversões Financeiras, Investimentos, Outras Despesas Correntes e Pessoal e Encargos Sociais. Observa-se que o Governo Federal aumentou em 184% a dotação orçamentária dos IF de 2004 a 2009 para inserir os antigos CEFET sob o novo enfoque do sistema educacional, cujo dispêndio público em 2009 nos IF representou 10,5% do orçamento global do Ministério da Educação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao uso de indicadores, considera-se que um indicador, desarticulado do contexto em que ele se insere, traz informações parciais e pode contribuir para decisões equivocadas. Considerar apenas o gasto de uma instituição, sem levar em conta o número de alunos que ela atende, a natureza dos cursos – já que cursos tecnológicos demandam mais recursos laboratoriais do que cursos nas áreas de ciências humanas e sociais, o número de *campi* que engloba, as características locais ou regionais, seria restringir a realidade institucional a uma métrica que não a representa com completo. Assim, dados acadêmicos e administrativos precisam ser

sistematizados, tais quais os financeiros, para servirem de parâmetros comparativos que subsidiem a gestão de cada IF da Rede como um todo, assim como a tomada de decisões particularizadas e sistêmicas.

Uma contribuição fundamental que esta pesquisa apresenta é a necessidade de definição, por parte dos órgãos de acompanhamento e avaliação, de um conjunto de indicadores ou índices essenciais para os relatórios de gestão (RG) de todos os IF, de forma sistematizada e, portanto, confiável. Busca ainda este ensaio ressaltar a importância de se constituir uma estrutura mínima e basicamente padronizada dos RG's, que permita um estudo comparativo e favoreça o levantamento de antagonismos e similaridades, consolidando o "espírito de rede", de fato, na operacionalidade e gestão da RFEPCT, efetivando em realidade funcional o "R" desta sigla, que representa, além de um enorme esforço social, um significativo setor da educação brasileira que avançou significativamente e demanda um modelo de gestão mais atualizado e consistente.

5. REFERENCIAS

ASSIS, S. G.; DESLANDES, S. F.; MINAYO, M. C. S.; SANTOS, N. C. ***Definição de objetivos e construção de indicadores visando à triangulação***. In: Minayo, M. C. S.; Assis, S. G.; Souza, E. R. (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. 2a. reimpressão: 2008.

BRASIL, 2008a**. Lei nº 11.892, de 28 de dezembro de 2008**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm, acessada em 15/09/2009.

BRASIL, 2008b. **Termo de Metas e Compromissos** – Reestruturação e Expansão da Rede e Implementação dos Institutos Federais – Diretrizes Gerais. Brasília SETEC/MEC, agosto 2008.

FERNANDES, A. M. D.; ROZENOWICZ, A.; FERREIRA, J. P. Avaliação qualitativa e a construção de indicadores sociais: caminhos de uma pesquisa/intervenção em um projeto educacional. ***Psicol. estud.* 2004, vol.9, n.2, pp. 243-253.** ISSN 1413-7372. doi: 10.1590/S1413-73722004000200010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722004000200010. Acesso em 11 ago.2009.

JANNUZZI, P. M**. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações**. 2ª ed. Campinas, Ed.Alínea, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 11ª. ed. São Paulo: Hucitec; 2008.

TRZESNIAK, P. Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu estabelecimento. ***Ci. Inf.* [online]. 1998, vol.27, n.2, pp.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo/ 10.1590/S0100-19651998000200008. Acesso em: 09 ago.2009.

VALARELLI, L.L. *Indicadores de resultados de projetos sociais*. 2004. [Acesso em: 11 ago.2009]. Disponível em: http://www.rits.org.br/gestão.