

A Política de Criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a Conformação do Ensino Superior nessas Instituições.

Daniela Gomes Martins Bueno¹

¹Instituto Federal do Sul de Minas – Campus Muzambinho, Muzambinho, MG, daniela.bueno@ifsuldeminas.edu.br

Introdução

O foco do presente estudo recai na política pública de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Originalmente compostos pela integração de instituições voltadas para o ensino técnico de nível médio e, com possibilidades de ministrar cursos de tecnologia e licenciatura, os IFs têm incorporado o nível superior, sobretudo nas modalidades de bacharelado, engenharias e pós-graduação, como mais uma de suas modalidades de ensino, pois dentre os diversos desafios educacionais que o país precisa enfrentar, acredita-se que a educação superior ainda é um dos mais importantes.

Em 2003, com a chegada de um novo presidente de origem operária e vinculado ao movimento sindical para governar o Brasil, aumentou a expectativa e a esperança da sociedade de que um governante deveria investir em uma educação pautada na garantia dos princípios de direito social e tratasse a educação superior como um bem público. Embora tenha dado continuidade nos investimentos direcionados ao ensino superior privado, mantendo a diversidade de instituições pagas e aprimorando políticas de inclusão acadêmica e social, o então governo estabelece como política pública educacional, dentre outras, um novo arranjo para as Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica dando vida aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Objetiva-se analisar por meio deste estudo, como se deram os processos de formulação e implantação dessa política e ainda examinar como o ensino superior vem se conformado no interior dessas instituições de ensino, para subsidiar possíveis continuidades aos objetivos propostos ou a promoção de novas estratégias de intervenção.

Material e Métodos

Para examinar a política de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o tratamento dado ao ensino superior no seu âmbito, este estudo buscou priorizar a dimensão político-institucional. Essa perspectiva de análise se assemelha às

abordagens que entendem o processo de criação de políticas públicas como resultante da interação de diferentes sujeitos sociais com interesses diversos e capacidades de influência na arena decisória também distintas. Além disso, não se podem desconsiderar aspectos como o contexto social e os constrangimentos políticos e institucionais presentes no processo decisório em torno das prioridades e formatos de alocação de recursos públicos.

Implantados em 2009, os IFs têm seu processo de formulação associado a um conjunto de ações e medidas governamentais que a antecedem. Nesse sentido, ainda que o foco do presente estudo seja o período de 2003 a 2010, foi necessário observar a trajetória histórica da educação superior do país e os números deste nível de ensino no decorrer dos anos 1990 e 2002, buscando entender a influência e o legado histórico das políticas precedentes.

O estudo considerou ainda o cenário político e social no qual a política foi implantada, para compreender suas finalidades e o papel que a mesma tem ocupado no cenário educacional brasileiro.

A pesquisa envolveu diferentes etapas inter-relacionadas. Inicialmente foi feito um levantamento bibliográfico para compor a revisão de literatura de forma a conhecer o estado da arte sobre o tema. A segunda etapa consistiu em uma análise documental por meio do arrolamento de leis, portarias, resoluções, planos, programas e projetos da educação superior.

Com o objetivo de realizar um estudo para além dos dados quantitativos do objeto de análise, a última fase da pesquisa envolveu a realização de entrevistas semi-estruturadas com os gestores envolvidos na formulação e na implantação da política considerando suas concepções e percepções.

Compreendendo a importância de se analisar as políticas públicas nas suas diversas fases, foram entrevistados dois gestores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) que participaram do processo de formulação da política e cinco reitores dos Institutos Federais, sendo um de cada região brasileira: norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul, oriundos de diferentes modelos institucionais responsáveis naquele momento pela implantação dos IFs. Essa escolha se explica devido ao fato de que as diferenças dessas instituições em termos de estrutura física e organizacional podem intervir nas percepções e na própria avaliação que estes têm da política. No intuito de preservar a identidade dos entrevistados e garantir o anonimato das entrevistas, foram usadas as siglas SETEC 1 e SETEC 2, para os membros da SETEC, enquanto os reitores foram identificados neste estudo por Reitor 1, Reitor 2, Reitor 3, Reitor 4 e Reitor 5.

Resultados e Discussão

As políticas públicas educacionais implementadas nos interstícios governamentais, de 1995-2002 e 2003-2010, pautaram-se nos apelos das agências estrangeiras, trazendo consequências diretas para o nível de ensino superior. Embora incentivassem a ampliação da oferta desse nível de ensino, mantiveram grande parte de sua expansão pela via privada desobrigando o Estado de garantir, a todos os cidadãos, educação pública e de qualidade.

Entretanto, na gestão 2003/2010, além das continuidades, houve investimentos nas instituições federais de ensino superior e a promoção de uma política de grande vulto no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica, o que deu vida aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Neste governo, a EPT passou a ser pensada em seu caráter essencialmente público e, assim, a ser representada por uma tipologia, os IFs, em todo território nacional.

A decisão de implantar o ensino superior nos Institutos Federais em toda federação brasileira é, de certa maneira, um contraponto ao movimento de privatização deste nível de ensino registrado nas últimas décadas. Esse processo não dependeu do sistema de ensino nem da vontade de professores e estudantes, mas exigiu uma decisão política e ações efetivas do governo federal.

A possibilidade de ministrar cursos de nível superior, em diversas modalidades, foi recebida com muita euforia pelas comunidades acadêmicas que já esperavam por essa oportunidade a um longo tempo. O processo de cefetização das Escolas Técnicas e Agrotécnicas, iniciado em 1978 e intensificado em 1999, deu início a tarefa de ministrar, além dos cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de tecnologia e de licenciaturas. Acreditamos que esse foi um importante balizador para o processo de conformação do ensino superior no âmbito dessas instituições.

No decorrer de todo processo de reorganização da rede de educação profissional e tecnológica, e da fase de formulação da política de criação dos IFs, o governo teve que administrar intervenções distintas dos atores envolvidos. É impossível deixar de registrar que, infelizmente, dentro da arena de disputas, as discussões não se deram com todos esses atores na mesma medida, e que a legitimidade do discurso dos CEFETs os colocou num patamar privilegiado de aceitação de suas ideias. Observamos ainda que o núcleo duro da política não foi discutido, permanecendo da forma que o governo o estruturou. Em contrapartida, no que diz respeito à distribuição geográfica e a integração das instituições que se tornariam um *campus* do Instituto, grandes debates foram travados no sentido de agrupar as instituições que tinham um caráter mais agrário e outras mais industriais. Percebemos então que alguns Institutos ficaram mesclados, talvez, pela dificuldade geográfica de organizá-los por vocação.

As características institucionais também se fizeram marcantes no que tange as práticas administrativo-pedagógicas do novo modelo. Processos que para uma instituição eram corriqueiros, para outra ainda estavam por ser apropriados. Com isso, o receio de subordinação que algumas instituições apresentavam em relação às outras, naturalmente, aconteceu.

Por ser um projeto de extrema ousadia, concluímos que o governo alcançou um resultado eminentemente positivo em relação ao número de adesões aos IFs, devido sua enorme capacidade de articulação política. Entretanto, por mais que o termo “voluntária” fosse encontrado na chamada pública de adesão, acredita-se que esse grande número de adesões perpassou pelo receio que essas instituições tiveram de ficar fora da política e de serem penalizadas com cortes orçamentários, estagnação do quadro de servidores docentes e administrativos, além de serem impedidas de galgar o patamar institucional que almejavam.

Na fase de implantação, ficou bastante evidente que o governo não conhecia a dimensão das mudanças que teriam que ser realizadas para colocar os IFs em funcionamento. Sem sombra de dúvida isso comprometeu o processo de implantação da política uma vez que, não sabendo claramente os caminhos a percorrer, os atores foram acometidos de um sentimento de insegurança e instabilidade. Vale lembrar que a lei que criou os Institutos descreve diretrizes, mas não descreve processos, e muito menos processos de ordem administrativa.

Em certa medida houve um avanço no que diz respeito à distribuição geográfica das unidades autorizadas para cada Instituto. Analisando essa variável, percebeu-se que o governo criou critérios eficientes que minimizaram o interesse dos atores políticos que, no processo eleitoral de 2006, se serviram do modelo Instituto para alavancar suas campanhas eleitorais.

Considera-se que a missão delegada aos Institutos, além de ousada, é de extrema responsabilidade no que diz respeito a ministrar o ensino nos níveis técnico de nível médio e superior. Esta dupla missão requer dessas instituições um considerável esforço e dedicação para que não seja perdida a tradição da oferta de ensino profissional público de qualidade feita pelas instituições da rede até aquele momento. Avaliamos que a construção e a afirmação da nova identidade institucional seja o grande desafio imposto para os integrantes dos IFs. Isso representa abdicar de uma identidade construída com muita luta ao longo do tempo e passar a contribuir para o crescimento coletivo de uma nova institucionalidade. Será isso possível? As disputas por verbas, autonomia e status permitirão que isso aconteça?

Considerações Finais

Sabemos que a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica é séria o suficiente para assumir as missões a ela confiadas. Entretanto, entendemos que algumas questões precisam ser refletidas neste momento de afirmação da nova identidade e de conformação do ensino superior no interior dos mesmos.

Frente à complexidade dos processos, conseguirão essas instituições administrar, com qualidade esperada, todas essas possibilidades de ofertas de ensino uma vez que já foi constatado que elas não estavam preparadas para tanto? Embora tenham um corpo docente altamente qualificado, sabemos que este ainda não é suficiente para suprir a expansão e todas as demandas dos cursos implantados. Com isso, os docentes transitam por diferentes cursos e disciplinas. Seriam estes capazes de apropriar-se de tantos conhecimentos e tarefas e ainda manterem a excelência no ensino, pesquisa e extensão que a sociedade espera e necessita? Será este um processo de precarização da profissão docente? Até que ponto o corpo docente ingressante nos Institutos, qualificado pelos mestrados e doutorados academicistas, tem influenciado na escolha dos cursos a serem implantados, nos currículos dos mesmos e até na identidade da própria instituição? Embora os IFs abranjam dois níveis de ensino, a chegada de um corpo docente qualificado para atuar no ensino superior não faz com que os mesmos excluam das suas prioridades ministrar aulas no ensino médio? Os professores que já possuíam uma vasta experiência no ensino médio e que agora precisam atuar no ensino superior para suprir as vagas ainda não ocupadas podem comprometer a qualidade dos cursos? Por não possuírem em seus quadros um corpo docente especializado na área pedagógica e terem que cumprir a obrigatoriedade da oferta de 20% de cursos de licenciatura, os IFs podem contribuir para a desqualificação da profissão docente? A escolha dos cursos superiores pelos IFs está atendendo os anseios dos jovens e promovendo a sua emancipação? Em que medida o ensino superior foi expandido e democratizado nas áreas de abrangência dos Institutos? Os IFs estão fortalecendo os APLs por meio da exploração das potencialidades e da sua vocação produtiva? Esse novo modelo institucional está gerando mudanças na qualidade de vida dos brasileiros?

Questões como as colocada acima nos angustiam, porém, como essa política é ainda muito recente e vem provocando mudanças tão profundas nas instituições que a integrou, acreditamos que não será uma tarefa fácil fazer com que todas as propostas de reformulação sejam cumpridas, a contento, no curto e médio prazos. Como as políticas precisam de um tempo para ser avaliadas, presumimos que impactos positivos sejam constatados num período não muito longo.

Agradecimentos

A CAPES pelos recursos concedidos.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. T. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-55.

CHAUÍ, M. A Universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação** Nº 24. Set /Out /Nov /Dez. Rio de Janeiro, 2003.

CHAVES. V. L. J.; LIMA R. N., MEDEIROS L. M. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: **Educação superior no Brasil – 10 anos pós-LDB**. Brasília/Inep, 2008. p. 329-348.

CHINELLI, F. Florestan Fernandes: Educação e Compromisso com a Mudança. In: FÁVERO, Osmar (org.). **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas: Autores Associados, 2005. 245 p.

COSTA, B. L.D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, M. NEVES, J. A. B. (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. 408p.

DOURADO L. F. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ. Soc.**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO. M.C.B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42.

FERNANDES, F. **O desafio educacional**. São Paulo, Cortez/Aut. Associados. 1989, 264 p.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M., RAMOS, M. **A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita**. Rio de Janeiro: [s. Ed.], 2004.

GOMES, A. M.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Políticas da Educação Superior no Brasil: mudanças e continuidades. In: PAULA, M. F. C.; LAMARRA, N. F. (Orgs.). **Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina**. Aparecida: Idéias & Letras, 2011, 397 p.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed., Longman, U.S.A, 2003.

KUENZER, A. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L.; LOMBARDI, J.C. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.