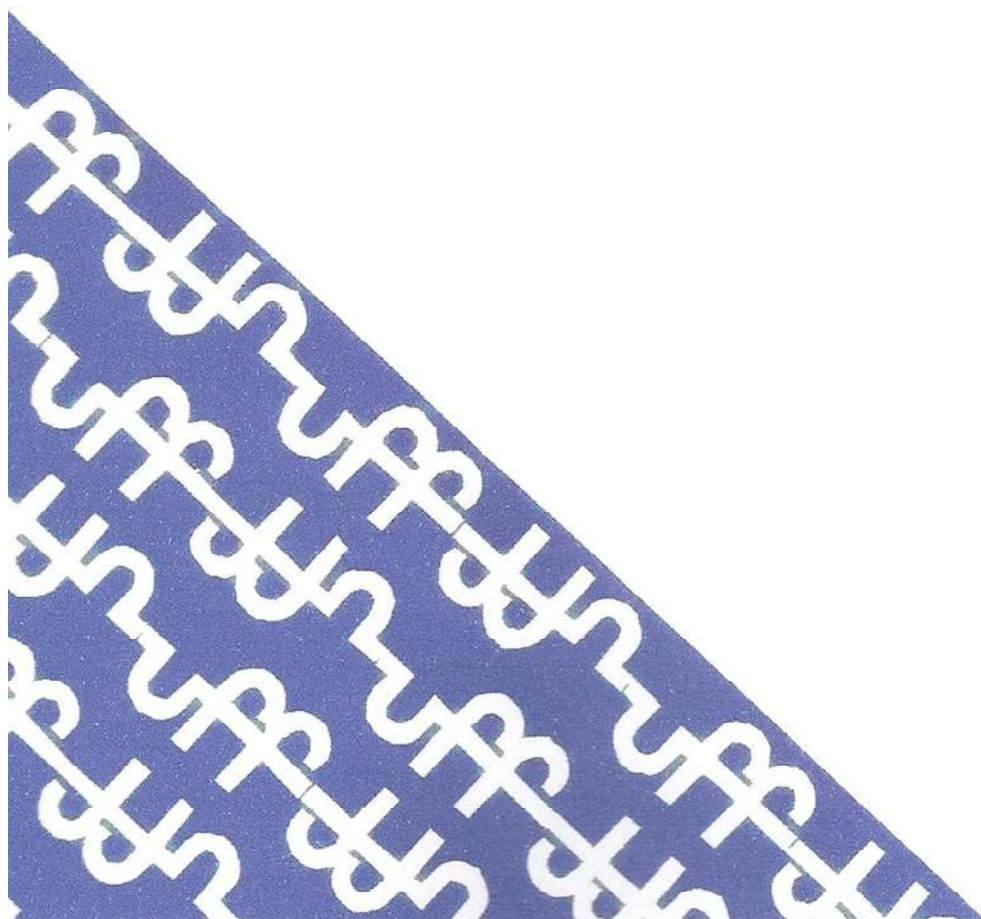


**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

Daniela Gomes Martins Bueno

**A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A CONFORMAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR NESSAS INSTITUIÇÕES**



**NITERÓI, RJ
2012**

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

- B928 Bueno, Daniela Gomes Martins.
A política de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a conformação do ensino superior nessas instituições / Daniela Gomes Martins Bueno. – 2012.
124 f.
Orientador: Mônica de Castro Maia Senna.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2012.
Bibliografia: f. 117-123.
1. Brasil. 2. Ensino Superior; aspecto histórico. 3. Política Pública. 4. Política educacional. I. Senna, Mônica de Castro Maia. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 378.81

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

DANIELA GOMES MARTINS BUENO

**A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A CONFORMAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR NESSAS INSTITUIÇÕES**

Niterói

2012

DANIELA GOMES MARTINS BUENO

**A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A CONFORMAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR NESSAS INSTITUIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof.^a Dra Mônica de Castro Maia Senna

Niterói

2012

DANIELA GOMES MARTINS BUENO

**A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E A CONFORMAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR NESSAS INSTITUIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos
Pós-Graduados em Política Social da
Universidade Federal Fluminense como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre em
Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Professora e orientadora, Prof.^a Dr^a Mônica de Castro Maia Senna
Universidade Federal Fluminense - UFF

Professora, Dr^a. Lobélia da Silva Faceira
Universidade do Rio de Janeiro - UNIRIO

Professor, Dr. Sérgio Pedini
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais - IFSULDEMINAS

Niterói

2012

Dedico esta dissertação aos meus grandes amores, Dênis, Thaís e Thiago.
Minhas conquistas são por vocês e para vocês.

AGRADECIMENTOS

Dentre as alegrias da vida, agradecer com certeza é uma delas.

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pelas oportunidades concedidas, por guiar meus passos para mais uma conquista. Obrigada pela sua proteção.

Aos meus pais, Airton e Wanda, por fazer com que eu me sinta amada e importante em todos os momentos da minha vida. Vocês são minha força, aconchego e inspiração.

Ao meu marido por fazer dos meus sonhos os seus, por estar ao meu lado em todos os momentos. Por administrar a minha ausência com enorme tranquilidade e sabedoria. Obrigada por me amar e ser meu porto seguro. Minha vida sem você não tem sentido.

À minha querida Thaís, que na etapa mais difícil da sua vida, compreendeu minha ausência. Pelo ombro amigo, por escutar minhas angústias e sempre ter uma palavra de incentivo. Pelo olhar de admiração que me move e me faz querer ser melhor a cada dia. Agradeço simplesmente por você ser minha filha. Te amo demais!

Ao meu querido Thiago, pelo exemplo de determinação e seriedade. Por me fazer acreditar que com esforço e dedicação, sempre alcançamos nossos sonhos. Por alegrar os meus dias, pelos beijos e abraços. Amo muito você meu filho!

Aos meus familiares pelo apoio, incentivo e carinho. As palavras de cada um resultaram numa grande força para que alcançasse meu objetivo. Amo vocês!

Ao meu cunhado Prof^o. Dr. Délcio Bueno da Silva, pela colaboração e pelo grande incentivo na conquista desse mestrado.

Aos meus amigos que compreenderam a minha ausência e não me abandonaram. Vocês são a outra família que escolhi.

À minha orientadora Mônica Senna, por me acolher com muito carinho. Seu conhecimento, sorriso e delicadeza foram imprescindíveis para que eu pudesse concluir este trabalho. A cada encontro um exemplo de simplicidade. A cada email

uma demonstração de amizade. Você é uma amiga que ficará no meu coração para sempre.

À professora Lenaura Lobato por acreditar no meu potencial e me fazer visualizar isso em todos os momentos que estivemos juntas. Quando eu crescer quero ser uma educadora como você! Que pena que você não está aqui.

Aos professores que ao longo do curso tive o privilégio de conviver e aprender com suas experiências. A cada aula, um novo olhar para um mundo que até então, estava obscuro. Posso dizer, que vocês, cada um a seu modo, muito contribuíram para que eu me tornasse uma pessoa melhor.

Aos meus colegas de turma agradeço pelo companheirismo, pelas risadas, pelos apertos que passamos juntos, pelo bolo de aniversário. Essa jornada com vocês se tornou mais leve e prazerosa.

Aos amigos Márcio e Naísa pelo apoio, ombro e amizade.

Às funcionárias do programa pela disponibilidade e alegria nos momentos de convivência.

Aos membros da banca examinadora pelas sábias contribuições com este trabalho.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais pela oportunidade e condições para realização do curso.

Aos representantes do MEC/SETEC e reitores dos Institutos Federais pela disponibilidade e conhecimentos dispensados a esta pesquisa.

A CAPES pelos recursos concedidos.

**“Se a educação sozinha não transformar a sociedade,
sem ela tampouco a sociedade muda.”
(Paulo Freire)**

RESUMO

BUENO, Daniela Gomes Martins. **A política de criação dos Institutos Federais e o processo de conformação do ensino superior nessas instituições.** Niterói, 2012. 125 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense.

O presente estudo analisa a política pública de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o ensino superior no interior dessas instituições. Para examinar a política, este estudo buscou priorizar a dimensão político-institucional, além de considerar os cenários, político e social, no qual a política foi implantada, no sentido de compreender suas finalidades e o papel que tem ocupado no cenário educacional brasileiro. Para isso, foram analisados os elementos legais e as produções referentes aos contextos sociais, históricos e ideológicos incorporados. A pesquisa desenvolvida é de natureza quanti-qualitativa uma vez que conta com levantamento dos números disponibilizados pelos Censos da Educação Superior nas décadas de 1990 e 2000 e com as concepções e a percepções dos atores sociais envolvidos nesse processo. Esta pesquisa enfatiza as fases de formulação e implantação da política de criação dos Institutos e como se encontra o processo de conformação do ensino superior no interior dessas instituições. A dissertação foi estruturada em dois capítulos sendo o primeiro, a construção da trajetória histórica do ensino superior no país e o levantamento das políticas públicas implementadas para este nível de ensino nas décadas de 1990 e 2000. No segundo capítulo, a partir das percepções dos atores institucionais e políticos, efetivamos a análise da política de criação dos IFs e do ensino superior nessas instituições. Nas considerações finais foram recuperados os eixos de análise e as variáveis escolhidas para o presente estudo, estabelecendo uma articulação com os dados pesquisados e sinalizando os aspectos positivos, as fragilidades e os questionamentos a serem respondidos em pesquisas futuras.

Palavras-chave: Política pública; Formulação; Implementação; Atores Sociais; Instituto Federal; Ensino Superior.

ABSTRACT

BUENO, Daniela Martins Gomes. **The creation policy of Federal Institutes and the forming process of higher education in these institutions.** Niterói, 2012. 125p. Dissertation. Universidade Federal Fluminense.

The present study analyzes the creation public policy from the Federal Institutes (FIs) of Education, Science and Technology and the higher education within these institutions. To examine the policy, this study sought to prioritize the political and institutional dimension, besides considering the political and social scenarios in which the policy was implemented, in order to understand their purpose and the role it has occupied in the Brazilian educational scenario. For this, we analyzed the legal elements and productions related to the social, historical and ideological contexts incorporated into the work. The research has both quantitative and qualitative elements, since it counts on a survey of the numbers provided by the Census of Higher Education in the 1990s and 2000s and the views and perceptions of social actors involved in this process. This research emphasizes the stages of formulation and implementation of creation policy of institutes and how is the forming process of the higher education within these institutions. The dissertation is structured in two chapters with the first, the construction of the historical trajectory of higher education in the country and an examination of the implemented public policies on this level of education in the 1990s and 2000. In the second chapter, from the perceptions of institutional and political actors, we conducted an analysis of the creation policy of FIs and higher education in these institutions. In the final remarks, axes of analysis and the variables chosen for this study were recovered, establishing an articulation with the researched data and signaling the positives aspects, the weaknesses and the questions to be answered in future researches.

Keywords: Public Policy, Formulation, Implementation, Social Actors; Federal Institute; Higher Education.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Expansão das Instituições Técnicas Profissionais no Brasil

QUADRO 2 - Instituições que integraram cada instituto e cidade sede da reitoria

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Número de Matrículas no Ensino Médio, por Dependência Administrativa, de 1991 a 2002

TABELA 2 - Distribuição Percentual do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil 1991-2002

TABELA 3 - Distribuição Percentual do Número de Cursos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991-2002

TABELA 4 - Distribuição Percentual do Número de Vagas nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991-2002

TABELA 5 - Distribuição Percentual do Número de Inscrições nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991 – 2002

TABELA 6 - Percentual do Número de Concluintes em relação ao Número de Alunos que Ingressaram 4 anos antes - 1991-2002

TABELA 7 – Dados do Censo da Educação Superior 2010 relativo ao número de Vagas Oferecidas, Ingressos por Vestibular e Outros Processos Seletivos, Vagas ociosas nos Cursos de Graduação Presenciais por organização acadêmica. Brasil – 2010

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação (presencial e a distância) Brasil – 2001-2010.

FIGURA 2 – Evolução do Número de Matrículas por Modalidade de Ensino – Brasil 2001-2010

FIGURA 3 - Evolução do Número de Matrículas (presencial e a distância) por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010

FIGURA 4 – Distribuição e Participação Percentual de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Região Geográfica – Brasil – 2001 e 2010

FIGURA 05 – Bolsas do PROUNI ofertadas entre 2005 – 2011 em regime parcial e integral

FIGURA 6 – Evolução do Número de Concluintes em Cursos de Graduação (presencial e a distância) – Brasil – 2001-2010

FIGURA 7 – Mapa de Distribuição dos Institutos Federais

LISTA DE SIGLAS

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APLs – Arranjos Produtivos Locais
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CEFET – RJ – Centro Federal De Educação Tecnológica do Rio de Janeiro
CEFETE – MG – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CONCEFET – Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica
CONDETUF – Conselho das Escolas Técnicas Vinculadas as Universidades Federais
CONEAF - Conselho das Escolas Agrotécnicas Federais
EAD – Educação a Distância
EAFs – Escolas Agrotécnicas Federais
ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EPT - Educação Profissional de Tecnológica
ETF - Escola Técnica Federal
ETVs – Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
FIES – Financiamento Estudantil
IES - Instituições de Ensino Superior
IF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IFETs - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério da Educação
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP - Parceria Público Privada
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PROVÃO – Exame Nacional do Curso

REUNI - Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SESI – Serviço Social da Indústria

SESU – Secretaria de Educação Superior

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SISU – Sistema de Seleção Unificada

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UFMG – Universidade Federal de Campina Grande

UFF - Universidade Federal Fluminense

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA - Universidade Federal do Pará

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UFPI - Universidade Federal do Piauí

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFRPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFRR - Universidade Federal de Roraima

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

UFV - Universidade Federal de Viçosa

UNEDs - Unidades de Ensino Descentralizadas

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I – PANORAMA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL.....	22
1.1 Descortinar o passado para compreender o presente	22
1.2 A expansão do ensino superior nos anos 1990	33
1.3 O ensino superior nos anos 2000 – rupturas e continuidades	39
1.4 Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o ensino superior	51
CAPÍTULO II – A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DOS IFs E O ENSINO SUPERIOR: O QUE PENSAM OS ATORES ENVOLVIDOS.....	57
2.1 Contexto político-social	58
2.2 Transformando a diversidade em unidade	68
2.3 Participação dos atores no processo de criação dos IFs	70
2.4 Forma de adesão e consequências	78
2.5 Reação das instituições envolvidas	81
2.6 Distribuição geográfica.....	86
2.7 A implantação da política de criação dos IFs	89
2.8 Contexto político-socio-educacional.....	90
2.9 Financiamentos e contrapartidas	96
2.10 Treinamento e capacitação.....	99
2.11 A conformação do ensino superior no interior dos IFs	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
APÊNDICE.....	124

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 IF 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.

O interesse na realização deste trabalho é resultado de aproximações com o nível superior de ensino como docente, bem como o envolvimento no processo de implantação da política pública educacional que deu vida aos Institutos Federais de Educação. Outro fator importante e motivador da pesquisa é o fato de até o presente momento, não existirem estudos com o recorte de analisar essa política, por meio da visão dos atores da formulação e implantação.

As reformas implementadas na educação superior, nos anos de 1990, foram pautadas pelos organismos internacionais, cuja premissa é de que o sistema de ensino superior, além de diversificado, precisava se tornar mais flexível e com custos mais baixos para os caixas públicos. Como resultado, formou-se uma onda de diversificação e uma avalanche de privatização deste nível de ensino. Ensino superior de qualidade e gratuito, naquele momento, era para poucos e, em sua grande maioria, para os que vinham da classe média ou da elite.

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. Este se destacou como um importante projeto governamental que trazia consigo o objetivo de atender os estados e microrregiões se configurando como um processo real de democratização regional da educação técnica de nível médio e superior no nosso país.

Em resumo, os Institutos Federais são considerados pela Lei 11.892/2008 instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi e ainda são equiparados às Universidades Federais no que diz respeito a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos superiores. Como finalidades, destacamos a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, o desenvolvimento de programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; a realização e o estímulo a pesquisa aplicada dentre outras. Com as finalidades definidas, os institutos possuem objetivos como ministrar educação profissional técnica de nível médio na forma de cursos integrados (50%), ministrar educação de nível superior por meio dos cursos de tecnologia, licenciatura (20%), bacharelado e engenharias, pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado.

Por se tratar de um projeto de governo de grande vulto e como nas últimas décadas, as pressões impostas pelas novas e complexas demandas do mundo contemporâneo intensificaram os estudos voltados à análise e avaliação das políticas públicas e das políticas sociais, se fez necessário desvendar e historicizar a política em foco.

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. Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos, identificar a trajetória histórica do ensino superior no Brasil através do legado das

políticas públicas adotadas pelos diferentes governos, analisar o processo de formulação dos Institutos Federais identificando o contexto político-social que favoreceu a criação desta política e os constrangimentos e dificuldades enfrentados; mapear os atores e o grau de envolvimento dos mesmos na política; investigar o processo de implantação dos Institutos buscando entender como se deram as decisões políticas, a definição de prioridades e a distribuição geográfica e identificar a partir da percepção de gestores, os limites, possibilidades e tensões na conformação do ensino superior nos Institutos Federais.

A hipótese que se estabelece é a de que a política de criação dos IFs apresentou diversos problemas estruturais e de gestão nas fases de formulação e implantação, porém vem contribuindo de forma significativa para a democratização do ensino superior no país.

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 (agentes governamentais, conselhos, sociedade civil, empresários, potenciais beneficiários, opinião pública, etc.) com interesses diversos e capacidades de influência na arena decisória também distintas. Draibe (2001) afirma que

“a análise de uma política é a análise a respeito dos processos e atores (portadores de poder) envolvidos na construção da política, identificando as formas de intervenção adotadas pelo Estado, as relações entre atores públicos e privados, os pactos, objetivos, metas e perspectivas do Estado e da sociedade”.

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, período este de

formulação e implantação dessa política, 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. Para isto foram analisados os elementos legais e as produções referentes aos contextos sociais, históricos e ideológicos incorporados.

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. Nesta revisão, foram enfocados aspectos relativos à trajetória histórica do ensino superior no país, às políticas públicas deste nível de ensino nas décadas de 1990 e 2000 e o levantamento dos dados quantitativos dos Censos da Educação Superior realizado pelo MEC/ INEP.

A segunda etapa consistiu em uma análise documental por meio do arrolamento de leis, portarias, resoluções, planos, programas e projetos da educação superior. O levantamento da legislação foi feito através do site do MEC e do Planalto e contemplou o período de 1995 a 2010, na tentativa de compor a trajetória de atuação política dos governos analisados.

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. Embora reconheça a importância de identificar outros pontos de vista sobre a questão estudada, notadamente dos professores e alunos dos IFs, optou-se por privilegiar, neste estudo, a perspectiva dos gestores, uma vez que esse segmento está diretamente envolvido na política de criação dessas instituições e o tempo para coleta,

sistematização e análise das informações relativas aos demais segmentos extrapolaria o prazo para conclusão do mestrado.

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.

Acredita-se que por meio de uma entrevista os sujeitos podem disponibilizar informações e dados pertinentes ao objeto da pesquisa. Minayo (1993: p.109-110) contribui quando diz que:

"o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas".

Para Motta (1995), um acervo de entrevistas constitui uma fonte muito rica para o debate sobre os rumos da política brasileira e foi neste intuito que a busca por informações que pudessem ser relevantes se tornou necessária.

As entrevistas foram gravadas, transcritas e, após a transcrição, iniciou-se um processo de leitura livre, seguida de uma segunda leitura onde os eixos de análise foram selecionados. O material empírico foi analisado pelo método de análise de conteúdo. No intuito de dar legitimidade à pesquisa, o material da entrevista foi confrontado com a literatura e com os dados documentais. Os eixos de análise e as

variáveis escolhidas foram definidos com base nos objetivos traçados pela pesquisa, mas balizados pelas informações trazidas pelos próprios entrevistados. A dissertação está estruturada em dois capítulos e considerações finais.

No primeiro capítulo, apresentamos a trajetória histórica do ensino superior no cenário brasileiro, enfocando as décadas de 1990 e 2000 e as políticas educacionais para o nível superior de ensino, implementadas pelos governos.

No segundo capítulo, efetivamos a análise da formulação e implantação da política de criação dos IFs e o ensino superior no interior dessas instituições a partir das percepções dos atores institucionais e políticos.

As considerações finais recuperam os eixos de análise e as variáveis escolhidas para o estudo, estabelecem uma articulação com os dados pesquisados e sinalizam os aspectos positivos, as fragilidades e os questionamentos a serem respondidos em uma pesquisa futura.

CAPÍTULO I – PANORAMA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

1.1 Descortinar o passado para compreender o presente

O sistema educacional brasileiro foi, historicamente, marcado por políticas de caráter ambíguo que, ora migravam em favor das classes liberais, ora em favorecimento explícito dos interesses das classes conservadoras e das elites. Com o ensino superior isto não se deu diferente: durante décadas, fez parte de um cenário de divergências e conflitos ideológicos, principalmente, no que tange à sua expansão. Para entendê-lo e também as políticas públicas, Ianni (1986, p.39) destaca que Florestan Fernandes, em seu tempo, propunha:

“debruçar-se sobre o presente no que ele tem de insólito e velho, provocativo e decrépito e voltar-se a várias épocas passadas de modo a resgatar os nexos desconhecidos ou esquecidos, sem os quais o presente permanece opaco. Nesse percurso abrir perspectivas para o descortino do futuro”.

Apresentando um caráter tardio em relação a outros países, as instituições de ensino superior no Brasil começaram a ser criadas por volta de 1808, com a vinda da família real para o país. As primeiras faculdades criadas foram a de Cirurgia e Anatomia da Bahia (atualmente, Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a de Anatomia e Cirurgia do Rio de Janeiro (atualmente, Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda da Marinha, também no Rio. Em 1810, foi fundada a Academia Real Militar que se transformou, mais tarde, em Escola Politécnica (atualmente, Escola Nacional de Engenharia da UFRJ) (SCHWARTZMAN, 1991). As faculdades de direito vieram muitos anos mais tarde em Olinda e São Paulo. Ao que nos parece, o grande interesse, na época, não era uma política que tinha como meta a criação de uma universidade e sim, implantar escolas autônomas que pudessem atender às demandas do Estado e das elites locais, formando profissionais liberais como advogados, médicos e engenheiros.

Proclamada a República, a nova Constituição de 1891 permitiu o aparecimento de instituições regidas pelas esferas públicas municipais e estaduais e

também pela iniciativa privada, dando início assim, às escolas confessionais. Segundo Durham (2003), entre 1889 e 1918, foram criadas 56 novas escolas superiores, em sua maioria, privadas. As tentativas de criação de universidades foram raras e nenhuma delas se consolidou naquele momento.

Com a industrialização, iniciada na década de 1920, o Brasil passou por um momento marcante de modernização que atingiu também a educação, desencadeando reformas em todos os níveis de ensino. Para o ensino superior, foi proposta a criação de escolas que não somente atendessem aos anseios das elites e do Estado, mas, sim, a substituição de escolas autônomas por universidades públicas que privilegiassem, além da formação profissional, a pesquisa. Essa luta por uma reforma educacional galgou lugar no governo Vargas (1930 - 1945), particularmente, com o início do chamado Estado Novo. Durante esse período, a Igreja Católica, não só no Brasil, mas em diversos países considerados de maioria católica, almejava organizar o ensino superior utilizando verbas públicas e, em contrapartida, apoiaria, politicamente, o novo regime implantado pelo governo da época. Os intelectuais liberais, grandes opositores da época, embora não conseguissem vetar todos os benefícios relacionados à igreja, conseguiram garantir que o governo não direcionasse o financiamento público para as instituições confessionais, fazendo com que as mesmas continuassem a fazer parte do setor de ensino privado. Vê-se, portanto, que a oposição entre o ensino público e privado, em sua origem, estava fortemente permeada pela oposição pública versus confessional (DURHAN, 2003).

A reforma do ensino no governo Vargas instituiu, além de outras ações, as universidades, porém não extinguiu as escolas autônomas. Regulamentou o ensino superior público e privado no que diz respeito aos seus currículos, programas, duração dos cursos, indicação de professores, estabelecimento de taxas e pagamento de mensalidades pelos estudantes. Nesse momento, o Estado centralizava as decisões e passava a reger e controlar todo o sistema. Esta é uma clara diferença em relação ao período anterior, onde as iniciativas de reforma do ensino tinham caráter estadual, em conformidade com a feição marcadamente

federalista da Primeira República (EMERICK, 2006). Relativo à expansão do sistema de ensino superior, pode-se dizer que, durante o governo Vargas que se estendeu até 1945, ela aconteceu de forma lenta. No período de 15 anos, foram criadas a Universidade Nacional do Rio de Janeiro, a Universidade do Distrito Federal e mais tarde, a Universidade de São Paulo.

No contexto de redemocratização pós Estado Novo ocorreu mais um momento de expansão, embora ainda tímido, do ensino superior do país. Foram instituídas 18 universidades públicas e 10 privadas, estas em sua maioria, confessionais. O processo se deu por meio da fusão de diversas instituições privadas que, mais tarde, vieram a ser federalizadas pelo governo, compondo assim a universidade pública.

A partir de 1964, com o golpe Militar e a implantação do regime de exceção que duraria duas décadas, o país atravessou um período marcado pelo fechamento do Congresso Nacional e de canais de participação social. Pode-se dizer que durante o período de 1964 (golpe militar) a 1988 (Constituição democrática), o país se desenvolveu economicamente, com expansão da produção, modernização e entrada do capital estrangeiro, onde as políticas sociais “apresentavam” um caráter assistencialista e clientelista (DALLAGO, 2007). Ademais, o período da ditadura militar foi caracterizado pelo autoritarismo, pela censura, pela supressão dos direitos constitucionais, pela perseguição política, prisão e tortura dos opositores. Assim, exigia-se do Estado uma reposta às questões sociais que vinham se agravando.

[...] no pós-64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. Privatização (SOARES, 2001, p.209).

Para Minto (2006, p. 90), a universidade brasileira, esse período também foi cheio de formulações e propostas que caminharam na direção de sufocar o debate sobre a construção de uma universidade de fato no país e acabaram impondo uma

reforma ou, como avaliada e dita por Florestan Fernandes (1989), uma “contrarreforma”. Para esse autor, o sentido histórico das reformas universitárias durante a Ditadura Militar não pode ser visto de forma isolada ou como a implantação de um bloco de transformações homogêneas. É necessário que se vejam as políticas de forma a entender a complexidade entre a educação e o contexto histórico no qual estão inseridos.

Nesse sentido, é preciso lembrar que a educação era vista como uma das formas de legitimidade e também como forma de inculcar a ideologia defendida. A crise capitalista se tornava uma realidade, fazendo com que os Estados Unidos exercessem um grande controle sobre os países considerados de Terceiro Mundo, causando na população um sentimento de descontentamento. Os anos de 1950 e 1960 foram abalizados por manifestações populares reivindicando melhores condições de vida num país marcado por uma enorme concentração de renda e terras, desigualdade social e baixo nível educacional (MINTO, 2006, p. 92). As aspirações da burguesia e do proletariado eram bastante antagônicas e demandou do governo uma saída imediata para o problema. O recurso encontrado foi o de realizar a busca do capital estrangeiro que assumiu um papel importante para os rumos da economia e da política do país, desencadeando um modelo econômico novo. Foi no período da ditadura que essa “ajuda” se transformou num caráter de empréstimos financeiros que visavam à obtenção de lucros para as agências internacionais. No campo educacional, a “ajuda” se apresentava de forma a financiar um projeto político-ideológico que legitimasse os interesses do capital internacional e mantivesse a relação de dependência entre os países que detém maior capital em detrimento daqueles subordinados ao sistema. Amarrava-se o país, ao invés de ajudá-lo a conquistar sua independência e autonomia tanto política quanto econômica.

Diante do processo já concretizado de dependência do Brasil aos capitais das agências estrangeiras, da interferência dessas agências nas políticas educacionais do país, a escola pública era colocada em segundo plano. A Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional¹ (BRASIL/Lei n. 4.024/61), apresentada pelo deputado Carlos Lacerda, apresentava um caráter privatista favorecendo a disputa por recursos públicos pelas escolas privadas. Travava-se, aí, o embate entre os defensores da escola pública e os defensores dos interesses privatistas. A campanha em defesa da escola pública² que tinha a participação de diversos intelectuais teve por objetivo contrapor o anteprojeto desta lei.

Para Fernandes (1989 p. 107)

“o debate que foi travado sobre a reforma do ensino estava centrado entre uma concepção vinculada à preocupação católica de controlar mentes e corações, as escolas que viam no ensino um mecanismo de acumulação de capital, e, de outro lado, o setor que lutava pela democratização do ensino, a exclusividade da verba pública para o ensino público e pela retomada das grandes linhas do projeto de Diretrizes e Bases”.

As ideias desse pequeno grupo não alcançaram forças para contrapor os interesses das classes dominantes, embora apoiada pelo movimento operário e por diversos outros setores. A LDB de 1961 abre precedentes para práticas que permeariam o setor educacional ao longo do tempo. Práticas de concessão de recurso público para engrandecimento do setor privado e de direito de participação nas arenas decisórias e regulatórias do processo educacional em troca de um discurso de que o país, investindo em instituições privadas, não precisaria criar mais escolas públicas.

O ano de 1968 foi marcado pela reforma universitária que, para Romanelli (2000, p. 222), apresentou “a forma da universidade brasileira, visando sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país”. Esta reforma produziu efeitos paradoxais no ensino universitário do país.

¹ Participaram ativamente da comissão nomeada para elaboração da LDB, Almeida Júnior, Joaquim Faria Goes Filho e Celso Kelly. (CUNHA, 1983).

² A campanha em defesa da escola pública contou com a participação de intelectuais como Florestan Fernandes, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, Carneiro Leão entre outros e teve como seu principal ponto de irradiação a USP (MINTO, 2006).

“Modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais. Criaram-se condições propícias para que determinadas instituições passassem a articular as atividades de ensino e de pesquisa. Aboliram-se as cátedras vitalícias, introduziu-se o regime departamental, institucionalizou-se a carreira acadêmica, a legislação pertinente acoplou o ingresso e a progressão docente à titulação acadêmica. Para atender a esse dispositivo, criou-se uma política nacional de pós-graduação, expressa nos planos nacionais de pós-graduação (MARTINS, 2009 p. 16).

Por outro lado, esta reforma também abriu as portas para o ensino privado.

“reproduziu o antigo padrão brasileiro de escola superior, ou seja, instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira (FERNANDES, 1975, p. 51-55).

Uma nova Lei de Diretrizes e Bases para Educação é apresentada mais tarde (1989) – já no contexto de redemocratização do país – pelo então deputado federal Jorge Hage, no intuito de estabelecer a exclusividade de verbas públicas para o sistema público de ensino. Não é de se admirar que, novamente, esta proposta fosse derrotada. A privatização do ensino era uma prioridade governamental para manutenção do capitalismo vigente. Chinelli (2005: p. 74) relata que Florestan, em artigo publicado em 1982 no Jornal da II Conferência Brasileira de Educação, manifesta que

“os anos de autoritarismo teriam implodido qualitativamente o ensino em todos os níveis e provocado tempos históricos regressivos, caracterizando-se esse período pela elitização das estruturas de poder das instituições educacionais; pela forte repressão à atuação política contestadora de alunos, professores e funcionários; pela mistificação do aparente crescimento quantitativo do sistema educacional; pelo estrangulamento do ensino público; pela transferência de recursos públicos favorecendo a expansão do ensino privado e pelo desvirtuamento do ensino técnico”.

A defesa empreendida sobre o financiamento público somente para as escolas públicas sofre outra derrota no texto da Constituição Federal de 1988, quando se determinou que os recursos públicos deveriam ser destinados às escolas públicas, “podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não lucrativa” (BRASIL, 1988, art. 213, inciso

I). Observa-se com isso que os governos vêm dando continuidade ao processo de ajuste da educação superior às necessidades do mercado.

Nota-se por meio da trajetória histórica brevemente relatada, que há algumas décadas, o Sistema Educacional Brasileiro vem sendo pautado pela lógica de mercado.

Para uma análise mais acurada sobre a política de criação dos IFs e, em seu interior, o processo de conformação do ensino superior, torna-se necessário um maior aprofundamento sobre o período de 1995 a 2010, momento em que as reformas educacionais adquirem novo vulto. Parte-se da hipótese de que a política de criação dos IFs não se deu em um vazio institucional, mas está articulada à dinâmica das reformas implantadas a partir desse período.

Antes de abordar esse período, cabe, porém, traçar, ainda que em linhas gerais, os principais pontos da reforma iniciada no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que abriu espaço para a adoção de alguns princípios e diretrizes que se colocam em disputa no período aqui analisado.

A eleição de Fernando Collor de Melo representou um golpe mortal nas principais conquistas incluídas na Constituição Federal de 1988 para o campo social, com impactos para as políticas públicas e dentre elas a educação. De caráter, nitidamente, neoliberal, este governo adota uma série de reformas pautadas em medidas como cortes de verbas públicas, negociação da dívida externa, incentivo e flexibilização da entrada de investimentos estrangeiros, privatizações de empresas estatais, eliminação de programas de controle de preços, dentre outros.

Para o ensino superior, com a presença de José Goldemberg, ex-reitor da Universidade de São Paulo, à frente do Ministério da Educação, uma política em defesa da autonomia e avaliação começava a ser empreendida. Mesmo sendo essa uma luta do Andes (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior), os significados se apresentavam de forma diferenciada. Para o Andes, autonomia significava eleições diretas para a direção das instituições de ensino e o término das exigências acadêmicas para exercê-la. Na visão ministerial, a autonomia

seria representada pela responsabilidade administrativa sob o controle do poder público por meio das avaliações e dos critérios de desempenho das instituições no que diz respeito a ensino e pesquisa. Tal perspectiva, no entanto, não se concretizou devido ao pedido de demissão do ministro após um ano no cargo. A polêmica instalada pelo novo presidente que não atendeu aos anseios da população associada a denúncias de corrupção e má verbação de verbas públicas suscitaram o *impeachment* para que fosse colocado um basta em todo o processo instaurado. Porém, a política neoliberal continuou e o Brasil se aproximou ainda mais das exigências postas pelo mercado internacional em uma era globalizada.

Entre meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, o processo de internacionalização foi ainda mais estimulado, o que possibilitou que o Banco Mundial ampliasse suas funções técnicas e financeiras, intervindo e modificando as agendas políticas do nosso país, principalmente nos setores sociais onde a educação está inserida. Estar submetido às regras dos organismos financeiros que representavam o capital estrangeiro se tornou a base do sucateamento e da privatização de uma parte significativa do patrimônio brasileiro, além de tornar a economia muito vulnerável. Este novo modelo partiu da premissa de que era preciso reduzir o papel do Estado por meio do controle de investimentos do setor público e do incentivo de investimentos do setor privado; realizar reformas administrativas; estabilizar o sistema fiscal e monetário; reduzir o crédito interno e as barreiras que dificultavam o acesso aos investimentos do mercado internacional. Para que isso se concretizasse, era preciso aceitar o pacote de investimentos proposto pelo Banco Mundial. Esse pacote continha, além dos recursos e exigências de base econômica, as chamadas "condicionalidades", sendo, uma delas, a participação desse Banco na definição da política de longo prazo para os setores financiados. É desta forma que os critérios adotados para a concessão de financiamentos têm permitido que o Banco influencie as agendas setoriais dos países (FONSECA, 1998). Como o grande objetivo do Banco Mundial era promover o crescimento econômico e reduzir a pobreza, a educação na década de 1990 se tornou um instrumento fundamental e imprescindível para atingi-los. Promover ações e definir políticas educacionais para

os países em desenvolvimento se tornou interesse prioritário, embora saibamos que a educação, de forma isolada, não conseguiria reduzir a desigualdade.

Além de corroborar com este objetivo, dois documentos foram produzidos pelo Banco Mundial para pautar as políticas educacionais para o ensino superior. O primeiro deles é o documento *Prioridades e estratégias para a educação – estudo setorial do Banco Mundial*, produzido em 1995 que estabelece para a educação, prioridades como o aumento do acesso, a qualidade, a equidade, e a redução do tempo que os países levam para reformar seus sistemas educacionais. O segundo é *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BIRD, 1995) que traz como premissas a diversificação de modelos institucionais e o incremento das instituições privadas, o incentivo para que as instituições públicas busquem financiamentos que não sejam somente do Estado, adotar políticas que priorizem a equidade e a qualidade e, por último, a redefinição do papel do governo em relação ao ensino superior.

Estas diretrizes propostas pelo banco para a educação mundial foram incorporadas, rapidamente, na política educacional do Brasil no que diz respeito, especificamente, ao ensino superior, objeto de nossa pesquisa. Para Lauglo (1997, p.154), no documento produzido pelo Banco para este nível de ensino, a privatização deixa de ser um mero complemento. Financiamento privado e provedores particulares são a principal ferramenta para assegurar, em todas as regiões, a sustentação fiscal da educação superior. A educação básica, tal como proposto no documento, deveria ser fornecida de forma gratuita, mas a secundária e superior, deveriam ser submetidas ao pagamento de taxas. Se as taxas são conservadas baixas, é possível que se estabeleça um imposto de educação para graduados. Ademais, o documento propõe que se faça um maior monitoramento dos investimentos e resultados apresentados, reduzindo o gerenciamento por meio de estruturas burocráticas centralistas ao mesmo tempo em que propõe o aumento do gerenciamento por objetivos e indicadores de *performance* – “uma orientação para resultados” (LAUGLO, 1997). As metas propostas acima lembram que não estamos

tratando de um governo provedor e, sim, de um banco em que a lógica das negociações é balizada pelo lucro.

A influência dessas diretrizes do Banco Mundial na educação superior durante o período 1995-2002 se concretizou em projetos e programas que tiveram um grande impacto neste nível de ensino, principalmente no que diz respeito à sua expansão por meio de Instituições de Ensino Superior privadas em detrimento das públicas. Este setor atingiu 69% de participação no sistema educacional em 2001.

Para Dourado (2002), o resultado dessa nova fase de reestruturação capitalista é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública. O pensamento de Fernando Henrique Cardoso, então presidente (1995-2002), demonstra os rumos adotados por seu governo.

“Vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais (...). É imperativo fazer uma reflexão há um tempo realista e criativa sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois somente assim será possível transformar o Estado de tal maneira que ele se adapte às novas demandas do mundo contemporâneo” (CARDOSO apud DOURADO, 2002).

Com o intuito de tornar a gestão e o Estado “modernos”, o governo da época adotou a política de fazer com que a cultura, a educação e a saúde se tornassem um serviço não exclusivo do provimento do Estado e, sim, um serviço que poderia ser oferecido pela iniciativa privada e também pelo setor público não estatal. Isto, sem sombra de dúvida, trouxe repercussões importantes para a política educacional, bem como, para o conjunto do sistema de proteção social brasileiro. A perspectiva neoliberal é, nesse contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma e o desemprego como contingência necessária ao desenvolvimento do capital (DOURADO, 2002). Na arena de negociação das políticas educacionais para o ensino superior, é possível notar que o país se coloca como um fiel depositário das prescrições internacionais, principalmente às do Banco Mundial.

Gomes, Oliveira e Dourado (2011) relatam que, desde a segunda metade da década de 1990, as políticas educacionais basearam-se em três princípios fundamentais: *flexibilidade*, *competitividade* e *avaliação*. Isto comprova que as diretrizes internacionais, do Banco Mundial, especificamente, foram contempladas pelas políticas adotadas pelo governo da época que, sem titubear, aderiu à privatização do ensino, aos indicadores de *performance* e à formação de *ranking* entre as instituições de ensino.

Rompendo com a reforma universitária de 1968, o princípio da *flexibilidade* é contemplado quando se abre para a diversificação e diferenciação dos formatos institucionais de ensino superior como, por exemplo, os Centros Universitários, Faculdades Isoladas e Integradas, Institutos Superiores de Ensino. As 973 instituições que compunham o ensino superior brasileiro no ano de 1998 apresentavam uma grande diversidade de formatos institucionais e vocação acadêmica (MARTINS, 2000). A rigor, as universidades têm um papel fundamental no processo educacional devido à grande preocupação em desenvolver um alto nível acadêmico e uma tradição em pesquisa científica. Isto não acontece no caso das 727 instituições isoladas que compõem uma categoria bastante heterogênea. Algumas apresentam grandes deficiências, sendo uma delas a formação acadêmica dirigida aos alunos. Possuem uma forte tendência em direcionar seus trabalhos apenas para as atividades de ensino e a prática de pesquisa aparece como exceção.

O segundo princípio, o da *competitividade*, ficou aparente quando o governo optou por balizar o ensino superior pela lógica da mercantilização. Este nível de ensino passou a ser regido pelos sinais do mercado e pelos interesses dos empresários da educação. A política governamental, além de propiciar uma grande oportunidade de criação de instituições privadas, fez com que seus alunos passassem a ser tratados como clientes e/ou consumidores de produtos acadêmicos.

Este processo governamental de aumento da flexibilização e da competitividade no meio acadêmico logrou êxito por meio do terceiro princípio que é

o da criação de processos de *avaliação* aplicados às instituições de ensino para mensurar, diante dos resultados alcançados, a qualidade das instituições e dos cursos de graduação ofertados. O Provão (Exame Nacional de Cursos), criado em 1995, possibilitou a construção de um *ranking* entre as instituições de ensino superior e dos cursos oferecidos por elas, realizado por meio de uma prova aplicada aos alunos formandos de diversos cursos de graduação. Embora tenha tido uma grande resistência tanto do setor privado quanto do público que não permitiam a comparação entre os dois tipos de regime para que não afetasse o princípio da isonomia, a política foi implantada devido ao grande apoio recebido da sociedade e da imprensa. Quando divulgados os resultados, a sociedade demonstrou interesse e, de certa forma, ajudou a legitimar o Provão e todo o mercado foi diretamente influenciado, pois a rede privada utilizou sua classificação como forma de *marketing* para atrair um maior número de alunos. Com objetivo de incentivar e, efetivamente, aumentar a qualidade dos cursos superiores do país, o Provão, de certa forma, permite que o Estado transfira aos futuros alunos a responsabilidade pela escolha e sucesso profissional posteriores.

1.2 A expansão do ensino superior nos anos 1990

As políticas públicas educacionais de expansão do ensino superior foram permeadas pelo contexto histórico e político que influenciava todo o sistema societário nesse período. A demanda por uma expansão desse nível de ensino estava diretamente ligada ao nível de ensino que o antecede, o Ensino Médio. Na década de 1990, o Brasil vivenciou um dos principais fenômenos educacionais: a intensidade com que se expandiu o ensino médio. No período de 1991 a 1999, o número de matrículas para esse nível de ensino obteve um crescimento de mais 100%, passando de 3.772.698 alunos matriculados em 1991 para 7.769.199 em 1999. Este crescimento pôde ser observado nos anos finais do mandato de FHC conforme a tabela 1.

TABELA 1 - Número de Matrículas no Ensino Médio, por Dependência Administrativa, de 1991 a 2002

Ano	Matrícula por Localização e Dependência Administrativa				
	Total				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1991	3.772.698	103.092	2.472.964	177.268	1.019.374
1992	4.104.643	98.687	2.836.676	223.855	945.425
1993	4.478.631	93.918	3.180.546	244.397	959.770
1994	4.932.552	100.007	3.522.970	267.803	1.041.772
1995	5.374.831	113.312	3.808.326	288.708	1.164.485
1996	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-
1998	6.968.531	122.927	5.301.475	317.488	1.226.641
1999	7.769.199	121.673	6.141.907	281.255	1.224.364
2000	8.192.948	112.343	6.662.727	264.459	1.153.419
2001	8.398.008	88.537	6.962.330	232.661	1.114.480
2002	8.710.584	79.874	7.297.179	210.631	1.122.900

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados MEC/INEP 2002

Alguns indícios são de extrema importância para afirmar que o ensino médio poderia continuar se expandindo e garantindo qualidade nos serviços prestados. O primeiro e talvez o mais forte deles é que apenas 32% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos encontrava-se matriculada nesse nível de ensino. O segundo indício é que com a regulação do fluxo escolar, o ensino médio continuaria tendo um crescimento acelerado na próxima década, tendo uma estabilização a partir do ano de 2008, quando, segundo o INEP, o sistema deveria abrigar cerca de 10 milhões e 400 mil matrículas.

No que tange à melhoria de qualidade, a expansão representa um grande desafio para o governo federal porque, neste nível de ensino, o número de matrículas vem se expandindo no setor público, principalmente nas escolas mantidas pelos governos estaduais e, em contrapartida, o setor privado se apresenta tímido. Trataremos mais tarde sobre este efeito público/privado quando discutiremos a relação do ingresso de alunos ao nível de ensino superior provenientes da rede pública do ensino médio.

Os números do ensino médio foram apresentados pelo governo federal como uma justificativa para defender a expansão do nível superior. Na tabela 2, verifica-se que a partir da década de 1990, tal como ocorrera no ensino médio, houve um crescimento expressivo do número de IES (Instituições de Ensino Superior), principalmente após 1998.

Segundo dados do resumo técnico do INEP para o interstício de 1991 a 2002, houve um crescimento de 83,11% no número de instituições de ensino superior no Brasil, ou seja, passou de 894 em 1995 para 1.637 em 2002 (BRASIL/INEP, 2002). É preciso estar atento e perceber que a lógica das políticas educacionais de privatização do ensino adotadas pelo governo da época fica exposta nos números crescentes dessa categoria administrativa. Diferentemente do ensino médio, é na rede privada, que encontramos um aumento de mais de 100% no número de instituições, o que fez com que essa rede alcançasse um percentual de 88% do total das IES existentes no país no término da gestão do presidente FHC.

TABELA 2 - Distribuição Percentual do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil 1991-2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1991	893	222	24,9	671	75,1
1992	893	227	25,4	666	74,6
1993	873	221	25,3	652	74,7
1994	851	218	25,6	633	74,4
1995	894	210	23,5	684	76,5
1996	922	211	22,9	711	77,1
1997	900	211	23,4	689	76,6
1998	973	209	21,5	764	78,5
1999	1.097	192	17,5	905	82,5
2000	1.180	176	14,9	1.004	85,1
2001	1.391	183	13,2	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1

Fonte: MEC/INEP 2002

Outro dado importante para esta análise encontra-se exposto na tabela 3. Embora o número de instituições tenha crescido de forma tímida no período de 1991 a 1996, o número de cursos oferecidos pelas instituições evidencia que a expansão, nesse período, se deu pelo aumento da oferta de cursos. No período de 1996 a 2002, o aumento de cursos atinge seu ápice, ultrapassando um crescimento de 100%, o que confirma a política de flexibilidade na criação de cursos e instituições.

TABELA 3 - Distribuição Percentual do Número de Cursos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991-2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1991	4.908	2.139	43,6	2.769	56,4
1992	5.081	2.244	44,2	2.837	55,8
1993	5.280	2.293	43,4	2.987	56,6
1994	5.562	2.412	43,4	3.150	56,6
1995	6.252	2.782	44,5	3.470	55,5
1996	6.644	2.978	44,8	3.666	55,2
1997	6.132	2.698	44,0	3.434	56,0
1998	6.950	2.970	42,7	3.980	57,3
1999	8.878	3.494	39,4	5.384	60,6
2000	10.585	4.021	38,0	6.564	62,0
2001	12.155	4.401	36,2	7.754	63,8
2002	14.399	5.252	36,5	9.147	63,5

Fonte: MEC/INEP 2002

Para dar continuidade ao entendimento das ações políticas adotadas, torna-se imprescindível visualizar os números de vagas ofertadas pelas categorias de ensino público e privado. As instituições públicas só conseguem absorver 16,7% da demanda de alunos para este nível de ensino contra 83,3% das instituições da iniciativa privada (tabela 4).

TABELA 4 - Distribuição Percentual do Número de Vagas nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991-2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1991	516.663	162.506	31,5	354.157	68,5
1992	534.847	171.048	32,0	363.799	68,0
1993	548.678	171.627	31,3	377.051	68,7
1994	574.135	177.453	30,9	396.682	69,1
1995	610.355	178.145	29,2	432.210	70,8
1996	634.236	183.513	28,9	450.723	71,1
1997	699.198	193.821	27,7	505.377	72,3
1998	803.919	214.241	26,6	589.678	73,4
1999	969.159	228.236	23,5	740.923	76,5
2000	1.216.287	245.632	20,2	970.655	79,8
2001	1.408.492	256.498	18,2	1.151.994	81,8
2002	1.773.087	295.354	16,7	1.477.733	83,3

Fonte: MEC/INEP 2002

Um dado, alarmante, que não pode ficar de fora do contexto analisado é que, embora as instituições públicas ofereçam um número pequeno de vagas, o número de inscrições para os seus vestibulares superam os números das instituições privadas (tabela 5). Isso nos remete a pensar que, embora a expansão de vagas tenha acontecido, a população que necessita de ensino público gratuito e de qualidade passou longe de ser atendida. Uma hipótese importante a ser lembrada é

“que a baixa qualidade do ensino público nos graus fundamental e médio tem encaminhado os filhos das classes mais ricas para as escolas privadas e, com o preparo que ali recebem, são eles que irão concorrer em melhores condições às universidades públicas, cujo nível e qualidade são superiores ao das universidades privadas” (CHAUI, 2003).

Assim, os alunos que cursaram o ensino médio na rede pública estão, via de regra, em piores condições de concorrer com os alunos do ensino médio privado para as poucas vagas oferecidas pelas instituições públicas de ensino superior. A fórmula que permeava o sistema educacional brasileiro era Ensino Médio Privado = Ensino Superior Público enquanto, Ensino Médio Público = Ensino Superior Privado.

TABELA 5 - Distribuição Percentual do Número de Inscrições nos Processos Seletivos, por Categoria Administrativa - Brasil 1991 – 2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1991	1.985.825	1.015.247	51,1	970.578	48,9
1992	1.836.859	1.044.861	56,9	791.998	43,1
1993	2.029.523	1.134.899	55,9	894.624	44,1
1994	2.237.023	1.292.369	57,8	944.654	42,2
1995	2.653.853	1.399.092	52,7	1.254.761	47,3
1996	2.548.077	1.384.643	54,3	1.163.434	45,7
1997	2.715.776	1.425.782	52,5	1.289.994	47,5
1998	2.895.176	1.606.993	55,5	1.288.183	44,5
1999	3.435.168	1.831.750	53,3	1.603.418	46,7
2000	4.039.910	2.178.918	53,9	1.860.992	46,1
2001	4.260.261	2.224.125	52,2	2.036.136	47,8
2002	4.984.409	2.627.200	52,7	2.357.209	47,3

Fonte: MEC/INEP 2002

Embora o número de alunos ingressantes no ensino superior seja ainda baixo e não atenda à demanda apresentada, é válido ressaltar que a porcentagem de alunos que concluem seus cursos supera a margem dos 57%, sendo que esse percentual é maior nas instituições públicas, conforme exposto na tabela 6 a seguir.

TABELA 6 - Percentual do Número de Concluintes em relação ao Número de Alunos que Ingressaram 4 anos antes - 1991-2002

Ano	Ingressos por Processos Seletivos			Concluintes			Concluintes/Ingressos (%)		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
1991	426.558	142.857	283.701						
1992	410.910	149.726	261.184						
1993	439.801	153.689	286.112						
1994	463.240	159.786	303.454	245.887	87.862	158.025	57,6	61,5	55,7
1995	510.377	158.012	352.365	254.401	94.951	159.450	61,9	63,4	61,0
1996	513.842	166.494	347.348	260.224	99.820	160.404	59,2	64,9	56,1
1997	573.900	181.859	392.041	274.384	106.082	168.302	59,2	66,4	55,5
1998	651.353	196.365	454.988	300.761	105.360	195.401	58,9	66,7	55,5
1999	787.638	217.497	570.141	324.734	112.451	212.283	63,2	67,5	61,1
2000				352.305	116.641	235.664	61,4	64,1	60,1
2001				395.988	132.616	263.372	60,8	67,5	57,9
2002				466.260	151.101	315.159	59,2	69,5	55,3

Fonte: MEC/INEP 2002

Observando o sistema educacional brasileiro a partir dos dados apresentados, fica explícito que a adesão a uma política educacional pautada no capital e dependente dos organismos internacionais de investimentos acabou por reduzir a presença do Estado e o eximiu de cumprir integralmente seu papel de provedor dos direitos sociais educacionais. Foram implementadas políticas que priorizaram a privatização do ensino superior, promovendo uma diversificação institucional e instituindo programas que destinavam verba pública para instituições privadas e reduziam os investimentos públicos nas instituições de ensino superior (IES) públicas. Em resumo, as reformas implementadas na educação superior, nas décadas de 90 e início dos anos 2000, pautaram-se pelos organismos internacionais, cuja premissa é a de que o sistema de ensino superior, além de diversificado, precisava se tornar mais flexível e com custos mais baixos para os cofres públicos.

1.3 O Ensino Superior nos anos 2000 – Rupturas e continuidades

A chegada de um presidente de origem operária, líder de um partido de esquerda e vinculado ao movimento sindical para governar o Brasil, em 2003, foi marcada por uma grande expectativa da sociedade civil e dos movimentos sociais que apoiaram a sua candidatura. No que diz respeito à nova configuração do ensino superior, a expectativa era de que as políticas a serem implementadas, naquele momento, deveriam deixar a privatização deste nível de ensino para trás. A perspectiva era de que o então governo investisse em uma educação pautada na garantia dos princípios de direito social e tratasse a educação superior como um bem público. Para tanto, seria preciso investir nas instituições federais que durante muito tempo ficaram sem ampliação de recursos para manutenção e investimentos e sem contratação de professores, o que fez com que buscassem, no mercado, outras saídas.

Para a Rede Federal de Educação Superior a expectativa que se colocava vinha ao encontro do que Florestan Fernandes (1989) defendia: maior investimento público para manutenção e expansão das instituições públicas de modo a reverter à lógica mercantilista imposta até então. A meta estabelecida era que o governo colocasse em prática a grande transformação da lógica do sistema de ensino superior elitista em um sistema de massa, atingindo 30% da população de 18 a 24 anos matriculados neste nível de ensino até 2011, como previa o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001. Na verdade, um dos desafios centrais do governo federal para o ensino superior brasileiro era o de formular uma política não direcionada apenas para uma das partes do sistema. Ao contrário, era necessário um conjunto de ações e mecanismos que qualificassem, academicamente, o sistema como um todo. Era preciso realizar a construção de uma educação superior pública como patrimônio da sociedade, entendida como espaço de construção coletiva (DOURADO, 2002).

Diante do panorama encontrado durante sua primeira gestão (2003-2006), o governo Lula estabeleceu um conjunto de instrumentos legais que, ao contrário do que todos esperavam, retrataram a continuidade das principais vigas de sustentação da política de privatização do ensino superior, bem como da sua mercadorização. Para ilustrar o processo, ressaltam a aprovação do Decreto 4.914/2003 que tratou das regras para os centros universitários; a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES por meio da Lei nº 10.861/2004, o que deu continuidade à lógica meritocrática e à concorrência pelo mercado de prestação de serviço de educação superior no país; a Lei nº 11.079/2004 que institui a Parceria Público Privada - PPP; o Decreto Presidencial nº 5.245/2004 que foi transformado na Lei nº 11.096/05 que promove a criação do Programa Universidade para Todos – PROUNI; o Decreto Presidencial nº 5.205/2004 que promove a regulamentação das fundações de apoio privadas no interior das IFES; o Decreto Presidencial nº 5.622/2005 que regulamenta a educação à distância no Brasil e consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro; o Decreto nº 5.773/2006 que estabelece normas para as funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior. Este grande bloco de medidas implementado pelo

governo reforçou e deu continuidade às políticas de diversificação e privatização do ensino superior no país.

Não se pode deixar de observar, no entanto, algumas ambiguidades e contradições da atuação do governo federal na área da educação, em especial no nível superior de ensino. Diferentemente do governo anterior, o governo Lula implementou outro bloco de medidas que, em primeira instância, trilhou caminhos diferentes ao da privatização, já que o crescimento pela via privada apresentava um quadro de esgotamento. Nesse bojo, surgem o PROUNI - programa de concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda em cursos de graduação e sequenciais em instituições privadas e filantrópicas e também do FIES³ (financiamento estudantil criado no governo anterior e ampliado neste governo).

Trilhando novos rumos, o governo federal implanta políticas e ações de expansão do sistema federal de educação superior por meio do programa de expansão e interiorização das IFES. Tal processo instituiu 12 novas universidades federais e 49 *campi* nas cinco regiões brasileiras, com o objetivo de ampliar o acesso, promover a democratização e a inclusão social (BRASIL/MEC, 2006, p11). Na mesma direção, instituiu o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) que tem como meta criar condições de ampliação do acesso e permanência na educação superior, além do melhor aproveitamento da estrutura física e de pessoal nas universidades federais. Outras medidas implantadas são a ampliação da oferta dos cursos na modalidade à distância pela UAB (Universidade Aberta do Brasil) e dos cursos tecnológicos (cursos de menor duração voltados à formação profissionalizante de nível superior) e a promoção de um novo arranjo de integração das instituições federais de educação tecnológica, dando vida à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e

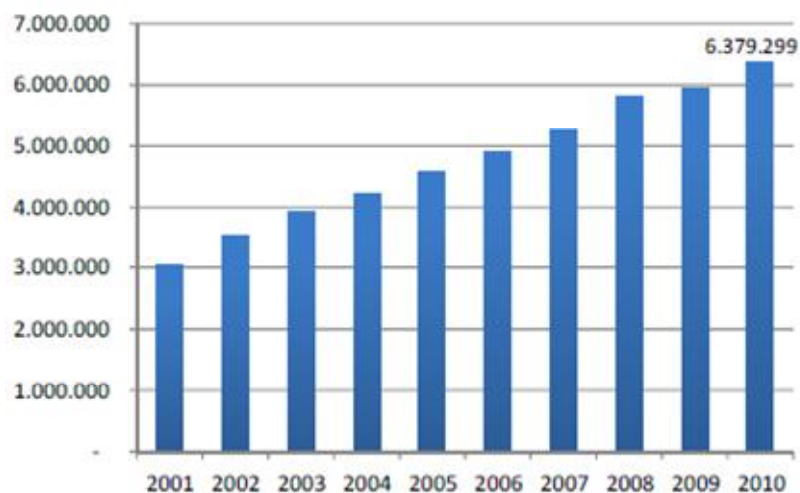
³ O Programa de Financiamento Estudantil - FIES é destinado a financiar, prioritariamente, a graduação no Ensino Superior de estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação e estejam regularmente matriculados em instituições não gratuitas. Criado em 1999 para substituir Programa de Crédito Educativo - PCE/CREDUC. A partir de 2005, o FIES passou a conceder financiamento também aos bolsistas parciais, beneficiados com bolsa de 50%, do [PROUNI – Programa Universidade para Todos](#) (CEF, 2012).

Tecnológica⁴ e aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), que serão o foco da nossa análise a seguir. Antes, porém, cabe ainda apresentar alguns números da educação superior nesse período, de forma a compreender as possíveis mudanças de rumo ou as continuidades relativas à política anteriormente praticada. O Censo da Educação 2010 apresentado pelo INEP é um importante instrumento de visualização desses dados, para que se torne possível subsidiar a formulação de políticas públicas, além de avaliar se as tendências vêm de fato se concretizando. Para melhor entendimento, é preciso ressaltar que para a composição dos dados que serão apresentados posteriormente, foram considerados os cursos de graduação presenciais e à distância público e privado. Para Ristoff (2011), ao analisar os números da educação superior, deve-se considerar as principais tendências que se estabeleceram pós LDB. No âmbito do presente estudo, seis tendências foram elencadas: expansão; privatização; diversificação; desequilíbrio regional; ampliação das oportunidades de acesso; ociosidade de vagas dentre outras.

A meta de expansão do ensino superior vem sendo perseguida há décadas por diversos governos. Por expansão, entendemos o crescimento significativo do sistema. Considerando os anos de 2001 a 2010, o número de matrículas no ensino superior atingiu um aumento de 110,1%: passando de 3.030.754 alunos matriculados em 2001 para 6.379.299 em 2010, como demonstra a figura 1.

⁴ No Art. 1º do Capítulo 1 da Lei 11.892/2008, fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao MEC e constituída pelas seguintes instituições: I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais; II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG; IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. Em seu parágrafo único fica exposto que as instituições mencionadas nos incisos I, II e III do caput deste artigo possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (BRASIL, 2008).

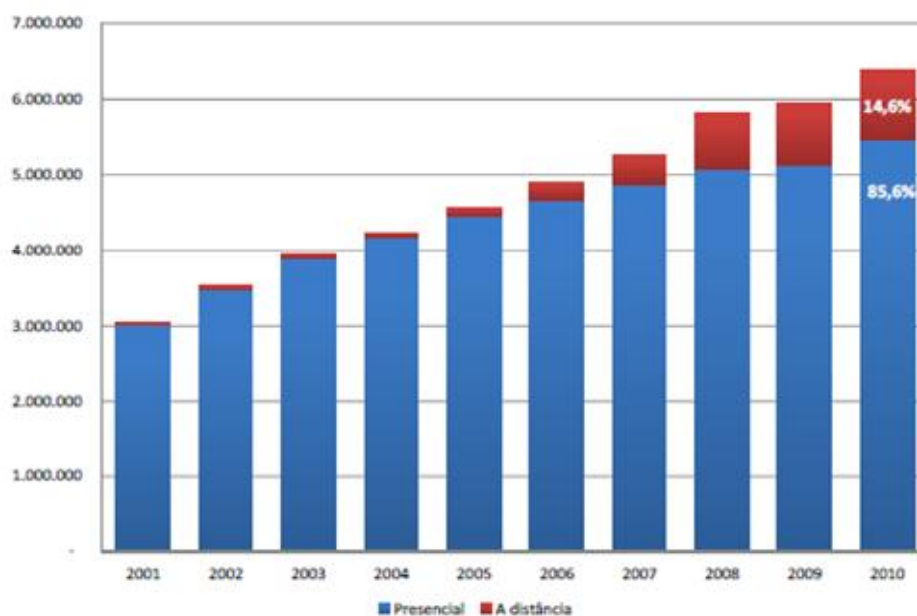
FIGURA 1 – Evolução do número de matrículas em cursos de graduação (presencial e a distância) Brasil – 2001-2010.



Fonte: (BRASIL, 2011. p. 4)

Um dos fatores que podem explicar esse crescimento é o aumento da oferta dos cursos à distância. A partir dos anos 2000, essa modalidade de ensino vem apresentando constante crescimento e sua participação tem impactado a representação percentual frente ao número total de matrículas. Em 2010 essa modalidade atingiu 14,6% das matrículas conforme mostra a figura 2.

FIGURA 2 – Evolução do Número de Matrículas por Modalidade de Ensino – Brasil – 2001-2010



Fonte: (BRASIL, 2011. p. 10)

Ao se observar o percentual exposto para a modalidade à distância, é preciso ressaltar que 426.241 matrículas são para cursos de licenciatura, 268.173 de bacharelado e 235.765 em cursos tecnológicos. Estes números expressam a diferença do ensino superior presencial que atinge 3.958.544 matrículas de bacharelado, 928.748 de licenciatura e 545.844 de grau tecnológico (BRASIL, 2011).

Com uma representação inexpressiva até 2001, a expansão da EAD demonstra a estratégia adotada pelo governo para atingir o patamar pré-estabelecido no PNE⁵ de 30% de matrículas de jovens de 18 a 24 anos. Ao se tratar da privatização do ensino superior, pauta de grande crítica ao longo dos anos, os números refletem as ações políticas do governo do país. Do total de 5.449.120 matrículas em cursos presenciais, 1.461.696 estão nas IFES (26,82%) e 3.987.424 (73,18%) se encontram na rede privada de ensino superior. Quanto aos cursos de graduação presencial, do total de 28.577 cursos, 8.821 estão na rede pública e 19.756 na rede privada.

Ao se tratar da diversificação, é forçoso reconhecer que, embora o número de matrículas esteja mais concentrado nas universidades (54,3%), a maior organização acadêmica ainda é a “Faculdade” que corresponde a 2.025 do total de 2.378 instituições que participaram do Censo contra 190 Universidades, 126 Centros Universitários e 37 Institutos Federais e Centros Federais de Tecnologia. A meta de diversificação do sistema superior de ensino estabelecida pelo PNE para 2001-2010 se torna contemplada com estes números (BRASIL, Lei nº 10.172/2001). Com mais do dobro de matrículas se comparado ao ano de 2001, a expansão apresentou um caráter predominantemente privado com 55,7% das matrículas, sendo 31,2% nas faculdades e 14,5% nos Centros Universitários. Para Gomes, Oliveira e Dourado

⁵ A Lei nº 9.394, de 1996, que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que "aprova o Plano Nacional de Educação". O PNE apresentava como um dos seus objetivos e metas, prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2001).

(2011), essa situação torna-se um fato preocupante considerando os indicadores de qualidade de oferta no setor privado expressos nos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), além da baixa capacidade de pagamento das mensalidades pelas camadas menos favorecidas da sociedade⁶.

No entanto, o que se pode observar na figura 3 é que, de 2006 a 2010, houve um sinal de estabilização desta categoria (privada), mantendo sua participação em torno de 74% no número total de matrículas. Ao contrário disso, os números também demonstram que o setor público apresenta uma expansão significativa nas categorias Federal (85,9%) e Estadual (66,7%).

FIGURA 3 - Evolução do Número de Matrículas (presencial e a distância) por Categoria Administrativa – Brasil – 2001-2010

Ano	Matrículas										
	Total	Pública								Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	16,6	360.537	11,9	79.250	2,6	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	15,4	437.927	12,4	104.452	3,0	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	14,8	465.978	11,8	126.563	3,2	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	14,0	489.529	11,6	132.083	3,1	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	13,0	514.726	11,3	136.651	3,0	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	12,4	502.826	10,3	141.359	2,9	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	12,2	550.089	10,5	143.994	2,7	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	12,0	710.175	12,2	144.459	2,5	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	14,1	566.204	9,5	118.263	2,0	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	14,7	601.112	9,4	103.530	1,6	4.736.001	74,2

Fonte: (BRASIL, 2011. p. 8)

Ainda quanto à diversificação, é possível observar que o governo federal vem dando uma nova roupagem ao sistema superior de educação. Percebe-se uma profunda resistência em aumentar o número de universidades no setor privado e em contrapartida, observa-se um vasto investimento na educação profissional de nível superior, seja com ênfase na iniciativa privada, seja também pela expansão das Instituições Federais de Educação Tecnológica, com a criação dos Institutos Federais de Educação.

⁶ Menos favorecidos são aqueles que, quando comparados aos mais favorecidos, apresentam menos perspectivas de vida ou tem menos condições de organizar sua própria vida a partir de planos determinados por eles próprios.

Essa estratégia explica o grande número de matrículas em cursos de tecnologia que, em 2001, eram de 69.797 e atingiram, em 2010, 781.609 matrículas. Em se tratando de IFES, o número de matrículas em cursos tecnológicos aumentou 481% de 2001 para 2010. Um dado relevante é que, do total de 63.481 matrículas em cursos tecnológicos das IFES no ano de 2010, 47.439 estão nos Institutos Federais (MEC/INEP, 2011).

O desequilíbrio regional é também outra característica que precisa ser analisada. A região sudeste foi beneficiada durante décadas com a maior parte das instituições de ensino superior e, conseqüentemente, o maior número de matrículas. Este processo foi chamado por Ristoff (op cit) de “sudestificação da educação superior”, pois os quatro estados que compõem essa região, representam cerca da metade das instituições, cursos e matrículas do Brasil. Segundo os dados do Censo 2010, observa-se que, embora a região sudeste ainda contemple 48,7% das matrículas em cursos superiores, o governo federal tem procurado deixar esta distribuição um pouco mais equilibrada conforme demonstram os dados da figura 4. Acredita-se que estes dados já sejam resultado da política de interiorização das IFES e também da implantação dos Institutos Federais em todos os estados da federação.

FIGURA 4 – Distribuição e Participação Percentual de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Região Geográfica – Brasil – 2001 e 2010

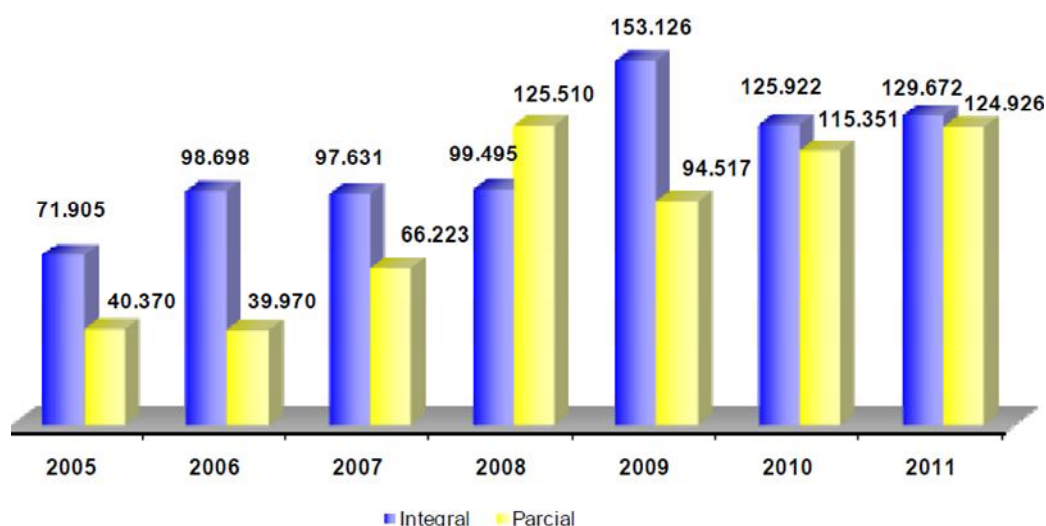


Região Geográfica	Matrículas - Cursos Presenciais			
	2001	%	2010	%
Brasil	3.030.754	100	5.449.120	100
Norte	141.892	4,7	352.358	6,5
Nordeste	460.315	15,2	1.052.161	19,3
Sudeste	1.566.610	51,7	2.656.231	48,7
Sul	601.588	19,8	893.130	16,4
Centro_Oeste	260.349	8,6	495.240	9,1

Fonte: (BRASIL, 2011. p. 6)

A ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior está, diretamente, ligada às classes menos favorecidas e que estão à margem do sistema educacional. Não garantir vagas suficientes nas universidades públicas significa ampliar e custear o acesso dessas pessoas nas instituições privadas. O PROUNI (Programa Universidade para Todos) e o FIES (Financiamento Estudantil) são as molas mestras dessa expansão pela rede privada. A figura 5 ilustra o grande número de bolsas do PROUNI oferecidas pelo governo entre 2005-2011. Tratando-se da rede pública, o governo investiu na política do REUNI (Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais) e nos investimentos na educação profissional e tecnológica.

FIGURA 05 – Bolsas do PROUNI ofertadas entre 2005 – 2011 em regime parcial e integral.



Fonte: MEC/PROUNI 2011

Para tratar do último item que estabelecemos como um dos principais para se pensar a educação superior nessa década, o número crescente de vagas ociosas, julga-se necessário analisar os números que o Censo da Educação Superior 2010 dispõe. Até o censo de 2008, o número de vagas ociosas vinha explícito em tabela específica. Em 2009 e 2010 isso não aconteceu.

Utilizando o cálculo feito em 2008, chega-se à conclusão de que o número de vagas ociosas é feito pela relação entre o número de vagas oferecidas e o crescimento proporcional do número de ingressos. A tabela 7 traz os números de 2010 e demonstra que 51% das vagas totais não são preenchidas enquanto em 2001 esse número ocupava a casa dos 47,8%. Embora exista um número bastante superior de candidatos para as vagas ofertadas, ressalta-se que o número de vagas ociosas tem sido praticamente o mesmo do número de ingressos.

TABELA 7 – Dados do Censo da Educação Superior 2010 relativo ao número de Vagas Oferecidas, Ingressos por Vestibular e Outros Processos Seletivos, Vagas ociosas nos Cursos de Graduação Presenciais por organização acadêmica. Brasil – 2010

Universidades	Vagas Oferecidas	1.257.657
	Ingressos	796.864
	Vagas Ociosas	460.793
Centros Universitários	Vagas Oferecidas	535.187
	Ingressos	214.404
	Vagas Ociosas	320.783
Faculdades	Vagas Oferecidas	1.297.537
	Ingressos	550.389
	Vagas Ociosas	747.148
IFs e CEFETs	Vagas Oferecidas	29.811
	Ingressos	28.555
	Vagas Ociosas	1.256
Total	Vagas Oferecidas	3.120.192
	Ingressos	1.590.212
	Vagas Ociosas	1.529.980

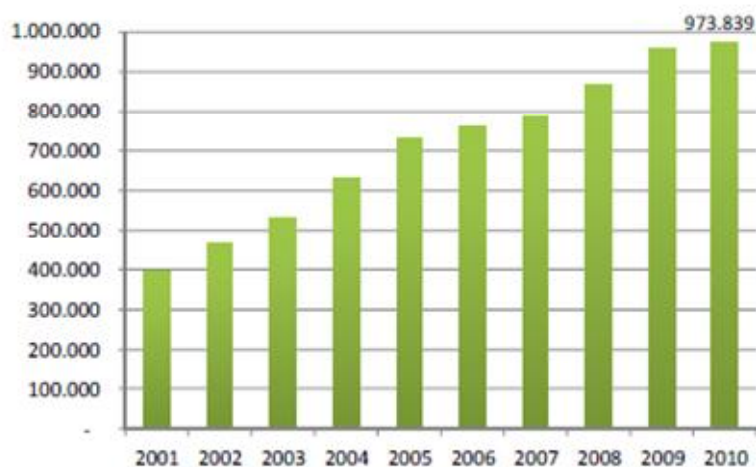
(BRASIL, 2011)

Um país que, há décadas, possui uma forte demanda para o ensino superior, dispõe de um número no mínimo espantoso de vagas ociosas. Algumas hipóteses podem explicar essa contradição. A primeira delas é a de que, proporcionalmente, o maior número de vagas ociosas se encontra nas instituições privadas e os candidatos não possuem condições de assumir as altas mensalidades praticadas por esta categoria acadêmica. A outra é a de que os cursos oferecidos podem não ser atraentes aos candidatos. Existe ainda a possibilidade de os candidatos não escolherem os cursos por sua baixa qualidade apresentada nas avaliações feitas pelo governo e, quem sabe até, o número alto de oferta das vagas divulgadas ser uma estratégia de marketing para afastar a concorrência ou para burlar a burocracia do Ministério da Educação no que diz respeito às autorizações. Expandir o ensino superior por meio do ensino privado contradiz o que se verifica na realidade

concreta. A massa de alunos que sai do ensino médio a procura de um lugar ao sol nas universidades públicas brasileiras não traz, de posse consigo, um nível salarial suficiente para que, caso isso não aconteça, tenha condição de custear seus estudos em uma instituição privada. Isto requer, para além do PROUNI e do FIES que são políticas educacionais. É preciso que sejam implementadas políticas salariais, de emprego e renda, que tragam a dignidade a essa parcela da população, excluída do direito a uma educação superior gratuita e de qualidade.

Outro dado alarmante que não se pode deixar de lado é o número de estudantes que concluem o curso superior. Acredita-se ser este um dado que não pode ficar de fora das análises deste estudo, pois, embora tenhamos uma grande expansão no número de matrículas e ingressos neste nível de ensino, os números apresentados na figura 6 demonstram a ausência de uma política de permanência que seja eficiente. Em 2001, o percentual do número de concluintes em relação ao número de alunos que ingressaram 4 anos antes era de 60,8% e em 2010 este número decresce para 44,62%. O país está diante de um quadro em que a ampliação do acesso na educação superior é uma realidade e, em contrapartida, conta com um número assustador de vagas ociosas e de evasão escolar. Acredita-se ser este o grande desafio para os anos que estão por vir, decifrar os fenômenos dessas vagas e fazer com que um maior número de jovens possa realizar o sonho de concluir um curso de nível superior.

FIGURA 6 – Evolução do Número de Concluintes em Cursos de Graduação (presencial e a distância) – Brasil – 2001-2010



Fonte: (BRASIL, 2011. p. 5)

Ao fazer o exercício de análise dos números e também das políticas implementadas pelos governos na primeira década dos anos 2000, pode-se perceber que a expansão da educação superior brasileira se pautou em três marcos regulatórios considerados importantes:

- a) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB), Lei nº 9.394 20 de dezembro de 1996, que, embora tenha sido alvo de grandes críticas dos opositores, viabilizou um salto quantitativo e qualitativo dos diversos níveis de ensino. No que tange ao ensino superior, observaram-se indicadores crescentes em relação à criação de novas instituições e número de matrículas ainda não encontrado no contexto histórico para este nível de ensino no país;
- b) O Plano Nacional da Educação (PNE), Lei nº 10.172, que foi lançado em 2001 com o intuito de suprir o déficit relativo aos países latino-americanos na área educacional. No PNE estão previstas diversas obrigações dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. As que mais se destacam para a educação superior são: prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta entre as diferentes regiões do país e estabelecer um amplo sistema de educação à distância, utilizando-a, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada (PNE, 2001).
- c) O Plano de Desenvolvimento da Educação lançado em 2007 que veio para atender as demandas da educação superior alicerçado pelos princípios de expansão de oferta de vagas, garantia de qualidade, promoção de inclusão social pela educação, ordenação territorial permitindo que o ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do país e o desenvolvimento econômico e social (PDE, 2007).

Tanto a LDB como PNE e o PDE foram e, ainda têm sido, agentes colaboradores para o crescimento do ensino superior, pois nortearam as políticas e ações do governo bem como das instituições de ensino. Em que pesem as continuidades apresentadas pelo governo Lula no apoio ao setor privado de ensino

superior, com os números expressos no Censo da Educação Superior 2010, alguns avanços rumo ao ensino público e de qualidade a todos os cidadãos podem ser visualizados a partir das políticas e ações que também foram implantadas como o programa de expansão e interiorização das IFES, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a criação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o processo de integração das instituições federais de educação profissional e tecnológica. Além dessas medidas, uma política que foi criada e vem assumindo um grau de importância que merece destaque é a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que é o foco deste estudo. Interessa-nos acompanhar, efetivamente, como se deu a formulação e implantação dessa política e o lugar que o ensino superior vem ocupando no âmbito dessas instituições uma vez que, no contexto histórico das instituições de ensino profissional e tecnológico, este nível de ensino não era considerado sua expertise e não era praticado em modalidades tão diversas. Uma questão que indagamos é: quais são as tensões que este nível de ensino pode ter trazido para este modelo institucional.

1.4 OS Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o ensino superior

A política de criação dos Institutos Federais de Educação faz parte do programa de expansão da Rede Federal e destacou-se como um importante projeto do governo federal. Para Pacheco (2011a)

“ era preciso que a educação não buscasse apenas a inclusão de pessoas nessa sociedade desigual, mas também, através de um projeto grandioso, criasse a oportunidade de construção de uma nova sociedade balizada na igualdade política, econômica e social. Para tanto, era preciso uma escola ligada ao mundo do trabalho e que fosse radicalmente democrática e socialmente justa”.

O objetivo maior estava além de formar um profissional apenas para o mercado, mas, sim, um cidadão para o mundo do trabalho. Para os formuladores desta política, o surgimento dos Institutos Federais vincula-se, nessa perspectiva, a

valorização da educação e das instituições públicas para a construção de uma nação soberana e democrática.

Por meio do Decreto nº 6.095 do dia 24 de abril de 2007, foram estabelecidas as diretrizes de integração das instituições federais de educação tecnológica que dariam vida aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os quais, por sua vez, comporiam a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. A criação dos institutos seria destinada a atender os estados e microrregiões que o formam, configurando-se, na perspectiva de seus formuladores, como um processo real de democratização regional da educação no país (BRASIL, Decreto nº 6.095/2007).

Logo depois da publicação do referido decreto, várias instituições federais de educação tecnológica resolveram aderir ao projeto, o que culminou com a promulgação da Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que regulamenta esse processo e em seu artigo 1º institui a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. Esta rede é vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelos 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET – RJ e de Minas Gerais – CEFET – MG e as 25 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. Em seu parágrafo único, a lei menciona que, exceto as escolas vinculadas às universidades federais, as outras instituições possuem natureza jurídica de autarquia e são detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. O termo “rede federal” foi utilizado para dar identidade às instituições de ensino que ofertam educação profissional e tecnológica, estão subordinadas ao mesmo órgão do MEC, possuem a mesma fonte de financiamento e as mesmas regras de supervisão.

*“Na acepção da lei, trata-se de uma **rede**, pois congrega um conjunto de instituições com objetivos similares, que devem interagir de forma colaborativa, construindo a trama de suas ações tendo como fios as demandas de desenvolvimento socioeconômico e inclusão social. E **federal** por estar presente em todo o território nacional, além de ser mantida e controlada por órgãos da esfera federal. De **educação** por sua*

*centralidade nos processos formativos. A palavra educação está adjetivada por **profissional, científica e tecnológica**, pela assunção de seu foco em uma profissionalização que se dá ao mesmo tempo pelas dimensões da ciência e da tecnologia, pela indissociabilidade da prática com a teoria. O conjunto de finalidades e características que a lei atribui aos institutos orienta a interatividade e o relacionamento intra e extrarrede". (VIDOR et al, 2009 p. 57 – grifos dos autores).*

Considera-se que esta foi a maior expansão já vista na rede federal de ensino, desde sua criação em 1909, Isso por que, até 2002, existiam 140 escolas técnicas no Brasil. Nas metas do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em sua primeira fase no ano de 2005, foram criadas 64 novas unidades de ensino por meio da lei 11.195. Em 2007, há o lançamento da segunda fase do Plano de Expansão, tendo, como meta, entregar à população mais 150 novas unidades, somando um total de 354 até o final de 2010, de forma a cobrir todas as regiões do país e oferecer cursos de qualificação, de ensino técnico, superior e de pós-graduação sintonizados com as necessidades de desenvolvimento local e regional (PACHECO, 2011 b).

Para concretizar este projeto de expansão, o governo federal utilizou-se do grande potencial físico e humano já instalado nessas instituições e compôs os novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Quanto ao reordenamento feito naquele momento, o mapa disposto na figura 7 ilustra as instituições que fizeram parte da composição dos Institutos e também os estados as quais estão inseridas.

FIGURA 7 - Mapa de Distribuição dos Institutos Federais



Fonte: MEC, 2011

No artigo 2º da Lei 11.892/2008, os Institutos Federais são considerados instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi e ainda são equiparados às Universidades Federais no que diz respeito à regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior. Além de serem instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais, os Institutos possuem ainda autonomia para criar e extinguir cursos nos limites de sua área de atuação territorial. É necessário ressaltar que a autorização prévia para abertura de cursos não isenta os mesmos de terem seus cursos avaliados para reconhecimento em cada unidade que o ministra.

Os Institutos ganharam um espaço ímpar no sistema educacional brasileiro, haja vista que não é comum, encontrar instituições que atuem em mais de um nível de ensino – nível médio e superior. Com isso, abre-se a possibilidade da verticalização do ensino. Essa prática disponibiliza ao aluno dar continuidade aos seus estudos na mesma instituição, compartilhar do conhecimento de estudantes e

professores de outros graus de ensino, além de otimizar a infraestrutura física e participar de projetos de pesquisa e extensão com uma equipe diversificada.

Como finalidades, os Institutos precisam promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; realizar e estimular a pesquisa aplicada dentre outras. Seus objetivos ficam bastante definidos e claros no texto da Lei 11.892/2008. São eles:

Seção III Dos Objetivos dos Institutos Federais

Art. 7º Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

VI - ministrar em nível de educação superior:

a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;

d) cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

e) cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica. (BRASIL, Lei 11.892/2008)

Em se tratando da divisão de vagas, a legislação estabelece que cada Instituto deve disponibilizar o mínimo de 50% de vagas para os cursos integrados de nível médio, dando prioridade para os alunos que concluíram o ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos. Para os cursos de licenciatura ficaram reservadas 20% das vagas que deverão atender à formação de professores para a educação básica, com prioridade nas áreas de ciências e matemática. Os outros 30% das vagas poderão ser ofertados por meio dos cursos superiores de tecnologia, bacharelados e engenharias, pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado. Importante ressaltar que para oferta de nível superior, a lei possibilita a ampliação de vagas com as devidas justificativas de demandas sociais da região de inserção do Instituto, desde que não seja reduzida a oferta mínima de cursos técnicos de nível médio. Para tanto, é necessária a aprovação do Conselho Superior do Instituto e do MEC.

Para Ciavatta (*apud* MOLL, 2010), os Institutos Federais têm uma dupla responsabilidade - o ensino, a pesquisa e a extensão como universidades e a manutenção do ensino médio de qualidade como é a sua tradição. Por se tratar de um grandioso projeto de governo e como, nas últimas décadas, as pressões impostas pelas novas e complexas demandas do mundo contemporâneo intensificaram os estudos voltados à análise e avaliação das políticas públicas e das políticas sociais, fez-se necessário conhecer como se deu o processo de formulação e implantação dos Institutos Federais e como vem sendo tratado o ensino superior nessas instituições.

CAPÍTULO II – A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DOS IFs E O ENSINO SUPERIOR: O QUE PENSAM OS ATORES ENVOLVIDOS?

Nas últimas décadas do século XX, um novo campo de estudo vem ganhando espaço na agenda acadêmica brasileira: o da análise de políticas públicas. Tal incremento está relacionado, em grande medida, à própria reformatação do Estado brasileiro desde o processo de redemocratização. Analisar uma política pública pressupõe:

“analisar a respeito dos processos e atores (portadores de poderes) envolvidos na construção da política, identificando as formas de intervenção adotadas pelo estado, as relações entre atores, os pactos, objetivos, metas e perspectivas do estado e da sociedade” (VIANA e BAPTISTA, 2008 p. 69).

Segundo as autoras, olhar para os mecanismos de construção de uma política pode proporcionar maior clareza nos padrões políticos e de decisão adotados pelo estado além de identificar os condicionantes internos e externos que envolvem o desenvolvimento de uma política para que possam servir para formulações futuras. Assim, o objetivo central deste capítulo é compreender como se deu o processo de formulação e implantação da política de criação dos IFs e como o ensino superior vem se conformando no interior das instituições a partir da percepção dos atores envolvidos.

No primeiro momento, será abordado o contexto político-social no qual a política foi criada; quais foram as demandas e motivações; como se deu a participação dos atores e qual foi o grau dessa participação; qual foi a forma de adesão a essa política e suas consequências; como foi feita a distribuição geográfica dessas instituições no país e qual foi a reação da comunidade acadêmica e relação a dada política. A seguir será examinado o processo de implantação dessa política e como o ensino superior vem sendo tratado no âmbito dos institutos federais.

2.1 Contexto político-social

A política pública educacional de criação dos IFs nasce no contexto do segundo mandato do presidente Lula, o qual foi marcado por inúmeras declarações de que esse governo teria como prioridade assegurar, num patamar privilegiado das políticas públicas, não somente a educação, mas também a educação profissional e tecnológica.

Segundo Kuenzer (2005), é preciso entender primeiro que a educação brasileira, historicamente, traz consigo a dualidade estrutural como marca que se caracteriza pela existência de tipos diferentes de escola para classes sociais distintas. Assim, a educação profissional no Brasil foi criada para atender aos indivíduos que estavam à margem da sociedade, os chamados “desvalidos da sorte”. Entre eles estavam os pobres, cegos, aleijados, surdos, ex-escravos, órfãos e os marginalizados pela sociedade da época.

Em sua evolução, a educação profissional e tecnológica vem superando essa concepção e buscando o reconhecimento como valor estratégico para o desenvolvimento nacional a partir das diversas transformações ao longo das últimas décadas. A política de criação dos Institutos Federais está inserida nas transformações mais recentes desta rede de educação profissional e tecnológica e por isso, passou a ser o foco central desta pesquisa.

Para colocar tal política em prática, fez-se necessário uma articulação no sentido de modificar o aparato legal que envolvia a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) até o momento. Das modificações a serem feitas, uma se refere ao art. 5º do Decreto nº 2.208/97 que diz que a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este. De acordo com Tavares (2012) este decreto reforça a dualidade estrutural do ensino quando coloca o ensino técnico e tecnológico paralelo ao ensino regular. Para este autor, isto se deu para atender objetivos como: a) evitar que escolas técnicas formem profissional que sigam no ensino superior ao invés de ingressarem no mercado de trabalho, b) tornar os cursos técnicos mais baratos, e c) promover mudanças na estrutura dos

cursos técnicos, de modo que os alunos possam ingressar mais rapidamente no mercado de trabalho e que as instituições de ensino possam flexibilizar os currículos às demandas imediatas do mercado.

Mas para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2004, p. 1):

[...] O Decreto n. 2.028/97 era ilegal ao determinar a separação entre o ensino médio e a educação profissional [...], em confronto com a LDB: "O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas" [...] e "A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular (...)".

Mudanças nesse contexto começam a ocorrer a partir da instituição do decreto 5.154 de 23 de julho de 2004. Esse decreto – promulgado pelo MEC já no primeiro mandato do governo Lula – propõe rearticular a educação técnica ao ensino médio ao determinar em seu Art. 4º que a educação profissional técnica de nível médio, nos termos dispostos no § 2º do art. 36, art. 40 e parágrafo único do art. 41 da Lei nº 9.394, de 1996, será desenvolvida de forma articulada com o ensino médio.

Na opinião de Kuenzer (2004), não se fazia necessário um novo decreto. Bastava a revogação do anterior, pois, ao propor o restabelecimento da versão integrada, nada mais faz do que apenas remeter ao dispositivo do texto da atual LDB, não apresentando quase nenhuma novidade, a não ser a determinação da duração do curso.

Seria preciso ainda revogar a portaria nº 646/97, pois o seu Art. 3º, regulamentava que as instituições federais de educação tecnológica estavam autorizadas a manter ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997, observando o disposto na Lei nº 9394/96.

Outra mudança legal necessária era a revogação do § 5º do art. 3º da Lei 8.948/94 que instituía que a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, *somente* poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e

gestão dos novos estabelecimentos de ensino. A revogação se deu por meio da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005 trazendo uma nova redação para § 5º do art. 3º onde a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, *preferencialmente*, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

Fica, portanto, evidenciado que as mudanças realizadas foram de grande importância para a educação profissional. Cabe destacar que uma das alterações mais significativas é o retorno da maior parte da oferta e do financiamento da educação profissional para as mãos do governo federal.

Modificado o aparato legal, o ano de 2005 tornou-se assim um grande marco para a Educação Profissional e Tecnológica no país.

“O presidente LULA encomenda em julho de 2005 um plano de expansão para a Secretaria de Educação Superior - SESU (Universidades Federais) e encomenda um plano similar para a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). A primeira versão do plano de expansão foi construída em tempo recorde, basicamente ao longo do segundo semestre de 2005. Já no finalzinho de 2005 nós conseguimos fazer a alteração na lei que impedia a união de criar novas unidades de ensino técnico, alteramos a redação do parágrafo 5º do artigo 3º da Lei 8.948 que é uma lei de 1994 ainda e a partir daí, começam os procedimentos para a construção das primeiras unidades. Os primeiros recursos são repassados na última semana de 2005 e as primeiras obras começam em março de 2006”. (SETEC 1)

De certa maneira, é possível afirmar que existem indícios que primeiro essa política nasce no coração do presidente Lula para depois chegar ao papel. Importante ressaltar que essa política tinha como pano de fundo o final de seu primeiro mandato e a possível candidatura à reeleição.

O objetivo da primeira fase do Plano de Expansão era, segundo Pereira (2009), implantar escolas federais de formação profissional e tecnológica nos estados ainda desprovidos dessas instituições. Além disso, pretendia-se implantar outras unidades em periferias de grandes centros urbanos e em municípios

interioranos em que os cursos estejam articulados com as potencialidades locais de mercado de trabalho. Para esta fase foram previstas a construção de 64 novas unidades. Vale ressaltar que esta fase do plano de expansão não seguiu os trâmites normais praticados pelos governos, pois até o momento não se conhecia a lei de criação do mesmo. Esta afirmação pode ser ilustrada pela declaração abaixo citada:

“...normalmente se cria primeiro um plano por lei e a partir daí derivam as ações de caráter operacional. Nós começamos o plano pela sua implementação então a fase de formulação seguiu de forma muito sumária... em 2006 nós já estávamos no último ano de mandato do presidente LULA então surgiram as críticas de que o plano tinha um viés eleitoral, que ele não teria continuidade, que uma vez que encerrasse o período da eleição esse plano seria engavetado”.(SETEC 1)

A apreensão dos gestores em relação ao plano de expansão proposto era justificável devido ao fato de que a Rede Federal ainda se debatia com problemas crônicos de recomposição dos quadros de pessoal das escolas já constituídas dificultando assim creditar ao governo a confiança que para as novas unidades isso se concretizaria.

“...tudo isso fez com que a primeira fase da expansão fosse executada num clima de muita incerteza, de pouca clareza quanto a perenidade do plano. Até porque a gente sabia que a continuidade do plano dependeria muito também dos resultados das eleições de outubro.” (SETEC 1)

Embora esse plano de expansão da rede tenha surgido de forma atropelada e instável, o governo por meio da SETEC, articulou e projetou unidades escolares compostas pelo mínimo necessário como equipamentos, biblioteca, salas de aula, laboratórios e todo aparato de assistência ao educando que fosse ser utilizado num prazo de dois anos, permitindo ao presidente inaugurar algumas unidades com menos de seis meses que o plano estava lançado oficialmente. Ademais, algumas unidades não foram construídas e sim tiveram suas estruturas recuperadas, pois encontravam-se em estado de abandono e precarização.

“...era uma escola pequena, mas era uma escola completa. Nós tomamos o cuidado de que todas as dimensões da implantação de uma unidade caminhassem paralelamente. Enquanto a equipe de engenharia estava preocupada com o acompanhamento da obra, a equipe pedagógica já estava montando os planos de curso e a equipe da direção já estava fazendo o processo de seleção dos professores que acabou no

final combinando tudo com a seleção dos alunos pela abertura dos processos seletivos”. (SETEC 1)

A declaração do entrevistado nos permite pensar que foi a partir do processo de inauguração dessas escolas que o presidente Lula percebeu a capacidade que sua equipe tinha de se articular e colocar em prática, em um curto espaço de tempo, projetos de grande vulto. Representou, nesse sentido, uma janela de oportunidades tal como formulado por Kingdon (2003). Outra percepção é a de que, uma vez concluído com êxito um projeto, porque não pensar em crescê-lo com uma segunda fase.

“O presidente foi se empolgando, até que durante a campanha, no segundo turno, ele declara que uma das prioridades para o seu segundo mandato seria a colocação de uma escola técnica em cada cidade polo do país. E aí pega todo mundo de surpresa porque, se por um lado nós esperávamos que o projeto pudesse ter continuidade, ninguém ali apostava que o projeto ganhasse uma dimensão muito grande num espaço de tempo tão curto. Acaba que o presidente é eleito em outubro, já em novembro a gente recebe a encomenda de preparar esse plano de construção de escolas agora sobre essa prioridade, uma escola técnica em cada cidade polo do país”. (SETEC 1)

Para além de uma demanda que deveria fazer parte da agenda institucional do país, temos indícios de que, na pasta da educação, este plano foi o carro chefe na campanha política de reeleição do presidente. Segundo Arretche (1998), em sociedades em que o mercado eleitoral tem peso, o impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório que seu impacto sobre a opinião pública ou seu impacto eleitoral. Em outras palavras, as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório.



Para que fosse colocada em prática a promessa de campanha, implantar uma escola técnica em cada cidade polo do país, a segunda fase do plano de expansão começa a ser efetivada no ano de 2007 com meta de entregar 150 unidades, sendo uma em cada cidade polo do país, que somada as 64 da fase um, totalizariam as 214 escolas do governo Lula.






Ao analisar a fase dois do plano de expansão, fica explícito que esta se deu de forma mais ordenada e com um prazo mais estendido. A declaração do entrevistado da SETEC ratifica esta afirmação:






“...Nós ficamos de final de outubro de 2006 até abril de 2007 refinando um plano e aí sim foi um plano bem mais sofisticado, tivemos uma abrangência muito maior. Considero que o plano foi feito a partir de todo um critério que deve acompanhar um processo de formulação de uma política pública. Com diagnóstico situacional, com estudo de indicadores, com preocupação com a distribuição territorial dessas unidades, com o casamento entre a vocação que essas unidades escolares teriam e a atividade econômica predominante na região, com a vinculação institucional de cada nova unidade a uma unidade existente, com a utilização compartilhada de força de trabalho...”. (SETEC 1)







Com o objetivo de traçar um panorama da expansão da rede, o quadro 1 demonstra o processo de criação das Escolas Técnicas no Brasil no período de 1909 a 2009. A partir deste, considerando a história da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, pode-se constatar que, nos últimos anos, a rede teve um enorme crescimento.




Quadro 1 – Panorama da Expansão das Instituições Técnicas Profissionais no Brasil.

	<p>De 1909 até 1910, no Governo de Nilo Peçanha, foram construídas 21 escolas técnicas, incluindo uma escola vinculada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.</p>
	<p>De 1910 a 1914, no Governo de Hermes da Fonseca, foi entregue uma Escola Técnica.</p>

	<p>De 1914 a 1918, no governo de Wenceslau Braz, foi entregue uma Escola Técnica.</p>
	<p>De 1918 a 1919, no governo de Delfim Moreira, foi entregue uma Escola Técnica.</p>
	<p>De 1919 a 1922, no governo de Epitácio Pessoa, foi entregue uma Escola Técnica.</p>
	<p>De 1922 a 1926, no governo de Arthur Bernardes, foram entregues 2 Escolas Técnicas, sendo uma vinculada à Universidade Federal de Pelotas.</p>
	<p>De 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, no governo de Getúlio Vargas, foram entregues 21 Escolas Técnicas, sendo 5 escolas vinculadas às seguintes Universidades Federais – UFPB, UFF, UFRPE, UFV, UFRRJ.</p>

 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1946 a 1951, no governo de Gaspar Dutra, foram entregues 11 Escolas Técnicas, sendo 2 vinculadas a Universidades – UFMG e UFRN.</p>
 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1954 a 1955, no governo de Café Filho, foram entregues 4 Escolas Técnicas, sendo 3 vinculadas a Universidades – UFPI, UFRN e UFSC.</p>
 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1956 a 1961, no governo de Juscelino Kubitschek, foram entregues 4 Escolas Técnicas, sendo 1 vinculada à Universidade – UFSM.</p>
 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1961 a 1964, no governo de João Goulart, foram entregues 6 Escolas Técnicas, sendo 2 vinculadas a Universidades – UFRN e UFPA.</p>
 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1964 a 1967, no governo de Castelo Branco, foram entregues 4 Escolas Técnicas, sendo 2 vinculadas a Universidades – UFMG e UFSM.</p>

 <p>● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente</p>	<p>De 1967 a 1969, no governo de Costa e Silva, foram entregues 9 Escolas Técnicas, sendo 4 vinculadas a Universidades – UFMA, UFPI, UFSM e UFMG.</p>
 <p>● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente</p>	<p>De 1969 a 1974, no governo de Emílio G. Medici, foram entregues 3 Escolas Técnicas, sendo as 3 vinculadas a Universidades – UFF, UFU e UFPB.</p>
 <p>● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente</p>	<p>De 1974 a 1979, no governo de Ernesto Geisel, foi entregue 1 Escola Técnica, sendo esta vinculada à Universidade Federal – UFPI.</p>
 <p>● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente</p>	<p>De 1979 a 1985, no governo de João B. Figueiredo, foram entregues 2 Escolas Técnicas, sendo uma vinculada à Universidade – UFCG.</p>
 <p>● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente</p>	<p>De 1985 a 1990, no governo de José Sarney, foram entregues 13 Escolas Técnicas, sendo duas vinculadas a Universidades – UFRR e UFTM.</p>
 <p>● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente</p>	<p>De 1990 a 1992, no governo de Fernando Collor de Mello, foram entregues 3 Escolas Técnicas.</p>

 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1992 a 1995, no governo de Itamar Franco, foram entregues 27 Escolas Técnicas, sendo uma vinculada à Universidade – UFPA.</p>
 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente </p>	<p>De 1995 a 2003, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram entregues 11 Escolas Técnicas.</p>
 <p> ● Criada na gestão dos presidentes anteriores ● Criada na gestão deste presidente ● Escolas que serão entregues até o final de 2010 </p>	<p>De 2003 até o final de 2010, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, serão entregues 214 Escolas Técnicas.</p>

Fonte: BRASIL, 2009a

2.2 Transformando a diversidade em unidade

Diante do contexto de um novo mandato a ser cumprido, diversas unidades de escolas técnicas autorizadas demandaram uma discussão de como o governo, mais especificamente o MEC e a SETEC, trabalhariam com tantas autarquias de formatos tão distintos. Importante salientar que a rede existente até aquele momento apresentava fragilidades, pois compunham um universo de instituições salpicadas pelo território nacional com propostas acadêmicas distintas e preocupadas com o seu desempenho como forma de barganha à política de balcão praticada.

Analisando o panorama mundial de educação profissional, observamos que alguns países como a Alemanha, França e Canadá são compostos de uma rede com apenas uma tipologia. Ao contrário disto, a experiência do Brasil em educação profissional, apresentava diversas tipologias como as Escolas Técnicas, as Agrotécnicas (EAFs), os CEFETs, as universidades tecnológicas, as escolas técnicas vinculadas às universidades federais (ETV's), os colégios agrícolas vinculados às universidades, as unidades do SESI, SENAC, as escolas técnicas estaduais e também as privadas. Este quadro dificultava todo o processo de gestão devido às assimetrias de oportunidades, bem como os possíveis acordos de cooperação internacional.

Concomitante a esse panorama, era possível observar uma corrida desenfreada entre os modelos institucionais acima citados, na busca por uma nova institucionalidade. As Escolas Agrotécnicas, na busca de tornarem-se CEFETs; os CEFETs almejando tornarem-se universidades tecnológicas e com isso manterem a diversidade de modelos institucionais.

“Revela-se em alguns casos o desejo legítimo de algumas instituições de evoluírem e de ampliarem seus horizontes e suas linhas de atuação. Mas infelizmente esses desejos legítimos e genuínos não estavam presentes em todos os pedidos. Muitos pedidos vinham revestidos de um caráter meramente reivindicatório de condições idênticas a que instituições em condição análoga estavam pleiteando. É um pouco a corrida ao tesouro, aquela corrida desenfreada...”
(SETEC 2)

Para resolver o impasse de conviver com esses diversos modelos institucionais, a SETEC muda os rumos do processo já instalado, institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica como forma de reordenar todas essas unidades e transformá-las em uma única tipologia no sentido de ser ter unicidade da oferta. Imprescindível ressaltar que todo esse arranjo firmou-se logo após essas instituições trabalharem incansavelmente na formatação do PDI, Plano de Desenvolvimento Institucional, da nova institucionalidade que almejavam alcançar. Nesse sentido, pode-se dizer que as instituições foram, em certo sentido, pegas de surpresa com o formato dos IFs.

Questionados sobre os fatores que levaram a SETEC a atribuir tal mudança, os reitores apontaram em primeiro lugar e de forma quase unânime, a necessidade de expansão da rede federal de ensino. Todavia esse aspecto esteve atrelado, nos diversos depoimentos dos dirigentes dos IFs, a outros aspectos, tais como a demanda pela criação de universidades tecnológicas e CEFETs, necessidade de unificar os formatos institucionais preexistentes, e ainda a perspectiva de centralização decisória.

“Eu acredito que a grande demanda, digamos assim na constituição dos Institutos, foi justamente pela necessidade de uma identidade para rede que nos permitisse não nos olharmos de forma diferente, termos um norte, eu acho que essa foi a grande questão” (REITOR 1).

“São duas vertentes importantes: a primeira é que havia uma pressão no portão do gabinete do ministro no sentido de criar no Brasil várias Universidades Tecnológicas. A outra foi a necessidade da condução do processo de expansão da rede federal que havia de se criar, de se pensar, de se estruturar um ente jurídico político capaz de se administrar esse novo momento e essa nova feição da rede federal de educação tecnológica que crescia muito no governo Lula”. (REITOR 2)

“Eu entendo que tem dois aspectos: primeiro, nós enquanto Escolas Agrotécnicas almejávamos esta mudança para CEFET e como segundo aspecto é organização da rede. Eu fico imaginando o que seria hoje, antes da implantação da rede, você tinha 140 gestores negociando diretamente com o MEC. O que seria hoje se houvesse 405 gestores? Claro que isso cria um dilema político... mas hoje isso foi organizado, deixaram de ser 140 gestores negociando diretamente e

apesar de sermos 405 unidades são apenas 42 gestores”. (REITOR 3)

“Eu considero hoje que a proposta de CEFET como uma instituição que deveria ter espaço para a educação superior também, foi uma proposta que atendeu no primeiro momento a necessidade da rede federal, mas logo em seguida ela se tornou velha, se tornou inadequada para realidade brasileira porque a estrutura proposta para CEFET não conseguia dar conta de todas as demandas postas para dentro da política da educação profissional. Por outro lado, a ideia da transformação em universidade tecnológica, foi um anseio de grande parte das instituições, mas que o projeto, a proposta, também não atendia a realidade brasileira na necessidade da implementação da política de formação profissional em todos os seus níveis, em toda sua dimensão”. (REITOR 4)

De acordo com as percepções dos reitores, com a instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, foi necessária a criação de uma nova institucionalidade que atendesse a todas as demandas. A ela foi dado o nome de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

2.3 Participação dos Atores no processo de criação dos IFs

Referindo-se ao processo de formulação de uma política pública, Viana e Baptista (2008, p.76) argumentam que este é o momento em que, dentro do governo, se formulam tipos de soluções para o problema – pode ser entendido como um diálogo entre intenções e ações. A formulação de uma política consiste na investigação do problema e na busca de opções e alternativas para sua resolução. Tomada a decisão governamental de criar os Institutos Federais, remete-nos indagar como se deu a participação dos atores durante o processo de formulação.

O espaço de construção de uma política pública é um mundo de interesses divergentes, contraditórios e não é outra, senão, essa a razão de ser ter atores diferentes no processo de uma dada questão. Cada um desses grupos ou atores tende a desenvolver estratégias para que seus interesses e valores sejam levados em consideração nas políticas (COSTA, 2007). É nas chamadas arenas decisórias, que esses atores se movimentam, nem sempre em busca do bem comum, e, sim,

dotados de seus interesses ou interesses dos grupos os quais representam. Nesse encontro, os interesses podem ser marcados pelo conflito, pela adesão, pelo partilhamento gerando, ou não, algumas coalizões.

Arguidos sobre a participação na formulação desta política, os atores ouvidos neste estudo apresentaram respostas antagônicas no que diz respeito à forma e ao grau de participação na política de criação dos IFs. Na percepção dos gestores federais naquele momento, os membros da SETEC, todo o processo transcorreu num contexto de amplas e democráticas discussões.

“ Discutimos muito e exaustivamente. Como eu disse, o ano de 2007 foi um ano inteiro de discussão. Primeiro a discussão começa nos conselhos de dirigentes. Nós tivemos várias conversas com o CONCEFET, CONEAF, e CONDETUF que eram os três conselhos institucionais que atuavam na época. Depois essa conversa se estendeu aos sindicatos e ainda chegou às comunidades acadêmicas de algumas escolas”.
(SETEC 1)

“...foi todo um debate porque as instituições eram organizadas em conselhos, tinha o CONEAF, CONDETUF, CONCEFET. Esse debate se deu entre os diretores, que na época eram diretores gerais, de como nós faríamos a reorganização desses diferente modelos e muitos discutiram com suas bases certamente tanto que a gente tem dois CEFETs que não aderiram, o CEFET Minas Gerais e o CEFET Rio de Janeiro e muitas escolas vinculadas que continuaram escolas vinculadas as universidades. Foi um processo de diálogo, de construção”.
(SETEC 2)

No entanto, a afirmação dos membros da SETEC não foi confirmada de modo consensual pelos reitores entrevistados.

“O 1º Fórum sobre os Institutos Federais foi em julho de 2007 e a lei só foi aprovada, só foi sancionada pelo presidente Lula em dezembro de 2008. Foi um ano e meio de discussões. Nós discutíamos isso no âmbito dos conselhos dos diretores gerais, nas Agrotécnicas o pessoal do CONEAF também discutia isso, discutíamos isso nas nossas bases. A marca do processo foi dentro do plenário, dentro do pleno dos conselhos, ouvindo todas as possibilidades de como ficaria melhor ... talvez tenha sido de todas que eu acompanhei a mais discutida pelas suas comunidades”. (REITOR 1)

“Tivemos várias reuniões com o corpo diretivo do Ministério da Educação, com o próprio ministro, com o secretário executivo, com o próprio secretário de educação tecnológica, ai falando

de Fernando Haddad, Henrique Paim, Eliezer Pacheco, esses atores e equipe da SETEC. Nós conversamos, tivemos várias reuniões. Normalmente no âmbito do CONCEFET, onde eu fazia parte, os diretores gerais dos CEFETs discutiram. CONEAF e CONDETUF também discutiram, cada um no seu espaço. Nós não tivemos maiores discussões todo mundo junto. Não podemos dizer que não houve discussão. (REITOR 2)

“Houve um grande fórum de discussão no CONCEFET e outros fóruns no CONEAF E CONDETUF. O nível de participação foi totalmente desigual. Houve uma participação muito mais direta do CONCEFET. CONEAF e CONDETUF praticamente zero porque também cheguei a participar de algumas reuniões do CONEAF e achei que a participação foi muito pequena nisso. Mais no CONCEFET, em parte sim, porque grande parte na própria formatação da lei foi uma contribuição do CONCEFET. Em algumas coisas não houve participação”. (REITOR 3)

“Grande parte foi aberta ao processo de discussão. Claro que a espinha dorsal, o esqueleto principal dessa proposta o governo não abriu discussão, manteve o núcleo duro. A ideia é essa aqui então o entorno, o arranjo, esse pode ser discutido. O espírito, a essência, esses não foram discutidos”. (REITOR 4)

“As instituições não foram escutadas, acho que com a política o caminho é esse, na prática quem quiser entra no barco e vem velejar junto”. (REITOR 5)

De acordo com as declarações, percebe-se uma maior participação dos CEFETs e um alijamento das Escolas Técnicas Vinculadas (ETVs). A forma e a intensidade de participação destes atores perpassaram pelo grau de hierarquia e influência entre os conselhos das instituições ali representadas, evidenciando que as políticas não são formuladas em condições de plena liberdade.

“Um programa, com seus objetivos e desenho, é um processo de negociação e barganhas, seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas sim, aquele em torno do qual foi possível alcançar um grau de acordo ao longo do processo” (ARRETCHE, 2001).

Diante do antagonismo de percepções e interesses entre os grupos, julgou-se importante informar que os conselhos se manifestaram oficialmente remetendo ao Ministro da Educação suas propostas que, de alguma forma, traduziam as preocupações e anseios de seus representantes. Deste modo, optou-se por fazer

uma análise do documento emitido por cada conselho no intuito de ratificar as percepções colocadas até o momento.

No documento emitido pelo Conselho das Escolas Agrotécnicas Federais (CONEAF) datado do dia 06 de junho de 2007, como contribuição ao debate aberto da proposta de criação dos IFs, os diretores gerais dessas escolas refutam a proposta governamental sobre o reordenamento das instituições federais de ensino e propõem um desenho diferenciado para a rede federal de educação profissional e tecnológica. Para o CONEAF, o caminho mais adequado passa pela consolidação da identidade das atuais instituições em direção a uma adaptação flexível às demandas reais de cada realidade regional. O movimento de integração das instituições poderia acontecer em outro momento, por meio de uma aproximação dos projetos político-pedagógicos (CONEAF, 2007). Este discurso deixa claro que as Escolas Agrotécnicas (EAFs) não almejavam mudar de identidade, somente gostariam de crescer para atender a um número maior de alunos. Outra preocupação expressada no documento diz respeito à subordinação entre as instituições que poderia vir acontecer caso os Institutos fossem criados:

“consideramos que a unificação das instituições federais de educação tecnológica em uma única estrutura em determinada base territorial traz consigo o risco de uma subordinação de umas instituições em relação a outras, gerando um desequilíbrio no atendimento a demandas específicas da sociedade e do processo de desenvolvimento regional” (CONEAF, 2007).

Para o conselho, com a experiência acumulada que as EAFs possuíam, seria fácil colocar em prática as estratégias de interiorização da educação profissional para o atendimento das necessidades dos municípios, das regiões e dos estados respeitando ainda os processos de desenvolvimento já deflagrados pelos arranjos produtivos locais. A proposta seria de que durante um tempo o novo e o velho pudessem caminhar juntos, ou seja, as EAFs e os IFs coexistiriam até que um conseguisse prevalecer sobre o outro.

Reafirmam que o “foco central da sua trajetória é tornar-se CEFET e que isso implicaria num ajuste imediato de recursos e infraestrutura para que, em curto prazo,

fossem implantadas 72 UNEDs (Unidades de Ensino Descentralizadas) ligadas as EAFs do país, sendo 2 por instituição. Isso representaria, segundo o CONEAF,

uma ampliação imediata de 70% da oferta de vagas e cursos e um diferencial positivo de que essas vagas e cursos estariam plenamente adequados às demandas regionais ou dos municípios nos quais essas UNEDs fossem implantadas” (Id. p.4).

Essa proposta vinha de encontro à política governamental, pois, enquanto os dirigentes das Escolas Agrotécnicas tinham como foco dinamizar o processo de transformação dessas instituições em CEFETs e, enquanto a comunidade acadêmica preparava todo o aparato exigido para tanto, ao que parece, no âmbito do ministério, esse projeto já tinha sido abandonado. Outros planos vinham sendo traçados e a meta em pauta era a nova institucionalidade.

Em suma, o documento aponta para cinco pontos centrais priorizados pelo CONEAF: a - A inclusão de toda a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Universidades Tecnológicas Federais, Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica, Faculdades Federais de Tecnologia, Escolas Agrotécnicas Federais, Escolas Técnicas Federais e Escolas Técnicas e Agrícolas vinculadas as Universidades Federais), no Plano de Desenvolvimento da Educação PDE, contemplando ampliação da infraestrutura, financiamento e Recursos Humanos; b - A manutenção e a valorização das autarquias já existentes, assegurando a autonomia conquistada através de lutas históricas; c - A construção de uma política pública com critérios claros e financiamento que permitam a estruturação das atuais EAFs para a imediata transformação destas em CEFETs; d - Que o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica seja estendido às EAFs, vinculando a elas novas unidades, respeitando a localização geográfica (mesorregião na qual a EAF estiver estabelecida) e os APLs; e - Oportunizar a criação de Instituto a partir de uma EAF (CONEAF, 2007, p. 6).

A partir do que consta neste documento e do que já se apresentou anteriormente sobre a política de criação dos IFs, constata-se que a participação desse ator, o CONEAF, pouco influenciou e/ou modificou a proposta governamental

apresentada. Acredita-se que isto se deve ao descrédito, pois em outros momentos de adesão voluntária, esse conselho, embora pareça coeso, nem sempre se apresentou assim. Vale lembrar que, embora apresentassem a proposta de se tornarem CEFETs, quando surgiu a Portaria Nº 3393/2004 que autorizava as EAFs, voluntariamente e sem aporte de recursos e vagas de docentes, ofertarem cursos superiores de tecnologia em caráter experimental, das 36 escolas existentes, somente 13 aderiu à proposta. Isto contrapõe a proposição do governo que, em seu discurso, sugeria que para se tornar CEFET, era preciso mostrar que a instituição tinha condições e estrutura interna para isso.

Ao contrário do CONEAF, o Conselho dos Dirigentes dos CEFETs (CONCEFET) também emitiu um parecer sobre a criação dos Institutos Federais datado do dia 23 de agosto de 2007, que começa por elogiar a proposta dizendo que

“a nova construção institucional pode melhor traduzir, o significado da Educação Profissional e Tecnológica enquanto modalidade potencializadora do indivíduo no desenvolvimento de sua capacidade de gerar conhecimento a partir de uma prática interativa com a realidade” (CONCEFET, 2007, p.1).

Embora elogie a proposta ministerial, o CONCEFET questiona sobre o que os IFs poderiam ser além do que os CEFETs já tinham alcançado, pois o reconhecimento social confirmava-os como “um dos melhores exemplos brasileiros de experiência bem sucedida enquanto instituição pública voltada para a qualificação profissional” (Id. p. 2).

No decorrer do texto, este conselho estabelece um alto grau de concordância com a proposta governamental e ainda propõe algumas medidas: a) adoção de um processo de implantação em Lei única; b) inclusão dos Institutos no Sistema Federal de Educação Superior, com prerrogativas equivalentes às Universidades; c) implantação de um Plano de Cargos e Carreira de Professores da Educação Tecnológica; d) Garantia do processo de escolha de dirigente máximo dos Institutos a partir de eleição direta; e) criação, em lei, de um fundo de financiamento e desenvolvimento da educação profissional e tecnológica e tornar a educação profissional e tecnológica uma política de estado dentre outras (CONCEFET, 2007, p.11). Esse Conselho sugere ainda uma proposta de minuta de anteprojeto de lei, a

qual foi se não na íntegra, quase toda incluída na legislação de implantação dos Institutos. Diante do exposto, torna-se nítido que, com a adesão maciça dos CEFETs à proposta de criação dos Institutos, o governo acatou todas as sugestões deste conselho.

A participação e a influência exercida pelo CONCEFET na criação dessa política devem-se, provavelmente, à proximidade que esse conselho tinha com as representações governamentais envolvidas. Silva (2000) corrobora com esta afirmação quando relata que um grupo de interesse, embora seja influenciado por uma ideologia política, possui acesso facilitado (ou dificultado) conforme a sua proximidade com o poder. Relativo à forma de atuação desses grupos, percebe-se que as estratégias são bastante variadas e que serão determinadas pelas características do grupo, as estratégias que perseguem, os recursos que utilizam para alcançar seus objetivos e a possibilidade de acesso ao sistema, ou seja, aceitação de sua influência pelo sistema político e pela sociedade.

Assim, torna-se clara a aceitação do MEC e da SETEC em relação ao CONCEFET quando retomadas as falas dos reitores 1 e 2 que, durante o processo de formulação da política, estavam à frente de grandes CEFETs. Cabe lembrar que as políticas públicas, em sua maioria, são constituídas por meio da participação de diferentes atores marcados pela desigualdade de poderes de representação e persuasão. Isto não se deu diferente com a política aqui examinada. Os conselhos de maior influência foram determinantes na construção dos caminhos que estas instituições deveriam trilhar. As decisões e deliberações ali produzidas compuseram o núcleo da ação governamental no âmbito desta política.

O órgão representativo das Escolas Técnicas Vinculadas as Universidades Federais (CONDETUF) também se manifestou por meio da “Carta de Gramado”. Este documento foi construído durante reunião plenária ocorrida em 31 de maio de 2007 e contou com expressiva participação das escolas técnicas com esse tipo de vinculação institucional. De acordo com o documento, as Escolas Técnicas Vinculadas afirmaram que, se convidadas, poderiam ter contribuído para as discussões que deram origem ao Decreto nº 6.095/07 que estabelece diretrizes para

o processo de integração das instituições federais de educação tecnológica para constituição dos IFs, manifestando ainda a preocupação com as especificidades que estas instituições apresentam (CONDETUF, 2007, p. 1). O documento ressalta que as ETVs têm contribuído para o crescimento acelerado da educação profissional e tecnológica nas diversas regiões do país e que, embora isso venha acontecendo por meio do acréscimo de matrículas e oferecimento de novos cursos e habilitações, o aumento de vagas docentes e de servidores técnico-administrativos, bem como de recursos e infraestrutura não foram proporcionais àquele acréscimo. Dentre outras considerações, o CONDETUF registra ainda que a proposta apresentada pelo governo é bastante complexa, sendo necessário deflagrar uma discussão técnica e política com as ETVs. Sugere que o MEC “inclua nesse processo de discussão a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e mais especificamente, os reitores cujas universidades possuem Escolas Técnicas” (Id. p. 2).

A “Carta de Gramado” pouco alterou o processo de criação dos IF já deflagrado, pois, não apresentou sugestões específicas de alteração no referido decreto. Torna-se notória a pouca influência e restrita participação do CONDETUF durante o processo. Talvez a vinculação e a relação de confiança estabelecida entre as Escolas Técnicas e as Universidades tenha gerado certo descrédito na política apresentada.

As divergências das falas dos responsáveis pela formulação da política citadas no início deste item, apresentam-se confirmadas quando se observa os fatos aqui apresentados. Embora os responsáveis pela formulação da política (SETEC 1 e 2) relatem que o processo foi amplamente discutido com os conselhos representativos das instituições da rede, o que se observa é uma grande disparidade de participação e aceitação das propostas dos mesmos. A primeira hipótese é que isso tenha se dado pelo desencontro de objetivos e interesses entre esses atores e a segunda é que a competência técnica para obter legitimidade e falar de igual para igual com a administração não aconteceu entre todos os envolvidos.

2.4 Forma de adesão e consequências

De acordo com as informações divulgadas pelo MEC/SETEC em sua página, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica contava, até o final de 2008, com 33 CEFETs que possuíam 58 unidades descentralizadas (UNEDs), 36 Escolas Agrotécnicas, 32 Escolas Vinculadas, 1 Escola Técnica Federal e 1 Universidade Tecnológica Federal.

Deflagrada a chamada pública por meio do Decreto 6.095 de 25 de abril de 2007, no Art. 3º do Cap. II, o processo de integração teve início com a celebração de acordo entre instituições federais de educação profissional e tecnológica, que formalizou a agregação voluntária de Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET, Escolas Técnicas Federais - ETF, Escolas Agrotécnicas Federais - EAF e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, localizados em um mesmo Estado.

Espanto e desconfiança foram as principais reações nesse momento, visto que as instituições diretamente envolvidas, embora alimentassem os planos de ampliação de autonomia e ascensão à categoria institucional de ensino superior, não esperavam por uma nova institucionalidade. Considera-se aqui a existência de um paradoxo: quando um projeto é imposto pelas instâncias superiores, as instituições resistem à forma como se processou a arena decisória, ao passo que, quando elas têm a chance de voluntariamente aderir ou não, ficam em dúvida quanto à grandeza do projeto. Vale ressaltar que embora o termo “voluntária” esteja expresso na primeira chamada pública de adesão das instituições acima citadas, deixando a cargo de cada instituição essa decisão, a chamada pública MEC/SETEC nº 002/2007, estabeleceu um prazo de 90 dias para adesão. Este prazo foi acompanhado de visitas de representantes da SETEC às escolas para divulgar sobre a nova institucionalidade a ser adotada e ainda, como uma estratégia de persuasão e convencimento. Ressalta-se que a impressão do primeiro discurso, de ser um processo voluntário de adesão, tinha sido modificada, pois não deixava transparecer tanta liberdade, uma vez que não aderindo às instituições

poderiam sofrer consequências não desejadas. Uma forma de ilustrar este processo está no discurso de um dos membros da SETEC:

“não sei precisar em quantas escolas eu fui mas não foram menos de 10 escolas para fazer pessoalmente o debate da implantação do modelo Instituto” (SETEC 1).

É importante ainda considerar na presente análise que os diretores gerais das Escolas Agrotécnicas divulgavam que o MEC já sinalizava que a transformação das EAFs em CEFETs e dos CEFETs em Universidades Tecnológicas, naquele momento, era um processo fora de questão. Sendo assim, fica subtendido nesse discurso que as instituições que não aderissem à política dos institutos não alcançariam o status de instituição de educação superior. Conclui-se, portanto, que o processo de adesão não foi tão voluntário assim.

Instituições como os CEFETs Minas Gerais e Rio de Janeiro optaram por não aderir à política dos Institutos Federais apresentada pelo MEC/SETEC. Afinal, essas instituições alimentavam, sobretudo, o sonho de se transformarem em Universidade Tecnológica, conforme havia acontecido com o CEFET Paraná por meio da Lei nº 11.184/2005. Na ocasião, os CEFETs RJ e MG passaram pela frustração de não serem transformadas em universidades tecnológicas, porém não abandonaram seus objetivos. Não aderir ao novo modelo representava mais uma prova disso. As Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, na sua maioria, também decidiram por não aderir. Das 32 escolas existentes, 24 optaram por continuarem vinculadas às universidades.

Relativo às consequências acarretadas a essas instituições, acredita-se que os CEFETs foram os mais atingidos. Indagados sobre essa questão, os entrevistados relataram suas percepções:

“Eu acho que eles não terem aderido levou a um processo que me parece de estagnação em termos orçamentários e de pessoal porque a prioridade, o projeto político do governo eram os Institutos Federais. Não digo que eles perderam o trem, mais eu acho que eles realmente perderam a afinidade com o projeto e isso leva a um distanciamento natural. Então eu acho que houve prejuízo sim para essas instituições que não aderiram ao projeto” (REITOR 1).

“Eu não conheço a realidade deles, eu apenas ouço falar mais não conheço, então não tenho como avaliar isso. Tenho apenas uma impressão, algo que sempre me moveu nesse meio, é de que a gente deve sempre caminhar juntos” (REITOR 2).

“Se a gente não concordar com a decisão dos dois CEFETs, concordamos que a decisão não deve ter sido fácil porque uma das principais amarras que eles viam na proposta da lei era os 50% de oferta de vagas de curso técnico de nível médio, instituições essas que já vinham se direcionando para os cursos superiores. Agora ficar de fora é difícil porque você sabe que ficar de fora de uma política pública acaba deixando de receber investimentos, vagas, cargos, funções (REITOR 3).

“Eu diria que a Universidade Tecnológica do Paraná não sofreu consequências porque continuaram desenvolvendo sua política. Os dois CEFETs, que permaneceram na condição de CEFET, nos dois primeiros anos de institucionalização dos institutos, eles sofreram sim, pagaram um preço alto político, inclusive com ameaças de retaliação por parte do próprio MEC e da equipe da SETEC pela não disposição em aderir a política dos institutos federais” (REITOR 4).

“Sofrem consequência disso até hoje. Tem que se trabalhar na comunidade e mostrar o que é esse modelo Instituto Federal, que é um modelo eu diria melhor ainda. Só que tudo é do cenário do momento... foi uma questão de sobrevivência... tiveram que buscar uma solução” (REITOR 5).~

“Eu acho que eles perderam muito porque os IFs se transformaram em instituições de referência. Mais é uma autonomia de cada instituição, é o ponto de vista pessoal, particular, eu acho que eles perderam muito em não aproveitar esse momento que foi muito rico e que a gente está vivendo ainda, que é a discussão da educação profissional na sociedade” (SETEC 2).

É notório que a percepção da maioria dos reitores é de que os CEFETs ficaram prejudicados por não terem aderido à política. Estas percepções podem estar fundamentadas em informações divulgadas pela SETEC como, por exemplo, o orçamento anual de cada instituição. Porém, em outro momento, torna-se necessário, ouvir as justificativas dessas instituições que não aderiram.

2.5 Reação das instituições envolvidas

Quando todo processo de implantação dos IFs alcançou visibilidade, instalou-se “uma babel de reações semânticas, ideológicas, políticas e outras, típica dos processos de construção psicossocial, quando uma novidade se insere em determinado universo simbólico” (SOBRINHO, 2008).

Para efeito de análise, optou-se por fragmentar as reações encontradas de acordo com as antigas institucionalidades (CEFET, EAF e ETV) que compuseram o processo de integração para formar os IFs. Isto se deve as particularidades que estas instituições apresentaram no decorrer de todo processo.

Os CEFETs

Tratando-se dos CEFETs, vale lembrar que estas instituições vinham se dedicando ao pleito de se transformarem em Universidades Tecnológicas desde a reforma da educação profissional que ocorreu por volta do ano de 1998. No decorrer desses anos, a identidade dessas instituições estava em discussão bem como sua transformação. Concedida a transformação do CEFET Paraná em Universidade Tecnológica, algumas dessas instituições como CEFET-MG e o CEFET-RJ não abandonaram esse mesmo objetivo. Isto se deu pela alegação de que os mesmos foram promovidos à condição de CEFET juntamente com o Paraná e que apresentavam condições suficientes para se transformarem em universidades, uma vez que ofertavam uma gama de cursos superiores e contavam com um quadro docente de alto gabarito e formação (mestres e doutores) além de dedicarem a importantes pesquisas no âmbito tecnológico. Quando da adesão aos Institutos Federais como dito anteriormente, as instituições acima citadas reagiram de forma negativa e mantiveram-se de fora do novo projeto.

Ao contrário dos CEFETs RJ e MG, os demais aderiram ao projeto dos Institutos de forma desconfiada, no entanto, sem apresentar maiores resistências. Isto se faz marcante na percepção dos reitores que são provenientes de antigos CEFETs.

“A minha instituição é uma instituição conservadora por natureza, eu acho que eles até no início tiveram uma reação não muito favorável mais eu entendo... Acho que hoje isso se consolidou, mas no início toda proposta de mudança, toda proposta inovadora gera um desconforto. Então assim, eu acho que no início houve resistência, o meu CEFET que foi da onde se irradiou a maior parte da condução do processo não tinha a dimensão de onde nós estávamos nos metendo mais eu acho que a avaliação deles hoje é razoavelmente positiva”. (REITOR 1)

“Em princípio a proposta foi sempre discutida mais eu lembro que no primeiro momento que nós chegamos com a proposta, ela causou certo espanto e de alguma forma muita dúvida. No imaginário da nossa comunidade estava que os cinco cefetões seriam transformados em Universidades Tecnológicas, porque um destes já tinha sido transformado que era o Paraná. Como a comunidade já tinha esse olhar, quando chegou a notícia de que o MEC estaria formulando uma outra política, criando e propondo o nascimento de uma nova institucionalidade que integrasse as diferentes autarquias do estado, houve uma dúvida sim. Mais esse assunto foi discutido e finalmente quando votamos, nós tivemos a aprovação de mais de 80% da comunidade”. (REITOR 2)

“Particularmente na minha instituição isso foi muito tranquilo porque nós éramos CEFET, tínhamos uma única unidade em funcionamento que era a sede mesmo, então não tivemos em absoluto problema interno. Temos conhecimento no âmbito dos CEFETs existentes que tinham várias unidades, de algumas dificuldades por conta do que já estava sendo divulgado anteriormente, a transformação em Universidade Tecnológica”. (REITOR 4)

Há evidências nas falas dos reitores de que o processo de adesão não foi tão doloroso para as comunidades acadêmicas dos CEFETs. Isto talvez esteja diretamente ligado à prática pedagógica e administrativa dessas instituições. Ao estabelecer uma comparação entre os processos que os CEFETs já praticavam e a proposta feita pelo MEC para o novo modelo, percebe-se que estas sofreriam pequenas ou quase nenhuma mudança em seus processos internos. Isto porque os CEFETs já praticavam a oferta de ensino nos três níveis, básico, técnico e tecnológico. Ofertavam cursos superiores, desenvolviam pesquisas e executavam

projetos de extensão, trabalhavam de forma colegiada dentre outros. Acredita-se, portanto, que este foi um grande motivador para que essas instituições aderissem aos Institutos Federais e ainda porque se encontravam em condições de vantagem para assumir e se tornarem sedes das reitorias que estavam por ser instaladas em cada estado.

As Escolas Agrotécnicas

“A comunidade das EAFs manifestam-se profundamente preocupadas e desconfortáveis com a perspectiva da “IFETização imediata” (CONEAF, 2007). Esta frase contida no documento emitido pelo CONEAF ao ministro da educação em 2007 constata o que se ouvia nessas instituições. Não podia acontecer de forma diferente porque, como os CEFETs, as EAFs também alimentavam o sonho de ascender à condição de instituição de ensino superior.

Cabia aos diretores gerais, naquele momento, a partilha das poucas informações que tinham sobre os Institutos com suas comunidades acadêmicas no intuito de conhecer um pouco mais sobre a proposta governamental de implantar esta nova institucionalidade. Várias discussões foram travadas, mas poucas delas subsidiadas com elementos que esclareciam de fato como seria essa mudança.

As reações contrárias foram edificadas em argumentações como a subordinação que essas instituições poderiam vir a sofrer caso no processo de integração tivesse um CEFET, a perda de autonomia, a preocupação e o medo de ser extinto o ensino agrícola que era uma de suas marcas. Justifica-se também porque estavam diante de um projeto que não trazia consigo uma explicação clara e contextualizada política e educacionalmente. A fala de um reitor que tinha suas raízes em uma EAF ilustra esta análise.

“a sensação que eu tive, naquele momento, é que a gente estava entrando num quarto escuro. Porque nós éramos Escolas Agrotécnicas e tínhamos um desenho e, de repente, a gente ia entrar num desenho completamente diferente, que não sabíamos como era”. (REITOR 3)

Ao que se sabe, quando das discussões para aderir ou não à política dos institutos, a falta de informações precisas gerou diversas abstenções e descasos com intuito de deixar para as atuais gestões a responsabilidade caso o projeto viesse a ser um fracasso. Conduta essa muito comum dos cidadãos desinformados e desinteressados nos processos políticos os quais estão inseridos. Em conversas informais com diretores gerais na época, se soube que o MEC e a SETEC solicitavam-lhes que estabelecessem um intenso processo de convencimento de suas comunidades e, caso essas comunidades ainda se mostrassem contrárias ao novo modelo, a atual gestão teria autonomia para assumir a adesão.

Não precisou que isso acontecesse, pois os discursos de que se não aderissem aos Institutos essas instituições continuariam como Escolas Agrotécnicas e ainda, de que a prioridade do MEC, no que diz respeito a recursos financeiros, aumento do quadro de servidores e capacitação seria para os Institutos Federais, fizeram com que todas as EAFs, sem exceção, aderissem ao novo modelo proposto pelo governo.

“Hoje eu considero que foi uma ótima opção não só porque a gente recebeu os bônus dessa adesão mais porque eu acho o desenho dos Institutos um desenho muito interessante”. (REITOR 3)

Uma sensação de alívio pela atitude acertada parece estar embutida neste discurso. Ademais, só se consegue afirmar que valeu a pena uma mudança, quando se tem um conhecimento aprofundado sobre ela e o tempo é importantíssimo para que isso aconteça.

As Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais

Ao contrário das outras instituições, as ETVs não vinham pleiteando uma mudança de institucionalidade e possuíam uma particularidade por não serem consideradas autarquias federais, portanto, se apresentavam dependentes das universidades no que diz respeito à gestão administrativa e orçamentária. A particularidade acima citada veio de encontro aos processos a serem implantados a

partir do novo modelo. Um exemplo disso é que as ETVs apresentavam como maior expertise a oferta de cursos de nível médio e, como Instituto Federal, teriam que ampliar para a oferta de cursos superiores que era da alçada da universidade a qual estava inserida. Para Otranto (2010, p.99),

“obter maior flexibilidade para a abertura de cursos superiores foi um argumento que contou favoravelmente à proposta governamental, juntamente com a conquista da tão almejada autonomia orçamentária e administrativa prevista para os Institutos”.

Duas questões importantes permearam o processo de discussão nessas instituições. Uma delas era a real possibilidade de reviver antigas promessas que não foram cumpridas pelo governo no âmbito de reformas passadas como, por exemplo, a falta de recursos. A outra estava diretamente ligada ao processo de integração das instituições no campo de atuação no estado. As ETVs deixariam de ter vínculo com as universidades e passariam a vincular-se aos CEFETs que eram as instituições que possuíam maior probabilidade de assumirem a coordenação do processo.

A impressão que essas instituições deixaram é a de que o vínculo com as universidades era mais prudente. Este fato se constata pelo pequeno número de ETVs que aderiram à política dos Institutos. Das 32 escolas existentes naquele momento, apenas 8 fizeram parte do processo de integração das instituições que comporiam o Instituto Federal naquele estado e as demais, permaneceram vinculadas às universidades.

De acordo com Otranto (2010) existe ainda um problema, atualmente, que ainda precisa ser resolvido. Segundo a autora diversos professores das ETVs que se transformaram em Institutos, não aceitaram mudar a vinculação administrativa e pleitearam continuar atrelados administrativamente às universidades. No primeiro momento o governo sinalizou essa possibilidade, mas ainda não conseguiu solucionar o impasse.

2.6 Distribuição Geográfica

Esta variável é contemplada neste estudo para permitir o entendimento sobre como se deu o processo de distribuição dos 38 Institutos criados e ainda, a distribuição de seus diversos *campi* nas regiões do país. A proposta governamental era a de que fosse implantado um IF em cada estado da federação. Tão logo essa notícia chegou aos ouvidos dos gestores e das comunidades acadêmicas, causou um enorme desconforto, pois muitas dessas instituições não se enxergavam trabalhando juntas devido à diversidade de modelos e culturas. Mais uma vez estava instaurada a arena de debates e nesta arena, sabe-se que os grupos de interesse exercem influência no curso decisório bem como cumprem função fiscalizadora. Buscam afetar as decisões segundo seus objetivos, mediante o *lobbying*, ou seja, são intermediários que transmitem os interesses dos seus grupos aos centros de decisão (SILVA, 2000). Esta afirmação pode ser ilustrada com a fala de um dos representantes do governo naquele momento.

“A ideia inicial nossa era que tivesse um Instituto por estado. Ai é que você vê como a coisa evolui no debate. É no debate que você vai criando essas readequações. Em Minas, as cinco unidades que a gente tem é fruto de um debate de uma cultura que foi instituída. São movimentos inclusive de identidade, de culturas das instituições e ficou um desenho muito interessante”.(SETEC 2)

Esta fala nos remete à hipótese de que como o projeto não apresentava um critério técnico e claro para estabelecer a criação do IF e seus *campi* dentro do estado, abriu-se margem para que pressão e jogo de influências fossem praticados pelos deputados majoritários e senadores, os quais estabeleceram, naquele momento, uma corrida desenfreada para serem os responsáveis por levar um ou mais de um Instituto para seu estado. De acordo com Silva (2000), esses grupos, embora sejam influenciados pela ideologia política, possuem acesso facilitado (ou dificultado) conforme a sua proximidade relativa do poder. Podem ainda organizar-se não só para influenciar o poder, mas também para participar da sua conquista e do seu exercício. Aquele estado que tinha como álibi um forte representante do legislativo ou até mesmo do executivo, conseguiu fazer prevalecer seus interesses. Ressalta-se a importância de se ter um ator que possua competência técnica para

obter legitimidade e falar de igual para igual com a administração dentro do campo político. Arguidos sobre a questão da distribuição geográfica dos Institutos, os reitores colocaram suas percepções.

“Eu acho que a distribuição geográfica dos Institutos, ela foi a que foi possível na época. Ela pode não ter sido a melhor mais dentro da concepção que o governo propunha para nós, eu acho que ela foi o que foi possível. Talvez hoje se a gente pensasse de forma mais pragmática, conseguiríamos talvez rever algumas coisas. Realmente existem algumas distribuições geográficas que não ficaram as ideais”. (REITOR 1)

“Eu acho que, talvez ai tenha uma falha do processo. Ao meu modo de ver é o fato de ter se criado mais de um Instituto por estado. Se eu fosse o ministro não deixaria isso acontecer. Não tenho uma avaliação científica para isso mais eu acho é que isso pode vir a causar alguns estrangulamentos como, por exemplo, estados pequenos com populações pequenas, número de alunos também não tão importantes e que tem três Institutos Federais. Acredito que não precisaria ter se criado tantos Institutos por estado no primeiro momento, adiante, poderia estar discutindo isso em face do tamanho de cada Instituto e não do peso político e da pressão política desse ou daquele político de estado para fazer a criação de vários Institutos por estado”. (REITOR 2)

“Do ponto de vista da capilaridade da rede, de marcar presença física, presença política em todo território nacional, eu acho que foi uma distribuição boa, bem feita. Não sei se justa ou injusta mais bem feita. Agora, do ponto de vista do tamanho dessas instituições acho que um IF não deveria ter mais do que 10 unidades. Esse poderia ser um tamanho padrão de um instituto para que ele pudesse primar pela eficiência e pela qualidade de suas ações”. (REITOR 4)

“Eu tenho uma serie de criticas em relação a isso ai, porque a partir do momento que essa distribuição é feita de forma política e não técnica, a gente tem que tomar certo cuidado. Eu acho que a gente tem que começar a discutir mais isso, no que diz respeito a critérios. Acho que nós deviríamos ter feito isso desde o inicio do processo, talvez hoje a gente estaria repensando algumas unidades que foram escolhidas em determinadas localidades”. (REITOR 5)

Tratando-se da distribuição geográfica dos Institutos, pode-se observar que existe um consenso entre os entrevistados de que os critérios pré-estabelecidos pelos formuladores não foram possíveis de serem seguidos, gerando uma série de conflitos durante do processo decisório.

Num processo político democrático, onde existem uma diversidade e uma pluralidade de opiniões, o conflito torna-se inerente. Assim, foram realizados uma série de acordos que embora fugissem aos planos iniciais do governo, não inviabilizariam o projeto. Para Immergut (1986):

“as decisões políticas não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequencia de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais (...) As decisões políticas requerem um acordo em vários pontos ao longo de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas”.

Embora algumas fases do processo de formulação dessa política tenham sido permeadas por discussões entre os atores envolvidos, para Lindblom (1985), as decisões se restringem a um pequeno grupo, porque a democracia direta é inviável nas sociedades modernas. Segundo o autor, decisões tomadas de forma plenamente democrática e participativa constituem um ideal impossível de alcançar. Isto é ratificado pela percepção de um dos reitores:

“Claro que a espinha dorsal, o esqueleto principal dessa proposta o governo não abriu discussão, manteve o núcleo duro. A ideia é essa aqui então o entorno, o arranjo, esse pode ser discutido. O espírito, a essência da política, esses não foram discutidos” (REITOR 4)

Para Viana (2008), as fases de formulação e tomada de decisão de um programa expressam as escolhas políticas de uma autoridade central (em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada). Cabe-nos, neste estudo, questionar porque algumas alternativas foram escolhidas em detrimento de outras. Neste caso, acredita-se que o arranjo proposto pelos atores para distribuir os IFs nos diversos estados brasileiros, naquele momento não comprometeria o processo e, acatando a proposta, o governo alcançaria um número mais significativo de adesões á política proposta. Assim, legitimado pelo voto de milhares de brasileiros, o governo exerce sua autoridade e deflagra o processo de retirar os IFs do papel e transformá-los em realidade.

2.7 A implantação da política de criação dos IFs

Passado o período de formulação da política é chegada a hora de executar o que foi decidido. Silva (2000) nos alerta que, apesar de haver um plano previamente negociado, discutido e aprovado pelos atores, nesta etapa, há imprevisibilidade, inversão de posições e renegociações, sendo a política, previamente aprovada, alvo de mudanças. Nesse sentido, a execução da política está diretamente ligada à clareza de seus objetivos e a relação entre os atores. Viana (1995) complementa e enfatiza que o bom entrosamento entre formuladores e implementadores, o conhecimento destes sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto também são fundamentais para o êxito da política. Entretanto, a implantação de uma política pública é um terreno onde as vontades, concepções ideológicas e interesses dos formuladores e executores nem sempre são coincidentes (COSTA, 2009). Partindo desse princípio, nesta fase, podem surgir choques e conflitos, resistências ou incentivos para viabilização da proposta, produzindo muitas vezes resultados não esperados e ainda mudanças no curso de ação decidido antecipadamente. Em resumo, acredita-se que, quanto menor a quantidade de mudanças ocasionadas pela política, menos conflitos; quanto maior o entrosamento entre os formuladores e os implementadores, mais clareza e consenso.

Partindo das afirmações supracitadas, serão analisadas variáveis do processo de implantação como o contexto sócio-político na qual essa política foi implantada, a divulgação e as informações disponibilizadas, os entraves desse processo, financiamento e contrapartidas exigidas, treinamento e capacitação dos atores para colocar a nova institucionalidade em prática. Para Draibe (2001), avaliar qualitativamente os processos, é buscar identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos.

2.8 Contexto político-socio-educacional

A partir da Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 o novo modelo, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, estava criado. No começo do ano de 2009 iniciava-se o trabalho dos atores responsáveis pelo processo de implantação desta nova institucionalidade. Coincidentemente ou não, neste mesmo ano, mais precisamente em 23 de setembro de 2009, a educação profissional e tecnológica celebraria o centenário de sua fundação. Os IFs surgem no meio de uma comemoração e representam a posição de importância que ocupou os investimentos na formação profissional e tecnológica na gestão 2003-2010.

“Enquanto na gestão 1995-2002 a educação profissional e tecnológica foi encarada como um mero fator econômico, ficando subjugada às necessidades do mercado e do mundo dos negócios, na gestão 2003-2010, essa modalidade da educação vem sendo considerada como fator estratégico não só para o desenvolvimento nacional, mas também para fortalecer o processo de inserção cidadã para milhões de brasileiro” (SOBRINHO, 2009 p.4).

Observa-se com isto que, na gestão 2003-2010, o estado volta a chamar para si a responsabilidade de uma educação profissional e tecnológica gratuita e de qualidade. Não se pode ser ingênuo ao ponto de imaginar que seriam desconsideradas todas as formas de cooperativismo estabelecidas com os atores.

Decidida à integração das instituições e a cidade sede de suas reitorias, os IFs começam a busca pela sua nova identidade. A título de curiosidade e conhecimento, optou-se por descrever no quadro 2 a integração das instituições que deu origem aos IFs distribuídos nos estados da federação bem como as cidades escolhidas como sede para suas reitorias.

Quadro 2 – Instituições que integraram cada instituto e cidade sede da reitoria.

Instituto	Instituições Integrantes	Reitoria
Instituto Federal do Acre	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Federal do Acre 	Rio Branco
Instituto Federal de Alagoas	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Alagoas • EAF de Satuba 	Maceió
Instituto Federal do Amapá	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Federal do Amapá 	Macapá
Instituto Federal do Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Amazonas • EAF de Manaus • EAF de São Gabriel da Cachoeira 	Manaus
Instituto Federal da Bahia	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Bahia 	Salvador
Instituto Federal Baiano	<ul style="list-style-type: none"> • EAF de Catu • EAF de Guanambi • EAF de Santa Inês • EAF de Senhor do Bonfim 	Salvador
Instituto Federal de Brasília	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Federal de Brasília 	Brasília
Instituto Federal do Ceará	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Ceará • EAF de Crato • EAF de Iguatu 	Fortaleza
Instituto Federal do Espírito Santo	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Espírito Santo • EAF de Alegre • EAF de Colatina • EAF de Santa Teresa 	Vitória
Instituto Federal de Goiás	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Goiás 	Goiânia
Instituto Federal Goiano	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Rio Verde • CEFET Urutaí 	Goiânia

	<ul style="list-style-type: none"> • EAF de Ceres 	
Instituto Federal do Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Maranhão • EAF de Codó • EAF de São Luís • EAF de São Raimundo das Mangabeiras 	São Luís
Instituto Federal Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Ouro Preto • CEFET Bambuí • EAF de São João Evangelista 	Belo Horizonte
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Januária • EAF de Salinas 	Montes Claros
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Rio Pomba • EAF de Barbacena 	Juiz de Fora
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> • EAF de Inconfidentes • EAF de Machado • EAF de Muzambinho 	Pouso Alegre
Instituto Federal do Triângulo Mineiro	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Uberaba • EAF de Uberlândia 	Uberaba
Instituto Federal de Mato Grosso	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Mato Grosso • CEFET Cuiabá • EAF de Cáceres 	Cuiabá
Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Federal de Mato Grosso do Sul • EAF de Nova Andradina 	Campo Grande
Instituto Federal do Pará	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Pará • EAF de Castanhal • EAF de Marabá 	Belém
Instituto Federal da Paraíba	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Paraíba 	João Pessoa

	<ul style="list-style-type: none"> • EAF de Sousa 	
Instituto Federal de Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Pernambuco • EAF de Barreiros • EAF de Belo Jardim • EAF de Vitória de Santo Antão 	Recife
Instituto Federal do Sertão Pernambucano	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Petrolina 	Petrolina
Instituto Federal do Piauí	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Piauí 	Teresina
Instituto Federal do Paraná	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Da Universidade Federal do Paraná 	Curitiba
Instituto Federal do Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET de Química de Nilópolis 	Rio de Janeiro
Instituto Federal Fluminense	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Campos 	Campos dos Goytacazes
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Rio Grande do Norte 	Natal
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Bento Gonçalves • EAF de Sertão • Escola Técnica Federal de Canoas 	Bento Gonçalves
Instituto Federal Farroupilha	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET São Vicente do Sul • EAF de Alegrete 	Santa Maria
Instituto Federal Sul-rio-grandense	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Pelotas 	Pelotas
Instituto Federal de Rondônia	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Federal de Rondônia • EAF de Colorado do Oeste 	Porto Velho
Instituto Federal de Roraima	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Roraima 	Boa Vista
Instituto Federal de Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Santa Catarina 	Florianópolis

Instituto Federal Catarinense	<ul style="list-style-type: none"> • EAF de Concórdia • EAF de Rio do Sul • EAF de Sombrio 	Blumenau
Instituto Federal de São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET São Paulo 	São Paulo
Instituto Federal de Sergipe	<ul style="list-style-type: none"> • CEFET Sergipe • EAF de São Cristóvão 	Aracaju
Instituto Federal do Tocantins	<ul style="list-style-type: none"> • Escola Técnica Federal de Palmas • EAF de Araguatins 	Palmas

Fonte: BRASIL, 2009b.

Examinando o quadro acima, torna-se importante ressaltar que uma das observações feitas no decorrer do trabalho é confirmada no processo de reordenação das instituições federais. Essa observação diz respeito ao receio que as EAFs demonstraram no documento emitido pelo seu conselho, de se integrarem a outras instituições, pois havia risco de uma subordinação de umas em relação a outras. Nos institutos que, na sua formação possuíam um CEFET, isto ficou bastante evidente. Sabe-se que estes se tornaram condutores do processo, na sua grande maioria indicaram o primeiro reitor e ainda tiveram sua reitoria implantada na cidade em que já estavam instalados. Isto demonstra o peso que esse ator tinha dentro do processo político. Até porque, como citado anteriormente, esse ator já tinha apropriado no seu cotidiano institucional, a maioria dos processos a serem implantados com a nova institucionalidade.

Tratando ainda da formação dos Institutos, observa-se que alguns estados foram contemplados com mais de um Instituto. Vale lembrar que este não era o plano do governo, entretanto, a falta de entendimento entre os gestores dessas instituições fez com que esses planos fossem alterados. Um argumento bastante utilizado foi diversidade cultural existente em um mesmo estado. Minas Gerais foi um grande exemplo disso, pois, além dessa diversidade, a quantidade de municípios a

serem atendidos por um mesmo instituto era enorme. Regiões com característica essencialmente agrícola em contraste com outra essencialmente voltada ao minério. Assim, Minas Gerais recebeu cinco Institutos que foram divididos regionalmente. Em contrapartida, não se pode atribuir os mesmos argumentos para estados pequenos e com um número não tão expressivos de municípios como o estado de Pernambuco que recebeu dois institutos.

Relativo às novas unidades desses Institutos, anunciada a próxima fase do plano de expansão, diversos deles foram autorizados para os IFs implantados. Distribuí-los geograficamente era uma missão de extrema importância já que, anteriormente, na distribuição dos Institutos, esse processo não apresentou critérios convincentes.

Para esta fase, o governo contou com a contribuição de sete ministérios que trabalharam dentro do conceito do georeferenciamento. Foi programada uma expansão que atendesse a três dimensões. A primeira é a dimensão social onde seriam contempladas a universalização de atendimento aos territórios de cidadania, o atendimento aos municípios populosos e com baixa receita per capita, integrantes do G100⁷ e municípios com percentual elevado de extrema pobreza. Para a dimensão geográfica foram pensados critérios de atendimento prioritário aos municípios com mais de 50.000 habitantes ou microrregiões não atendidas; municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais, interiorização da oferta pública de EPT e Ensino Superior. A terceira dimensão foi a do desenvolvimento que priorizou os municípios com arranjos produtivos locais – APLs identificados e entorno de grandes investimentos (REITOR 3).

Para o gestor da SETEC esta distribuição “foi um dos trabalhos mais bonitos que já se viu na administração pública federal” (SETEC 1). Arguido de como se deu este processo, de forma empolgada ele descreve:

“Cada unidade instalada, teve delimitada uma área de abrangência, de modo que evitássemos a sobreposição de unidades. Evitamos implantar unidades novas em área de abrangências de unidades já existentes. A partir da identificação da área de abrangência das existentes é que nós pudemos olhar para os vazios de cobertura do serviço. Esses vazios de cobertura eram parametrizados por outros critérios como densidade demográfica, uma coisa era um vazio de

⁷ Grupo das 100 cidades brasileiras com receita per capita inferior a R\$ 1.000,00 e com mais de 80 mil habitantes.

cobertura na selva amazônica, outra coisa é um vazio de cobertura na região metropolitana do Rio de Janeiro ou em São Paulo, qualquer centro urbano do país. Então combinávamos vários critérios: a existência de arranjos produtivos locais consolidados ou em fase de consolidação sem a presença de uma escola da rede federal. Esse era um critério de prioridade. A densidade demográfica porque casava com o conceito de cidade polo, a existência de uma malha rodoviária que permitisse o deslocamento de alunos de uma unidade para outra. As condições de desenvolvimento humano de cada região também foram observadas e isto explica porque em Minas Gerais, na fase dois da expansão, 60% das unidades estão no norte do estado, no Vale do Jequitinhonha, no Vale do Mucuri e nas regiões menos assistidas. Vai de encontro a tudo aquilo que se fez até hoje em termos de política pública. Se nós permitíssemos que a escolha da cidade fosse feita por poder de representação política, a tendência era chover onde já está verde (SETEC 1).

A partir deste discurso observa-se que o governo reconhece que deixou a desejar no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para distribuição dos IFs e, para a distribuição das unidades desses Institutos, se preocupou em criar critérios convincentes que não permitissem a pressão política por parte dos atores envolvidos no processo. Caso não tomassem essa providência, provavelmente, as unidades iriam para cidades mais ricas que tivessem grupos de representação melhor organizados. Ao que parece, os estudos que subsidiaram esta nova etapa da expansão foram mais sofisticados e todo tempo de maturação dos critérios de prioridade que faltou na fase 1, de certa maneira foi minimizado nas fases seguintes.

2.9 Financiamentos e contrapartidas

De acordo com Frigotto (2005), apenas um maior volume de recursos não é suficiente para garantir uma educação de boa qualidade, porém, uma maior disponibilidade de recursos financeiros para o ensino constitui um elemento essencial para a melhoria do ensino público. Para este autor,

“...faz-se também necessário a construção de um sistema público de Educação Profissional que garanta, às escolas, recursos públicos para seu desenvolvimento, estes por sua vez constituídos em políticas públicas para essa modalidade de ensino”.

Relativo à implantação da política de criação dos IFs, fez-se necessário avaliar como se deu o processo de financiamento e contrapartidas exigidas pelo governo em relação às instituições que aderiram à política. Para Draibe (2001), independentemente de como são financiados os programas, é importante saber se os recursos financeiros são suficientes para os objetivos propostos ou se podem ser maximizados, em benefício dos objetivos e metas.

Neste ponto, é importante a lembrança de que, durante a chamada pública de adesão aos IFs, os discursos dos formuladores eram recheados de promessas de aumento de recursos, aumento do quadro de pessoal, docente e administrativo, aumento de cargos e funções dentre outros. A percepção dos entrevistados é a de que

“foi cumprido parcialmente, não foi e não está sendo suficiente. As equipes gestoras de todos os institutos da rede estão imbuídas de estruturar essa nova institucionalidade e isso depende de cargo, depende de função, depende de orçamento específico e não tem a contento. Não tem a contento por diversas razões: razões de natureza econômica, o tamanho da rede superou a expectativa do próprio governo mais também uma razão de natureza política. Quando o governo oficializou a institucionalização dos Institutos Federais, o tamanho da rede estava muito claro enquanto estava na fase de negociação e de repente, além daquele quantitativo que estava previamente acordado, de repente, surgiram mais 5 Institutos Federais. Isto sacrificou toda rede e até hoje o governo, o Ministério da Educação, não conseguiu fazer a devida reposição ao tamanho dos quadros funcionais dos IFs seja em termos de funções, cargos de direção e funções gratificadas, seja em cargos de servidores docentes e administrativos”. (REITOR 4)

“se tentou fazer uma expansão com recursos e investimentos limitados, com demandas de docentes, técnicos administrativos através de uma projeção. Com principalmente funções gratificadas, cargos de direções que previam a lei e que na realidade, em minha opinião, não foram honrados, não foram cumpridos por uma questão política: a gente sempre faz uma comparação: eu tinha um bolo e tinham sido convidadas tantas pessoas para o aniversário, só que convidaram mais pessoas para o aniversário, então esse mesmo bolo teve que ser fatiado para mais pessoas, com isso aquilo que estava proposto no início foi altamente prejudicado”. (REITOR 5)

“O que foi pactuado naquele momento tem sido cumprido. No entanto, o que a gente ouve é que não foi plenamente executado. Agora, ainda assim existe um documento que foi

elaborado pelo CONIF de que, mesmo o que foi pactuado, é totalmente insuficiente. O que foi pactuado naquele momento no que diz respeito a recursos, cargos e funções, foi cumprido mais a análise que se faz hoje é que é muito pouco. Então, a revisão, a reordenação é preciso". (REITOR 2)

Ainda que o governo cumprisse o que foi acordado no momento da adesão, são notórios os contratempos enfrentados devido às pressões dos atores. Nessa dimensão, o processo de implantação ficou comprometido principalmente no que diz respeito a quadro de pessoal, cargos de direção e funções. Outro aspecto que chama atenção é que os gestores só conseguiram observar a dimensão do que estava sendo proposto na política, durante o processo da sua implantação. Nesse sentido, Viana e Baptista (2008) argumentam que a fase da implementação é o momento crucial no ciclo de uma política. Uma definição feita na fase de tomada de decisão pode ser modificada ou rejeitada e alterar o argumento principal da própria política. Assim, pode-se dizer que novas negociações vão ser processadas e, conseqüentemente, novas decisões e formulações apresentadas. É bem verdade que todo este ciclo teve que ser reiniciado em relação ao financiamento da política de criação dos IFs.

Como contrapartida, o governo estabeleceu um termo de metas a ser cumprido pelos IFs até 2022. Essas metas teriam o objetivo de balizar o trabalho dessas instituições e sua evolução seria aferida semestralmente e dela dependeria o repasse de recursos federais. De acordo com as informações disponíveis no site do MEC, os acordos não ficaram restritos a metas quantitativas. O termo prevê também a elevação dos índices de eficiência e eficácia. Há a expectativa de que 90% dos estudantes matriculados efetivamente frequentem as salas de aula. A meta de 90% deve ser atingida em 2016, mas em 2013 os IFs deverão atingir no mínimo 75%. Dentre as metas há o aumento da taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio e graduação, adequar a relação de um professor para cada vinte alunos dentro da instituição, manter o mínimo de 50% de cursos técnicos de nível médio e 20% de matrículas em curso de formação de professores (licenciaturas), ofertar cursos na modalidade PROEJA, implantar programas de reconhecimento de saberes e competências profissionais, ofertar cursos a distância, adotar sistema de cotas,

aderir ao ENEM como forma de acesso ao ensino superior, criar projetos que efetivem a melhoria da qualidade da educação básica, apresentar projetos de pesquisa e inovação e de ação social, implementar núcleos de inovação tecnológica e programas que incentivem o ensino, a pesquisa e a extensão além de aderir aos sistemas digitais de base de dados e de interesse coletivo da rede federal.

“O termo de metas é como um balizador e em torno dele, a gente se organiza. No meu papel como gestor máximo eu tenho que ficar observando isso e não posso permitir abusos nem de um lado nem de outro. Essa é a grande missão que a gente tem que fazer hoje”. (REITOR 3)

“No meu olhar não existem amarras dentro desse projeto, existe um plano de metas que nós andamos muito a vontade, não nos sentimos encabrestados a realizar. Eu acho que todos vão conseguir cumprir sem criar problema dentro da instituição. As metas são bastante razoáveis até porque nós não sofremos pressões, apenas entendemos que o Brasil precisa dessa ação mais firme, mais presente da rede federal e nós estamos nos esforçando para chegar a isso”. (REITOR 2)

De acordo com os entrevistados, parecem ser razoáveis as exigências do governo em relação aos IFs que firmam, pela primeira vez, um compromisso de longo prazo. Compromisso este, segundo o ministro Fernando Haddad, que visa atender as demandas reprimidas na área de educação profissional (BRASIL, 2010 b). Cabe ao MEC, além de assegurar os recursos necessários para custear as despesas com a execução das metas estabelecidas, o acompanhamento e supervisão do termo de acordo de metas e compromissos assinado e a cada instituição, cumprir integralmente as obrigações pactuadas.

2.10 Treinamento e capacitação

Quando tratamos da implantação de uma nova política é indispensável que se conheça como se deu o processo de treinamento e capacitação dos atores. Para Draibe (2001), em qualquer programa é imprescindível verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhe cabem na implementação. Em se tratando de uma política de grande vulto como a dos Institutos Federais, alimenta-se a expectativa de que os responsáveis pela formulação tenham disponibilizado informações suficientes e até um processo de capacitação para que os processos

fossem realizados de forma a atingir os objetivos propostos da política em foco. Ao voltar um pouco no tempo, averiguou-se como esse trâmite aconteceu de fato.

“nós tivemos capacitação de todos os diretores e reitores na área de gestão aqui na Escola Nacional de Administração Pública mais isso aconteceu depois do processo de implantação porque na realidade a gente não tinha nem noção do que iria acontecer. Então quando se detectou as primeiras deficiências no processo questionamos dizendo que era necessário uma capacitação porque nós estamos numa expansão muito grande, nós não temos quadro para todo mundo, nós precisamos que essas pessoas sejam capacitadas o mais rápido possível”. (REITOR 1)

“Houve uma capacitação para os gestores em 2010 mais que foi muito criticada. Como não participei da primeira só ouvi as críticas que não atendeu adequadamente. Só que, quem é que tinha conhecimento, a real noção do que seria? Eu acho que grande parte do que você tinha de concepção foi traduzido na lei mais uma coisa é a lei e outra é a execução”. (REITOR 3)

“De imediato não houve. Eu diria com muita tranquilidade que uma capacitação com o foco específico na implementação do IF nós não tivemos. Nós tivemos uma capacitação em gestão pública financiada pelo MEC e executada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Um curso de capacitação para os diretores gerais, que teve uma versão considerada como curso de especialização e o mesmo curso numa versão mais enxuta para os reitores”. (REITOR 4)

“A única capacitação que a gente recebeu foi uma capacitação feita na Escola Nacional de Administração Pública que foi para os reitores do primeiro grupo como também para os diretores de campi. Pensou-se em expandir uma rede como essa mais nós não preparamos o pessoal. Isto requer tempo, portanto a grande falha está aí”. (REITOR 5)

Existiam tantas mudanças a serem implantadas que, observando a fala dos reitores, constata-se que nem mesmo o MEC tinha real noção de como os processos deveriam acontecer. Pelo que se sabe, foi um grande desencontro de informações porque, ao serem questionados sobre algum procedimento, principalmente relacionados ao cotidiano da prática administrativa, os responsáveis tinham que se organizar na busca de soluções para os referidos impasses. Foi um período de total adaptação e de busca por soluções imediatas. De acordo com os representantes da SETEC entrevistados para esta pesquisa, o processo da institucionalidade anterior para a nova, exigiu mudanças que impactaram os sistemas corporativos do

governo. Vários destes sistemas tiveram que ser alterados e o trabalho foi de extrema exaustão, pois toda a rede teve que ser reorganizada. Segundo os entrevistados o processo de treinamento compunha-se desde treinamentos bem operacionais, até a realização de seminários para clarear o entendimento dessa nova institucionalidade, dos seus alcances e das suas possibilidades, da área de atuação. A fala dos reitores não coincide com as declarações dos integrantes da SETEC. Entende-se, portanto, que o processo de capacitação deixou a desejar para que a política fosse implantada de forma tranquila e eficiente, pois os formuladores não apresentaram objetivos, metas e direções claros e, conseqüentemente, os responsáveis pela implantação, que não tiveram total compreensão sobre a política traçada, deram início a um novo processo decisório, uma nova formulação da política. Pelo menos três razões são apontados para que isso ocorra:

1. o baixo compromisso dos políticos com o momento da implementação aceitando que lhes cabe o ônus da formulação, do qual prestam contas; 2. uma divisão institucionalizada entre aqueles que formulam e os que implementam uma política, sendo estes últimos capazes de identificar os pontos-chave da operacionalização (conhecimento técnico); 3. a própria complexidade do processo, que demanda um conhecimento sólido e prévio das múltiplas variáveis que influem no processo político e que, por mais controladas que sejam, apresentam também um comportamento independente, não linear (DRAIBE, 2001, p. 79).

2.11 A conformação do ensino superior no interior dos IFs

Tendo analisado a formulação e a implantação da política de criação dos IFs, é preciso conhecer como tem se dado o processo de conformação do ensino superior no interior dessas instituições. Retomando as diretrizes do instrumento legal de criação dos Institutos, estes são considerados instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino no seu âmbito de atuação (Lei 11.892/2008). Com isso têm como finalidade e característica, prover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior. Diante disso, pode-se observar a grandeza e a ousadia dos atores envolvidos na formulação e na implantação dessa política. Uma instituição

com uma proposta político-pedagógica inovadora responsável por ofertar um itinerário formativo a jovens que estão à procura de qualificação gratuita e de qualidade. A primeira indagação é se as instituições que compuseram os IFs estavam preparadas para uma missão tão complexa. Ao que consta na trajetória histórica da educação profissional e tecnológica, sua grande expertise era a oferta do ensino técnico de nível médio e, mais recentemente, com os CEFETs, o ensino tecnológico e algumas engenharias. Estava posto um grande desafio para toda a rede: a verticalização do ensino. Os IFs validam a verticalização do ensino na medida em que balizam suas políticas de atuação pela oferta de diferentes níveis de educação profissional e tecnológica (BRASIL/MEC, 2008). De acordo com os formuladores, abre-se a possibilidade de atuação dos docentes em relação aos discentes nos diferentes níveis de ensino, compartilhando experiências e conhecimentos nos espaços pedagógicos. Ao jovem é dada a oportunidade de cursar do técnico de nível médio ao doutorado dentro da mesma instituição. Quando questionados sobre a preparação de suas instituições para este propósito, os reitores relatam que

“a maior parte das instituições já fazia, de certa forma, um pouco dessa verticalização dos cursos técnicos para os de tecnologia e para as engenharias. O que eu acho que foi diferente e que para nós impactou, daí nós não estávamos preparados, foi a questão das licenciaturas”. (REITOR 1)

“nós já éramos CEFET implantado por lei lá atrás e nós já tínhamos inclusive um quadro de professores do ensino superior. Eram 110 professores no quadro específico de ensino superior que já existia, já funcionava pois nós já tínhamos engenharias funcionando, licenciaturas funcionando, nós já tínhamos quadro de funções que já existiam quando nós nascemos como CEFET, então para nós não foi problema porque nós já vivenciávamos essa realidade...o que vem acontecer de novo nessa área do ensino superior foi exatamente nas duas Escolas Agrotécnicas Federais que fizeram a conexão integrativa conosco porque eles não tinham ensino superior então lá houve novidade sim, elas passaram experimentar uma nova realidade que foi a do ensino superior nos seus quadros”. (REITOR 2)

“no que se refere a preparação não. Não estava e ainda não estão. Não estão preparadas enquanto cultura organizacional.” (REITOR 4)

“a primeira avaliação é positiva no sentido de estar criando e dando essa abertura para que você possa trabalhar com a verticalização do ensino aonde o estudante chega para fazer o ensino médio e saia como doutor. Isso requer tempo e maturidade, eu acho que nós temos que avançar muito ainda. A rede tem que avançar muito, nós temos algumas ilhas dentro da rede que despontam com relação a isso principalmente as instituições maiores e mais antigas. É preciso fazer um trabalho no sentido de que, aquele que esta a anos luz na nossa frente, pela experiência que construiu, possa ajudar todo esse pessoal que esta chegando novo na rede”. (REITOR 5)

Um paradoxo é constatado no que diz respeito à política em foco, pois as opiniões dos reitores não apresentam similitude. No que diz respeito à preparação das instituições para a prática da verticalização do ensino, novamente se observa que as experiências dos modelos institucionais que compuseram os IFs, fizeram toda diferença. Os IFs compostos por CEFETs demonstraram não encontrar dificuldades ao contrário daqueles que foram compostos por EAFs e ETVs que não tinham quadro docente suficiente e qualificado para isto. É certo que teriam que percorrer um caminho mais longínquo para atingir a finalidade proposta na lei. Pensar a verticalização vai além de ofertar de forma simultânea cursos em diferentes níveis. É preciso que os conteúdos curriculares sejam organizados de forma a permitir um diálogo entre essas formações. Partindo desta compreensão, é possível estabelecer elos de conhecimento, interrelação dos saberes ministrados.

Baseado neste propósito e como os IFs têm como objetivo ministrar, no nível de ensino superior, cursos de tecnologia, cursos de licenciatura, bacharelado e engenharias além de pós graduação lato sensu e stricto sensu, é importante ressaltar a forma que essas instituições estão construindo esses itinerários formativos. Como princípio da sua proposta político-pedagógica, os IFs devem basear a oferta de cursos a partir de eixos-tecnológicos. Estes são considerados a linha central para definição de toda organização curricular e identidade dos cursos. Sendo assim, detectada a demanda social para os eixos-tecnológicos, cabe às instituições proporcionarem fluxos que permitam a verticalização entre os diferentes níveis de ensino. De acordo com o representante da SETEC

“o conceito de verticalização de ensino é um conceito bem brasileiro. A gente não encontra muito isso na experiência internacional. A atuação da maioria das instituições é uma

atuação mais horizontalizada. O diferencial do modelo brasileiro é, em uma mesma instituição, um aluno entrar para fazer um curso técnico e sair de lá doutor. Ele pode trilhar uma trajetória acadêmica que vai percorrer todos os níveis de complexidade da formação dentro daquele campo do saber porque a instituição não se especializou num nível de ensino, ela se especializou numa área do conhecimento. Assim ela está capacitada a oferecer desde os cursos mais elementares até os cursos mais avançados dentro daquela área”. (SETEC 1)

Seria este o maior diferencial entre os IFs e as universidades? Acredita-se que, se não o maior, seja, um dos mais consideráveis. Para se implantar um curso no Instituto Federal, é necessário o conhecimento da demanda local para que, em seguida, possa se estabelecer o eixo tecnológico e, assim, criar cursos a serem trabalhados nos diversos níveis e modalidades de ensino. Ao promover este arranjo, os IFs se aproximam do objetivo de desenvolver os arranjos produtivos locais (APLs), no qual estão inseridos. Na busca do entendimento de como esse processo vem sendo construído, foram colhidas as experiências dos reitores com relação a esta prática nas suas instituições.

“A implantação de curso pós segue uma pesquisa que fazemos na cidade e região buscando gerar uma sintonia entre os arranjos produtivos locais e os cursos que nós devemos implantar. Bem aí, nesse estágio, estamos ainda formando a equipe de professores. Uma vez identificado qual é o eixo tecnológico que vamos seguir, ou quais os eixos, deliberamos pela aquisição de novos professores. Definido o eixo tecnológico nós implantamos cursos tanto de nível médio, como superior. A questão de nomenclatura ou ênfase desse curso, o projeto político pedagógico vai definir”. (REITOR 2)

“Trabalhamos em duas frentes de ação: uma pesquisa de campo, onde a gente faz uma série de entrevistas com atores da região e alunos do terceiro ano do ensino médio das escolas. A outra é uma audiência pública que teve muito sucesso e participação. Assim, usamos essas duas ferramentas para definir. Em seguida passa-se por mais de 10 etapas que nasce desde o colegiado do curso, instâncias internas, conselho de ensino, pesquisa e extensão, dentre outros. Alguns criticam dizendo que ficou burocratizado, mais eu não acho. Acredito que foi um avanço muito importante porque ele aponta para as comunidades e diz para onde se deve caminhar. A hora que você oferece um curso, tudo que vem junto desse curso, representa investimentos de longo prazo, diminuindo a chance de erro”. (REITOR 3)

“É feita com muita tranquilidade. A exemplo do que vinha já ocorrendo com os cursos técnicos, a proposta de um novo curso sempre partiu da identificação de demandas, seja por demandas pontuadas pelo contexto externo, seja por demanda identificada pela realização de audiências públicas. Fizemos um levantamento estatístico no âmbito do estado, de qual é a necessidade de formação e constatamos que, apesar da oferta das universidades, ainda tem uma demanda imensa para suprir. Então partimos para iniciativa da implantação. Nomeamos a comissão, trabalhamos a proposta pedagógica do curso, fazemos audiência pública com profissionais da área, professores da universidade, professores da rede estadual da comunidade, apresentamos a proposta e a submetemos a discussão. Dessa forma são feitos os ajustes. Ou seja, quando levamos o curso ao conselho para aprovação, essa proposta já está consolidada no contexto daquela área de conhecimento”. (REITOR 4)

“A escolha é com base em um estudo diagnóstico que é feito. A região e os arranjos produtivos locais são mapeados, além de fazer todo um diagnóstico com as secretarias do estado e futuras empresas que ali serão implementadas. Em seguida participamos para uma série de audiências públicas onde ouvimos também a comunidade”. (REITOR 5)

Considerando as falas dos gestores, observa-se que todo processo é feito de forma unânime diante do proposto. Entretanto, há uma contradição entre o discurso apresentado e a oferta de cursos nessas instituições que, em muitos casos, têm baixo índice de procura. Uma hipótese existente é que, embora os jovens manifestem interesse nos cursos propostos, ainda há, na cultura nacional, uma preferência pelo ingresso em uma universidade que é potencializada pelo fato dos IFs ainda não terem, devido ao pouco tempo de implantação, sua institucionalidade reconhecida. Outra hipótese é que o currículo dos cursos ofertados não seja atraente ao público. Mais uma observação precisa ser feita quando nos remetemos à fala do Reitor 2 no que diz respeito a aquisição de professores para ministrar os cursos demandados. Acredita-se ser esta uma grande dificuldade que os IFs encontram. Como já dito antes, a promessa do MEC de subsidiar a reposição do quadro docente dessas instituições de forma que supra todas as necessidades, não tem acontecido a contento, tanto em número de docentes quanto em prazo de chegada dos mesmos. Sendo assim, indagamos se os cursos criados não são, muitas vezes, norteados pelo quadro docente que os IFs dispõem no momento.

Caso não aconteça dessa forma, será que os IFs conseguirão acompanhar a velocidade da expansão de vagas e cursos que o governo espera?

Outra preocupação existente é a obrigatoriedade de oferecer 20% de licenciaturas e ainda capacitação pedagógica para professores. Esta foi uma das questões discutidas quando da formulação da política, pois as instituições da rede federal de ensino profissional e tecnológica não tinham essa modalidade de ensino incorporada na sua prática cotidiana. Este foi um questionamento feito aos gestores da SETEC e também aos reitores para que se possa ter um panorama sobre as intenções dos formuladores da política e as percepções dos atores responsáveis pela implantação da mesma. A obrigatoriedade das licenciaturas nos IFs parece ser a oportunidade que o governo encontrou de resolver o apagão de professores no país e quem sabe até, nos próprios Institutos. Conforme a fala dos gestores da SETEC,

“os institutos assumem, e isso tá na lei de criação, dois compromissos com o país. O primeiro de ajudar a resolver o déficit da formação de professores notadamente nas disciplinas científicas do ensino médio. O país ainda hoje se debate com a ausência de quantitativos, de contingentes adequados de professores de matemática, de física, química e biologia. E segundo, na medida em que as instituições começam a desbravar novos caminhos na formação superior, ela começa se ressentir da falta de profissionais com essas formações e para que os institutos não acabassem sendo prejudicados com o problema crônico que as outras instituições do país, a ideia é que eles tenham condições de formar os próprios quadros. No primeiro momento seria isso, uma estratégia de sustentabilidade do instituto no longo prazo”.(SETEC 1)

“Os 20% de licenciatura vem porque a gente acredita que formando bons professores, você consegue ter uma formação básica melhor e vai ter profissionais melhores também. O debate da licenciatura é muito nesse sentido, ele melhora muito o instituto como formador porque vai fazer essa discussão pedagógica e vai integrar áreas. O outro objetivo é que, as universidades são mais concentradas e os Institutos tem mais capilaridade então a gente vai chegar com as licenciaturas em municípios que não tem oferta pública nenhuma. Então foi muito por conta dessa capilaridade que vamos conseguir prestar um serviço para a sociedade de formar professores em áreas que não havia oferta alguma. Nós temos os melhores professores não temos? Nós temos professores de excelência

*nessas áreas então vamos formar professores de excelência”.
(SETEC 2)*

O interesse destes atores está bastante evidente nas suas declarações. Entretanto, é de conhecimento de todos que as escolas da rede, pela característica dos cursos que oferecem, são compostas por um número maior de professores envolvidos na área técnica que em sua formação educacional, trazem como bagagem, os conhecimentos adquiridos nos seus cursos de bacharelado. Torna-se imprescindível conhecer a percepção dos reitores no que diz respeito a esta meta.

“Acho que o que foi diferente para nós e que impactou, foi a questão das licenciaturas. As licenciaturas fugia completamente de tudo aquilo que era a história da rede federal. Bom, mais isso não quer dizer que isso tenha sido ruim, eu acho que a gente não estava preparado mais ao mesmo tempo conseguimos dar uma resposta muito rápida. Então o que isso trouxe para nós? Trouxe para nós uma riqueza enorme de discussão pedagógica. Se por um lado não estávamos preparados, e eu acho que a gente não estava muito preparado mesmo para essa questão das licenciaturas, eu vejo que isso agregou. Tivemos que sentar e rediscutir e isso foi muito importante para o projeto pedagógico dos institutos”. (REITOR 1)

“Concordo plenamente com o governo quando ele se preocupa com o apagão que é real, nos próximos anos, de professores em todas as redes. Na ânsia desesperada de tentar resolver isso, o governo estipula as licenciaturas nos IFs. Acho que é um problema real mais que está se tratando com remédios equivocados. O lado bom disso é você trazer para os Institutos os profissionais da área pedagógica. Não sei no que vai dar mais lei é para ser cumprida”. (REITOR 3)

“Quando se analisa uma amarra legal ela nunca é só positiva. Tem os aspectos positivos, mas só pelo fato da imposição ela já merece uma discussão. No entanto, têm fatores concretos, reais, dados comprovados nacionalmente que justificam esse apelo de atuação dos IFs na formação de professores. A baixa procura por esses cursos está atrelada ao valor de status social da profissão, que é reconhecido no contexto social do país hoje. Quem tem a profissão de professor, como é reconhecido no contexto social? Que status ele tem mediante ao engenheiro, o médico, o advogado? São questões como estas, que eu diria estruturais, que se o governo na política oficial, não se der conta que tem que atacar na base, nós nunca vamos ter uma procura, uma demanda tão grande para os cursos de licenciatura. Sempre vai ter uma demanda bem menor do que aquela que é necessária para atender a

necessidade do país e bem menor do que aquela comparada a outros cursos tradicionalmente bem melhor valorizados do ponto de vista do status social". (REITOR 4)

Vale abrir um parêntese, pois a fala dos reitores acima nos remete a outro indicador que não a falta de expertise dos institutos em relação à oferta de cursos de licenciatura. Embora se acredite que é legítima a ação do governo de tentar resolver o déficit de professores no país por meio dos IFs, torna-se necessário que seja atacado um problema maior que é o da valorização do profissional docente no que diz respeito à política de melhores salários, plano de carreira, condições de trabalho mais atrativas e status profissional. Não se trata apenas de ofertar uma licenciatura, é preciso que os jovens sejam atraídos para a nobre função de educar.

Relativo ainda a este tema pode-se perceber na fala de outros dois reitores, que a desigualdade social de alguns estados faz com que os cursos de licenciatura sejam bem acolhidos de forma a atender os apelos do governo.

"No meu estado não temos problema, conseguimos os 20% porque ainda acumulamos indicadores muito acanhados em termos de educação. Assim nós preenchemos as licenciaturas sem problemas embora, a gente saiba que as licenciaturas nas ciências básicas não são fáceis e não são todos os alunos que procuram fazer esses cursos. Nós estamos atendendo e não temos tido problemas". (REITOR 2)

"Lá é um caso meio particularizado porque, como esta começando um trabalho, você dá oportunidade para uma comunidade que não tinha acesso a esses cursos. Então nós não tivemos esse problema, tanto é, que o primeiro curso que foi oferecido, nós tivemos uma procura mais alta no número de vagas". (REITOR 5)

Vale saber se a procura está atrelada aos anseios e expectativas dos cidadãos ou as oportunidades que lhe são possíveis. A percepção do reitor 1, apresenta um indicador que não havia sido tratado até o momento. Segundo ele,

"se percebeu que os Institutos tinham condições de formar docentes e aí isso foi passado como responsabilidade para nós. Havia necessidade, como há necessidade governamental, de fomentar as licenciaturas. Mas o que o governo queria? Que

essas licenciaturas tivessem mais a ver, que elas fossem umas licenciaturas ofertadas de forma diferente do que as licenciaturas acadêmicas das universidades. Por isso, a escolha dos Institutos. Já que nós temos outra proposta pedagógica, quem sabe se as licenciaturas forem ofertadas por aqui, a gente consiga dar uma outra dimensão e trazer essa formação de docentes mais pra perto do mundo do trabalho". (REITOR 1)

Embora pareça plausível o argumento utilizado pelo entrevistado, esta justificativa não foi sequer abordada pelos formuladores da política para justificar a imposição de oferta de 20% de licenciatura nos IFs.

Além das licenciaturas, aos Institutos foi dada a missão de ofertar cursos de nível superior de tecnologia, engenharias e bacharelados. A eles cabe o discernimento no processo decisório de criação dos cursos e até da modalidade que será ofertada. Os IFs são comparados às universidades federais no § 1º do Art. 2º da Lei 11.892, apenas no que diz respeito à regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior. Portanto, é necessário que as discussões nas comunidades acadêmicas perpassem pela missão dos IFs, neste nível de ensino disposto na legislação, para que não caia na armadilha de criar cursos somente para competir com as universidades federais.

Sabendo do vasto leque de possibilidades que os Institutos possuem no nível de ensino superior, sabendo da enorme demanda por ensino público de qualidade instalada no país, há décadas, faz-se necessário observar se este nível de ensino vem sendo democratizado. Questionados sobre essa categoria de análise, todos os reitores e gestores da SETEC se remeteram à distribuição geográfica dos IFs e de suas unidades em todo país. Segundo eles, esta distribuição e todo processo de interiorização das unidades, foram molas mestras para que o ensino superior fosse oportunizado em lugares que o poder público ainda não se fazia presente. Com isso, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, aumentou consideravelmente sua capilaridade e, conseqüentemente, o ensino superior, além de ter expandido para todas as regiões, vem sendo democratizado devido ao aumento da oferta de vagas que estão sendo criadas. Os reitores salientaram ainda

que a adesão maciça dos Institutos ao exame nacional do ensino médio (ENEM), também foi uma forma de democratizar esse nível de ensino.

“O ensino superior vai se democratizar e expandir principalmente porque a escolha adequada da localização geográfica dos Institutos acaba dando a ele a oportunidade de atuar como ente público de oferta de cursos superiores nas regiões mais interioranas do país. Acredita-se que implantação dos institutos nas regiões mais interioranas do país, reduzirá a pressão por movimentos demográficos, por fluxos migratórios em direção aos grandes centros urbanos”. (SETEC 1)

“O Enem para nós é um instrumento altamente democratizador porque a mesma prova que é aplicada no sul do país é aplicada no norte do país. E eu acho que a questão dos cursos superiores ela democratiza por outra questão além da questão do acesso, é a questão da capilaridade, pois isso é uma demanda grande e a universidade não dá conta de fazer essa expansão. Então a capilaridade somada a um projeto inovador e somada as novas possibilidades de acesso que o instituto trouxe, eu estou pra te dizer que a contribuição maior para questão do ensino superior está nos Institutos mesmo porque a academia pouco mudou”. (REITOR 1)

“Eu não tenho dúvida de que os Institutos Federais dão sim uma grande contribuição para o ensino superior porque estão atendendo uma parcela da população que não tinha a presença do poder público que é no interior do Brasil. Então penso que já estamos dando uma boa contribuição, a minha esperança é que a gente possa contribuir ainda mais”. (REITOR 2)

“Os números dos IFs apontam para uma oferta crescente de vagas por um lado e por outro os institutos aderiam cada vez mais ao ENEM e ao sistema de seleção unificada (SISU). Com isso estamos democratizando o ensino superior pela oferta de vagas e pela forma de acesso”. (REITOR 3)

“Sem dúvida que a institucionalização dos IFs e a sua atuação no ensino superior contribuiu, tanto para expandir a oferta de vagas como para democratizar o acesso. O SISU tem algumas restrições mais é um mecanismo interessante de seleção para o ensino superior. Claro que como todo processo seletivo ele é excludente e não poderia ser diferente dado que a demanda é muito maior do que a capacidade de oferta das instituições”. (REITOR 4)

Seria confortável acreditar que a interiorização dos IFs é uma estratégia extraordinária para oportunizar o ensino superior para uma camada da sociedade

que não tem acesso. Mas, infelizmente, não se pode deixar de lembrar que a falta de acesso está diretamente ligada a desigualdade social instalada no país. Será que evitar os fluxos migratórios para os centros urbanos não seria apenas para evitar o aumento do contingente populacional de favelas e até mesmo o contexto de vulnerabilidade social? Não seria mais interessante que os cidadãos pudessem escolher?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

Se por um lado a oferta do nível médio e da educação inicial e continuada ainda é necessária para o desenvolvimento da sociedade brasileira, os cursos superiores de graduação e pós-graduação, por diferentes motivos, robustecem o formato ímpar 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. Hoje, os Institutos se fazem presente por meio de diversos *campi* em todos os estados federativos do país.

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?

As instituições da rede federal que agora compõem os IFs, em sua história centenária, sempre contribuíram para o desenvolvimento do país de forma muito qualificada. Portanto, aos atores que atualmente fazem parte dessas instituições cabe uma enorme tarefa: eternizar os 102 anos de história construída e promover um crescimento sério e de qualidade a partir do modelo Instituto Federal. Aos que

almejam fazer parte dos IFs, sugerimos primeiro conhecer essa história que o antecede para compreender e apropriar-se da missão a qual está assumindo.

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, conseguirá 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.

A análise feita neste estudo configura-se num quadro de incertezas e expectativas, todavia, esperamos ter contribuído para o registro histórico dos fatos relacionados aos processos de formulação e implantação dessa política e ainda a conformação do ensino superior no âmbito dessas instituições. Vale ressaltar que as hipóteses de que a política apresentaria problemas estruturais face ao pouco tempo de existência e que, pela sua grande capilaridade, os IFs contribuiriam significativamente para o processo de democratização do ensino superior no país, foram confirmadas.

Para finalizar estas considerações, registramos o imenso prazer em ter desenvolvido este estudo embora tenha consciência de não ter conseguido retratar na sua totalidade e complexidade, a política pública em foco.

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.

ARRETCHE, M. **Tendências no estudo sobre avaliação.** IN. RICO, E. M. (Org.) Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez, 1998, 155 p.

BIRD/BANCO MUNDIAL. **La Ensanñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia.** (El Desarrollo en la práctica) Washington, D.C: BIRD/BANCO MUNDIAL, 1995.

BIRD/BANCO MUNDIAL. **Priorities and strategies for education.** Washington, World Bank, 1995 (a).130p.

BIRD/BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.** Washington, World Bank, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 24 de fevereiro de 1891.** Publicado: D.O.U. 24/2/1891.

BRASIL. **Lei nº 4.024,** de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Publicado: D. O. U. 27/12/1961.

BRASIL. **Lei 8.948,** de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF. Publicado: D.O.U. de 9/12/1994.

BRASIL. **Lei nº 9.394,** de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Publicado: D.O.U. de 23/12/1996.

BRASIL. **Decreto nº. 2.208,** de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei federal nº. 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Publicado D. O. U. de 18/04/1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 05 de outubro de 1988. Publicado: D. O. U. 05/10/1988.

BRASIL. **Lei n º 10.172,** de 09/01/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 10/01/2001.

BRASIL. **Lei nº 10.260**, de 12/07/2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 13/07/2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico de 1991 a 2002**. Brasília, 2002.

BRASIL. **Decreto 4.914**, de 11/12/2003 , que dispõe sobre os centros universitários alterando o art. 11 do Decreto n.860, de 9 de julho de 2001. Publicado: D.O.U.12/12/2003.

BRASIL. **Lei nº 10.861**, de 14/04/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior – SINAES e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 15/4/2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.154**, de 23 /04/2004. 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..Brasília, DF. Publicado: D.O.U. de 23/07/2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.205**, de 14/09/2004. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Publicado: D.O.U. Edição Número 178, de 15/9/2004.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30/12/2004. Institui a Parceria Público Privada - PPP. Publicado: D.O.U. de 31/12/2004.

BRASIL. **Lei 11.096**, de 13/01/2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Publicado: D.O.U. 14/01/2005.

BRASIL. **Lei nº 11. 184**, de 7/10/2005. Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná e dá outras providências. Brasília, DF. Publicado: D.O.U. de 10/10/2005.

BRASIL. **Lei nº 11.195**, de 18/11/2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Brasília, DF. Publicado: D.O.U. de 18/11/2005.

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19/12/2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e cria a Universidade Aberta do Brasil. Publicado: D.O.U de 20/12/2005.

BRASIL. **Decreto nº 5.773**, de 09/05/2006. Estabelece normas para as funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior. Publicado: D.O.U. de 10/5/2005.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 7.200**, 13/06/2006. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.095**, de 24/04/2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Publicado no D.O.U de 25/04/2007.

BRASIL. MEC. Chamada Pública 02/2007. **Chamada para a adesão das Instituições que compõem a Rede federal de Educação tecnológica aos IFs.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/chamada_publica_ifets3.pdf> Acesso: 5 mar. 2010.

BRASIL/MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, 24/04/2007.

BRASIL. **Lei nº. 11.892**, 29/12/2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. D. O. U. 30/12/2008.

BRASIL. MEC. **Concepção e Diretrizes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.** Brasília: PDE/SETEC, 2008, 43 p.

BRASIL. Presidência da República. **Panorama da Expansão das Instituições Técnicas Profissionais no Brasil.** 2009a. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/escolas-tecnicas-no-brasil-1909-2009/>>. Acesso em 04 de out. 2011

BRASIL. MEC. **Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.** 2009b. Disponível em <<http://redefederal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Divulgação dos principais resultados do Censo da Educação Superior 2010.** Brasília, Out. 2010, 23 p.

BRASIL. MEC. Institutos federais: **Plano de metas pretende atender as demandas da educação profissional.** Brasília, 2010 b. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15458>. Acesso em: 18 jul. 2012.

BRASIL. MEC. PROUNI. **Bolsas ofertadas por unidades federativas**. 2011. Disponível em <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147>. Acesso em 23 jan. 2012.

CEF (Caixa Econômica Federal). **FIES – Financiamento Estudantil**. Disponível em http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_FinancEstudantil.asp. Acesso em 09 de fev. 2012.

CHAUÍ, M. A Universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação** N° 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.

CONCEFET. **Manifestação do CONCEFET sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Brasília-DF, mimeo, 2007.

CONDETUF. **Carta de Gramado**. Gramado-RS, mimeo, 2007.

CONEAF. **Proposta do CONEAF para o novo desenho da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Sertão-RS, mimeo, 2007.

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.

COSTA. R. **O PROEJA para além da retórica: Um estudo de caso sobre a implantação do programa no Campus Charqueadas**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Educação) – Porto Alegre,.2009. 105 p.

DALLAGO, C. S. T. **Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza**. In: III Jornada Internacional de Políticas Pública. 2007, São Luís. Disponível em <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfdb310903Cleonilda.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2012.

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.

DURHAM, E. R. **Educação superior, pública e privada**. In: Seminário sobre Educação no Brasil, 2003, **Centro de estudos Brasileiros e Departamento d Estudos Educacionais da Universidade de Oxford**, Oxford. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/7superior.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2012.

EMERICK, G. D. **Aspectos da política de educação superior e formação profissional no Brasil**. 2006. 177 p. Dissertação (Mestrado em Ciência política)-Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

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

_____ **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 51-55.

FONSECA, M.. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 1, Jan. 1998.

FRIGOTTO, G. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Orgs.). **Ensino médio integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 57-82.

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.

IANNI, O. Florestan Fernandes e a formação da sociologia brasileira. In: Ianni Otávio (org). **Florestan Fernandes**. São Paulo, Ática, 1986, p. 7-45.

IMMERGUT, E. M.. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1996, p.139-165.

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.

KUENZER, A. Z. **As propostas de decreto para a regulamentação do ensino médio e da educação profissional: Uma análise crítica**. Curitiba [s. ed], 2004.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do banco mundial para a educação: world bank priorities and strategies for education. *Cad. Pesqui.* [online]. 1997, n.100, pp. 11-36.

LINDBLOM, C. E. O processo de decisão política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985, 124p.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **Em Perspectiva**, São Paulo. 2000, vol.14, n.1, pp. 41-60.

_____. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**: Campinas, v. 30 n.106 jan./abr. 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: Pesquisa qualitativa em saúde, 2 ed. São Paulo : Hucitec-Abrasco,1993, 269 p.

MINTO, L. W. **As Reformas do Ensino Superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Autores Associados. Campinas, 2006, 318 p.

MOLL, J. (org.). **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Artmed. Porto Alegre, 2010, 312 p.

MOTTA, M. S. **Histórias de vida e história institucional: a produção de uma fonte histórica**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1995.

OTRANTO, C. R. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETS. **Retta**. Rio de Janeiro, Ano I, Nº 1, JAN-JUN 2010, p. 89-110.

PACHECO, E. **Institutos Federais – Uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Ed. Moderna. Brasília, 2011a, 16 p.

_____, E. **O novo momento da Educação Profissional Brasileira**. Brasília, 2011b, 19 p. “Disponível em http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/educapro_080909.pdf. Acesso em 04 jan.11.

PEREIRA, L. A. C. **Concepções e diretrizes da Educação Profissional e Tecnológica.** MEC/SETEC, 2009. Disponível em http://www.inmetro.gov.br/painelsetorial/palestras/Luiz_Augusto_Caldas_Pereira_Concepcoes_Diretrizes.PDF. Acesso em 03 jan. 2012.

RISTOFF, D. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. 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.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil.** 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 222.

SCHWARTZMAN, S. **A Space for Science: the Development of the Scientific Community in Brazil.** University Park: Pennsylvania State University Press, 1991, 286 p..

SILVA, I. F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro,** 2000. 100 p. [Mestrado em Saúde Pública.] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2001. v. 1. 367 p.

SOBRINHO, M. D. **Universidade Tecnológica ou Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia?** 2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos>. Acesso em: 6 jan. 2009.

TAVARES M. G. **Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: as Etapas Históricas da Educação Profissional no Brasil.** In: ANPED - Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012. Universidade de Caxias do Sul. Disponível em <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso em 10 jun. 2012.

VIANA A.L., BAPTISTA T.W.F. Análise de políticas de saúde. In: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, organizadores. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008. p.76.

VIANNA, A. L. "Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas." **Revista de Administração Pública - RAP.** Rio de Janeiro. Mar./Abr. 30 (2):5-43, 1995.

VIDOR , A., REZENDE C., PACHECO E., CALDAS L. Institutos Federais: Lei no 11.892 de 29/12/2008 – Comentários e reflexões. In CAETANA J. R. S. **Institutos Federais – Uma revolução na educação profissional e tecnológica.** Natal, Ed. IFRN, 2009.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

FASE 1: DADOS PESSOAIS

Nome:

Cargo: Tempo em que ocupa o cargo

Trajétoria institucional e como acompanhou o processo de formulação e implantação da política

FASE 2: FASES DA POLÍTICA - FORMULAÇÃO, IMPLANTAÇÃO DOS IFs

1. Em sua opinião, quais as demandas e motivações para política de criação dos IFs?
2. Sabemos que antes da criação dos IFs havia uma proposta de ampliação dos Cefets e as instituições trabalhavam incansavelmente na construção desse projeto. Em sua opinião, quais as razões para essa mudança? Como você a avalia?
3. As instituições que seriam mais tarde transformadas em Institutos Federais foram ouvidas durante a fase de formulação dessa política junto ao Estado? Quais foram os atores que participaram da formulação?
4. Existe um discurso insistente que as políticas governamentais são implantadas de cima para baixo. Você concorda com esse discurso e acredita ser essa mais uma dessas políticas?
5. Como se deu o processo de adesão à política dos Institutos Federais e como você avalia a aceitação da comunidade acadêmica envolvida?
6. Quais foram e como você avalia as contrapartidas exigidas pelo governo para que a adesão acontecesse?
7. As instituições que não aderiram a política sofreram algum tipo de retaliação por parte do governo?
8. Como se deu o processo de financiamento para implantação dos Institutos?
9. Durante a implementação ou antes dela, as instituições que aderiram à política receberam algum treinamento, alguma instrução? Como foi esse processo?
10. Quais foram as maiores dificuldades encontradas para colocar todo o projeto em prática?
11. Os institutos foram distribuídos geograficamente nos diversos estados brasileiros. Como você vê essa distribuição? Alguns estados foram

beneficiados? Por que alguns institutos possuem mais *campus* que outros? Como se deu esse processo?

12. Como se deu a escolha das cidades onde seriam implantados os novos *campi* dos Institutos?

FASE 3: ENSINO SUPERIOR

1. Aderindo a política dos IFs, abriu-se a possibilidade de ministrar cursos em diversos níveis como técnicos de nível médio, tecnológicos, licenciaturas, bacharelados, pós graduação *lato sensu e stricto sensu* compreendendo mestrado e doutorado preferencialmente de natureza profissional. Como você avalia essa ampliação de possibilidades? As instituições estavam preparadas para isso?
2. O nível de ensino superior cresceu muito nos institutos de 2009 até hoje. A que você atribui esse crescimento? Quais foram às maiores dificuldades encontradas para que isso acontecesse?
3. Como se deu e como tem sido feita a escolha e a ordem de implantação dos cursos superiores oferecidos pelo instituto nos seus diversos *campi*?
4. O Instituto possui um levantamento sobre quais os cursos mais demandados, os de licenciatura, tecnológicos ou os cursos de bacharelado?
5. A lei 11.892 que institui os Institutos Federais prevê que os mesmos ofereçam 20% de cursos de licenciatura. Como você avalia essa imposição? Seria essa a função dos Institutos?
6. Como tem sido o processo de seleção para os cursos superiores no seu Instituto?
7. Até que ponto você acredita que os institutos federais contribuíram para o processo de expansão e de democratização do ensino superior do país? De que forma isso vem acontecendo?