

O Velho e o Novo nos Institutos Federais: um conflito que perdura

POR JOÃO CARLOS CICHACZEWSKI

Analista de Tecnologia da Informação na Reitoria do Instituto Federal Catarinense e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT)
joaacarlosic@gmail.com

RESUMO

No presente artigo analisamos o processo de implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, desde sua tramitação legal até a execução das políticas no chão das escolas. Nesse sentido, observamos um cuidado meramente formal na apreciação dessa matéria pelo parlamento brasileiro. Identificamos também uma grande centralização das decisões nas esferas de governo, sem um debate mais próximo com os agentes públicos que executariam as políticas e sem uma formação adequada aos novos servidores. Esses fatores ocasionaram um conflito permanente nas instituições entre as antigas e a nova institucionalidade que, necessariamente, produzirá uma síntese que ainda não está completa.

Palavras-chave: Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Educação Profissional e Tecnológica, Expansão.

Introdução

Na perspectiva da sua concepção institucional, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) ambicionam desenvolver a potencialidade de erigirem-se como “instrumentos para a mudança da qualidade de vida de brasileiros quando reconhecem que o desenvolvimento local, regional ou nacional não pode prescindir do domínio e da produção do conhecimento” (BRASIL, 2008, p.24) e “espaços privilegiados para a construção e democratização do conhecimento” (BRASIL, 2008, p.24). Contudo, esse processo não se deu livre de conflitos. Por isso, os parágrafos seguintes têm a intenção de apresentar algumas dessas situações a partir daquilo que já foi observado por outros pesquisadores, procurando atender à recomendação de Pacheco (2015) e partir do “contraste entre o que foi prometido e o que foi realizado, ou ainda, o que não se encontra satisfatoriamente desenvolvido” (PACHECO, 2015, p. 39). Para isso, dividiremos metodologicamente nossa apresentação em três aspectos que julgamos fundamentais na aproximação com as contradições contidas em nosso objeto, quais sejam: as questões

envolvendo ações de governo que, por estarem permeadas de disputas políticas, produziram distorções em relação ao projeto originalmente pensado; a ampliação significativa do quadro de servidores dos IFs sem a devida formação sobre a nova matriz institucional que estava em curso e da qual estes seriam agentes; e, o conflito entre a nova identidade institucional e as antigas identidades. Ao final apresentaremos nossas sínteses desse processo que entendemos ainda estar inconcluso.

Um debate aligeirado

Nas democracias representativas as decisões de Estado são mediadas e passam pelo crivo de uma série de instâncias. O sistema presidencialista, legitimado pelo voto popular, dá ao presidente do país algumas liberdades que, aos primeiros-ministros de sistemas parlamentaristas são mais restritas. Entretanto, os projetos políticos eleitos para dirigir o Estado tem uma autonomia apenas relativa: quando tratam de mudanças estruturais, têm de ser discutidos e aprovados pelos membros do parlamento. Se esse processo, por um lado garante os interesses dos grupos hegemônicos, por outro promovem uma série de debates que podem levar ao aperfeiçoamento das propostas. O tempo despendido para isso acaba por se tornar uma espécie de período de transição entre a antiga e a nova estrutura.

Costa e Marinho (2018) procuraram descrever em estudo a tramitação da discussão sobre os IFs no congresso nacional brasileiro. Dizem os autores:

O projeto de lei dos IFs teve, na sua apresentação na Câmara dos Deputados e passando pelo Senado Federal, uma duração de cinco meses. O projeto sofreu algumas alterações, provenientes da Comissão de Educação e Cultura (CEC), com relatoria do Deputado Alex Canziani (PTB/PR), e da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), com relatoria da Deputada Andreia Zito (PSDB/RJ); sendo ainda apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), com relatoria do Deputado Tadeu Filippelli (PMDB/DF). Os relatórios da CEC e da CTASP alteraram o projeto, mas sem fazer críticas ao conteúdo propriamente. No Senado, o então Projeto de Lei nº 177/2008 teve passagem relâmpago sem sofrer alterações (COSTA e MARINHO, 2018, p. 63).

Os autores relatam um andamento apressado no trâmite desta matéria, onde muitos parlamentares se abstiveram das discussões a título de “não atrapalhar o projeto” (COSTA e MARINHO, 2018, p. 70). Nesse sentido, o pronunciamento do deputado Carlos Abicalil – Partido dos Trabalhadores (PT), Mato Grosso (MT) – saudou a postura dos deputados em superar o que chamou de “brigas paroquiais” para dar mais celeridade à proposta. Sobre isso os autores comentam:

Não conseguir sair de “brigas paroquiais” e, por conta disso, privar-se de debater projeto de reconhecida importância por todos retratam uma preocupante postura do Legislativo, que contribui para o *deficit* democrático constitutivo da política de expansão da Rede Federal e de construção dos IFs (COSTA e MARINHO, 2018, p.70).

Outra situação abordada pelos autores em seu estudo foi a discussão sobre as diferenças e semelhanças dessas novas instituições com o modelo universitário. Ao discutir o pronunciamento do então Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica da Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC/MEC), Getúlio Marques, sobre esse assunto, Costa e Marinho (2018) constataram a falta de uma definição clara sobre aquilo que seria equiparado de fato à universidade e o que não seria, sendo delegada essa tarefa às próprias instituições. Dizem os autores:

É estarrecedor como se propõe uma incógnita para um texto de lei republicana, independentemente da justificativa apresentada, vemos o quão relapsa foi a atitude do Poder Legislativo. Constata-se também porque a dificuldade para se definir uma identidade para os IFs, quando a política é pensada deixando uma série de dilemas para as futuras instituições (COSTA e MARINHO, 2018, p.72).

Ilustrando a situação dessas indefinições com relação aos IFs, Costa e Marinho (2018) ainda remetem a uma analogia com o personagem do romance *A Metamorfose*, de Franz Kafka:

Saiu-se da audiência com o perigo eminente de, quando o que estava sendo decidido fosse levado para a realidade, se ter a mesma estranheza com que o personagem Gregor Samsa¹ se viu, ao se deparar com seu corpo todo metamorfoseado, com várias pernas, com novas articulações, visão, audição e até mesmo falar diferentes (COSTA e MARINHO, 2018, p.73).

E mais:

Com a quantidade de incógnitas que se deixou para serem fechadas já em meio a implementação da nova institucionalidade, o mais provável era que seguisse sendo uma metamorfose ambulante (COSTA e MARINHO, 2018, p.73).

O estudo de Costa e Marinho (2018) nos apresenta um contexto onde os “nós soltos” deixados pela discussão parlamentar também figuram como potenciais colaboradores de uma indefinição sobre a identidade e a institucionalidade dos IFs. Contexto esse gerado pela falta de discussões mais aprofundadas sobre o tema em um processo aligeirado de debates parlamentares, ou, nas palavras dos autores:

O grande problema dessa institucionalidade ser aprovada sem sustentação real, o que virá atuar sobre a vida concreta das antigas instituições de forma distorcida, ou não chegando ao chão dos *campi*, estabelecendo uma grande distância entre a situação legal e a situação real (COSTA e MARINHO, 2018, p.78).

1 Personagem da novela *A Metamorfose*, de Franz Kafka.

Esse distanciamento entre o legislado e o empreendido reflete uma circunstância de aparente negligência com a execução concreta dos objetivos idealizados para os IFs. A síntese do debate congressional apresentado acima denota um cuidado meramente formal na apreciação dessa matéria, em prejuízo ao aprofundamento das questões polêmicas e descolado dos fatores educacionais e sociais que comprovariam a pertinência da nova institucionalidade. Se a proposta foi pouco discutida entre os parlamentares, menor ainda foi a parcela de servidores envolvidos nessa discussão. Tendo como objeto a implantação do IF Baiano, Silva (2011) aponta o seguinte:

Vale ressaltar que ao longo do primeiro ano de implantação do IF Baiano, até pela própria correlação de forças presente naquele momento entre os dirigentes institucionais e o governo, foi possível perceber que as tomadas de decisões aconteciam de forma verticalizada e ocorriam de forma aligeirada e sem maiores reflexões, tornando a administração central refém das pretensões governamentais (SILVA, 2011, p.32).

Barbosa (2010), ao realizar estudo sobre a implantação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) no campus do IF Sudeste de Minas Gerais na cidade de Rio Pomba, entre os anos de 2006 e 2008, observou distorções similares às constatadas na totalidade do processo de implantação dos IFs: a obrigatoriedade da implantação do programa, iniciado pelo decreto presidencial 5.840/06, causou um afastamento entre a formalidade da implantação e a necessidade de êxito em sua aplicação enquanto política educacional. O artigo 2º do referido decreto obrigou as instituições a implantarem o programa até o ano de 2007, fazendo com que isso acontecesse de forma apressada e com pouca discussão entre os servidores que seriam os verdadeiros agentes de realização dessa política pública.

Afirma o autor:

A obrigatoriedade das Instituições Federais de EPT de implantarem cursos e programas regulares do PROEJA até o ano de 2007, ocasionou uma correria destas instituições para o cumprimento do Decreto. Assim, em consequência a esses acontecimentos, o PROEJA ao ser implementado não dispunha de uma estrutura organizacional necessária ao atendimento desse público, possuidores de características peculiares, nas Instituições Federais (BARBOSA, 2010, p. 109).

Tendo também como objeto de pesquisa a implantação do PROEJA nos IFs – mas como *locus* da investigação o Instituto Federal de Goiás, Campus Goiânia – Pereira (2011) também constatou algumas assimetrias entre aquilo que foi idealizado e seu processo de implantação prática. O autor aponta quatro fatores responsáveis por essa situação:

a) a falta de clareza do que venha a ser a integração curricular; b) a não compreensão do trabalho como princípio educativo; c) a resistência institucional em relação à admissão de um público estranho ao perfil

historicamente atendido e, d) o baixo nível político-pedagógico de seus quadros para a atuação com o público específico da EJA (PEREIRA, 2011, p. 134).

Ainda sobre o caso da implantação do PROEJA nos IFs, Frigotto et al. (2018) referindo-se ao estudo de Macêdo (2011), indicam que

A adoção abrupta e obrigatória ao programa por parte dos IFs surpreendeu todos os profissionais da referida instituição, que possui polos espalhados pelo Brasil. Esse desenrolar do programa, com vistas a transformar a educação brasileira, tornou-se, ao mesmo tempo, um dado complicador para o seu sucesso, seja pela aceitação do corpo docente, seja pela capacitação deles, que podem se considerar muito qualificados para atuar em tal campo, ou podem se sentir sem capacitação para isso (FRIGOTTO et al., 2018, p.98).

E ainda:

O que gerou esse quadro foi, também, a falta de conhecimentos sobre o referido programa e o desconhecimento dos documentos que o orientam, bem como a falta de materiais e de metodologias pedagógicas próprias para trabalhar com o público-alvo do PROEJA, dificultando sua implementação e a adesão dos institutos de modo a abraçá-lo e a mantê-lo de bom grado (FRIGOTTO et al., 2018, p.98).

Essas constatações, ao encontro dos resultados da pesquisa de Barbosa (2010), nos remetem a um problema central: a falta de adesão dos servidores ao projeto implementado, por conta da falta de uma formação específica que gera a incompreensão sobre a necessidade de sua implementação enquanto política pública. Isso teria sido ocasionado por um processo aligeirado de discussão, tanto entre os agentes políticos que aprovaram a matéria no parlamento, quanto entre os agentes públicos responsáveis por sua efetivação. Porém, Frigotto (2018a), apresenta ao menos mais um fator importante para nosso estudo sobre a falta de definição na identidade dos IFs, nas palavras do autor:

O problema maior que vislumbramos é a mudança de rumos da formação profissional e tecnológica, priorizando, a partir de 2011, com a criação do PRONATEC, uma tendência regressiva para formação do trabalho simples (FRIGOTTO, 2018a, p.14).

Frigotto (2018b), considerando ainda os processos dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e os Planejamentos Político-Institucionais (PPI) em sua pesquisa, assinala os prejuízos causados a estes pela ação do governo em assumir a priorização do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) em relação às demais políticas em EPT:

Tanto no caso do PDI quanto do PPI, pelos depoimentos que colhemos, não tem sido tarefa fácil. Isto tanto pela natureza de uma institucionalidade única na abrangência da verticalidade, quanto pelo atravessamento de demandas de projetos e programas vindos do governo federal. Mais incisivamente,

talvez, os reflexos com a definição do PRONATEC como a prioridade das prioridades na política da educação profissional e tecnológica a partir de 2012 (FRIGOTTO, 2018b, p.137).

Vale destacar que o ensino médio integrado nunca figurou claramente como uma prioridade para os governos da época. O próprio texto da lei de criação dos IFs deixa essa questão em aberto ao apontar apenas a preferência em relação à modalidade não-integração. Sobre isso, Frigotto (2018b) comenta:

Outro aspecto que na política de criação dos IFs a legislação destaca, ainda que não obrigue, é que o ensino médio se dê preferencialmente na modalidade de integrado. Como já mencionamos em capítulos anteriores, este preferencialmente expressa a fragilidade do Governo Luiz Inácio Lula da Silva na afirmação daquilo que tinha sido ponto central do debate educacional na década de 1990, a superação da dualidade formalizada em lei pelo Decreto nº 2208/1997. Mas, particularmente, a partir de 2005, efetivou-se o abandono quase por completo da concepção do ensino médio integrado com base na ciência, trabalho e cultura e como travessia para a escola unitária e a educação politécnica. Finalmente, em 2012, com a definição do PRONATEC como a prioridade do MEC sinalizou a reedição [...] das políticas de preparação para o trabalho simples (FRIGOTTO, 2018b, p.140).

Sobre os setores sociais interessados na política do PRONATEC, Frigotto (2018b) diz o seguinte:

A definição do PRONATEC como a política prioritária era expressão de que o setor privado por meio das Confederações da Indústria, Comércio e da Agricultura e seus deputados, senadores, burocratas e tecnocratas haviam tomado por dentro o Estado brasileiro. Como consequência, a grande fatia de recursos do PRONATEC e de outros programas direcionou-se ao setor privado, mormente ao Sistema S (FRIGOTTO, 2018b, p.145).

O PRONATEC, para além de significar uma cisão interna nos IFs – por dividir os servidores e ter um orçamento em separado –, assegurou ao Sistema S² uma grande fonte de financiamento proveniente dos fundos públicos. Essa priorização da formação estrita para o emprego contribuiu para a configuração meramente formal de uma identidade de rede em relação aos IFs, apenas por conta de seus vínculos jurídico-administrativos.

Segundo o mesmo autor:

Tanto o trabalho de campo, quanto outras fontes documentais nos indicam que a denominação de rede é apenas do ponto de vista jurídico-administrativo. Do mesmo modo, os 38 IFs não configuram, a não ser do ponto de vista jurídico-administrativo, uma identidade que se possa definir como uma rede. [...] Isto, em grande parte, pelo que indicamos anteriormente, relaciona-se ao fato de o governo e o MEC terem declinado de disputar a concepção de educação em todos os níveis e, no caso específico dos IFs, o deslocamento para a política do PRONATEC como a prioridade do governo (FRIGOTTO, 2018b, p.130).

Frigotto (2018b) designa ainda outro elemento que dificultou a construção de uma identidade de rede aos IFs, relacionado mais diretamente à postura do MEC:

2 Sistemas Nacionais de Aprendizagem ligados às Confederações Nacionais da Indústria, Comércio, Agricultura e Pecuária, Transportes e Cooperativismo, de direito privado.

Vários outros aspectos dificultam a construção de uma nova identidade dos IFs para constituir uma rede como eram as escolas técnicas federais e a rede dos CEFETs. Pelo número de *campi* e sua nova territorialidade, os IFs têm uma configuração muito diversa. Outro aspecto relaciona-se à própria postura do MEC que, pelos depoimentos que colhemos no trabalho de campo, não estimulou a consolidação de uma maior identidade. A estratégia de receber separadamente os reitores dos IFs para negociar caso a caso as demandas institucionais é um claro sintoma de que o MEC não desejou e não deseja uma formação dos IFs com uma identidade mais coletiva (FRIGOTTO, 2018b, p.135).

Considerando “uma criação feita por uma negociação pelo alto e, portanto, sem um debate sobre o seu sentido no contexto de nossa sociedade e da precariedade da educação pública, notadamente o ensino médio” (FRIGOTTO, 2018b, p.132), Frigotto (2018b) aponta ainda que “muitos docentes que estão iniciando suas atividades docentes na Rede sentem dificuldades e resistem em atuar nos diferentes níveis de ensino. Há falta de treinamento para as diferentes realidades, preparar melhor os docentes para essa diversidade” (FRIGOTTO, 2018b, p.143).

O processo histórico que levou Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, tem suas origens na reascensão das lutas populares em finais da década de 1970 e início da década de 1980, cuja pauta política dava centralidade à questão democrática. Nesse sentido, nos parece que essa pauta democrática reivindicada pelos movimentos que levam aquele projeto societário ao governo, em determinado momento deixou de ser um meio para avançar nos variados aspectos da vida social e passou a ser um fim em si mesma, considerando a tramitação formal das questões como suficientes para sua implementação real. Vejamos a seguir como a ampliação significativa do quadro de servidores dos IFs sem a devida formação sobre a nova matriz institucional que estava em curso e da qual estes seriam agentes, pode ter influenciado no desenvolvimento dessa política.

Os agentes da política pública

Segundo Pacheco (2015) “para o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional foram e estão sendo incorporados cerca de 19 mil novos servidores” (PACHECO, 2015, p. 49). Nesse processo, muitas escolas foram abertas contando apenas com servidores recém-empossados, onde os únicos que já haviam passado pelo período de estágio probatório eram por vezes apenas os ocupantes das diretorias *pró-tempore*. Sobre esse encontro de gerações diferentes, Frigotto (2018b) relata que

Este traço de tempos diversos, em que a maioria tem no máximo a idade do início da expansão, tem implicações, tanto no plano de construir uma nova identidade quanto, e talvez mais importante, no âmbito das dificuldades, mas também das possibilidades e disputas de concepções teóricas e pedagógicas e do que priorizar na verticalização (FRIGOTTO, 2018b, p.132).

Uma característica também indicada por Frigotto (2018b), no que diz respeito aos quadros ingressantes no processo de expansão, é com relação à sua juventude enquanto servidores, não totalmente convencidos de manter e aprofundar seus laços com a instituição. Em grande parte das vezes, sua motivação relaciona-se mais com um sucesso profissional associado à remuneração do que com um objetivo de contribuir com aquilo que o caráter público de sua função determina como sendo o mais apropriado para a coletividade:

Um aspecto não menos importante relaciona que a expansão rápida dos IFs abriu espaço para centenas e centenas de concursos públicos. Uma geração de jovens bem titulada (nem sempre bem qualificada) que estava contida pelas políticas neoliberais avessas aos concursos públicos e à criação de novas instituições públicas de ensino. Trata-se de uma geração conhecida como “concurseira” em busca, primeiro, de emprego e, em seguida, de empregos mais bem remunerados. Em alguns casos, o concursado pode estar esperando vaga em dois ou três concursos que realizou. No primeiro que é chamado, assume, mas, logo depois, se for chamado num concurso em outra instituição que lhe dá vantagens, imediatamente larga o primeiro. Nos depoimentos de trabalho de campo, vários exemplos desta natureza foram narrados. Há casos em que empregados nos IFs continuam fazendo concursos em busca de um espaço profissional que avaliam que lhes dá mais futuro (FRIGOTTO, 2018b, p.135).

Essa falta de intenção em preservar o vínculo institucional, motivada pela busca de melhor remuneração ou condições de trabalho e vida, pode encaminhar-se também para um descompromisso com as tarefas e objetivos da instituição, ainda mais quando o servidor concursado não está atuando no seu local (geográfico) de origem. A função social que desempenha, por mais nobre que possa ser, fica secundarizada em favor do objetivo de retornar para sua região. Acerca disso, Frigotto (2018b) observa que:

O fato de o concurso ser nacional e num país continental, cria-se uma situação em que um jovem professor(a) do Nordeste ou do Norte do país passa num *campi* de um dos IFs do Rio Grande do Sul. Ao assumir a vaga traz junto outra identidade cultural, outros hábitos e, além disso, a esposa(o) ou namorada(o) ou filhos, em muitos casos, têm dificuldade para se mudar. Como consequência, as direções e reitorias convivem com enorme número de transferências, em particular nos *campi* de interior. Como um exemplo disso, quando visitamos o IF Farroupilha (IFFar)/RS, ele estava com pouco mais de 500 docentes; cerca de 180 estavam pleiteando transferência (FRIGOTTO, 2018b, p.136).

Nesse sentido, as velhas identidades têm nos gestores e servidores mais antigos os agentes da defesa de sua manutenção. Porém, boa parte dos novos servidores não encampou a defesa da nova institucionalidade. Nos parece que pode ter havido uma falta de diálogo tanto com o primeiro, quanto com o segundo grupo de servidores. As pesquisas citadas a seguir apontam para a ausência de participação dos antigos servidores no processo de constituição dos IFs como política pública da qual seriam promotores, ao passo que também não existiu nenhum tipo de formação sobre isso para os servidores ingressantes.

Lima (2010) dedicou-se ao estudo da implantação do Instituto Federal Catarinense na cidade de Camboriú/SC – antigo Colégio Agrícola de Camboriú, então vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e fundado em abril de 1953 – e, sobre o entendimento dos servidores daquele *campus* no que diz respeito às atividades que deveriam desenvolver, relata o seguinte:

Os entrevistados ponderaram que já contavam com uma vasta experiência na educação profissional e média e, agora eram desafiados a trabalhar com a educação superior, sem qualificação prévia. Precisavam também desenvolver atividades de pesquisa e extensão e nem sabiam direito como colocá-las em prática (LIMA, 2010, p.42).

Situação muito parecida a que é relatada por Silva (2012) ao abordar a implantação do PROEJA no campus Sertão/RS do IFRS:

A qualificação para atuar no PROEJA é fundamental, tendo em vista as especificidades do Programa. De acordo com a pesquisa, dos 09 docentes atuantes no Programa no IFRS/Sertão, apenas 01 informou ter participado de curso preparatório antes de iniciar suas atividades no PROEJA. Verificamos que nem a reitoria do IFRS, nem a direção do IFRS/Sertão, se preocuparam com a qualificação dos docentes, pois não foi oferecida a eles nenhuma oportunidade de preparação. Verificamos novamente que as políticas públicas de inclusão não estão sendo cumpridas à risca, ainda há escola sem preocupação com a qualidade do ensino, na verdade apenas cumprindo formalidades, que, neste caso, é a implantação de novas turmas para atender as exigências da SETEC/MEC (SILVA, 2012, p. 41).

O estudo realizado por Silva (2011), da mesma forma aponta para o fato de que não foi exclusividade dos novos servidores a falta de preparação para a função pública que desempenhariam. O campo da pesquisa nesse caso foi o Instituto Federal Baiano, composto pelos *campi* de Catú, Guanambi, Santa Inês e Senhor do Bonfim. O autor afirma que “um dos pontos mais evidenciados pela pesquisa foi que a criação dos IFs se deu de forma acelerada e verticalizada, sem que houvesse participação efetiva das comunidades escolares e debates suficientes que pudessem prestar os devidos esclarecimentos aos interessados na reforma” (SILVA, 2011, p.74).

Para além disso, várias foram as demandas requeridas aos IFs pelo governo de maneira geral e pelo MEC em particular. Exemplo disso são os programas: Mulheres Mil, Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO) e o PRONATEC. Sobre a implantação deste último, Frigotto (2018b) nos apresenta o depoimento de um servidor do Campus de Sertão/RS do IFRS:

Trata-se de programas interessantes e que atendem a outras demandas que ainda não estão integrados ao *campus*. Porém, o PRONATEC está causando algumas dificuldades no nosso trabalho. Trata-se de um sistema de atendimento pedagógico paralelo aos cursos que realizamos tradicionalmente. São custeados com recursos específicos além do orçamento vigente, mediante pagamento de assistência estudantil, bolsa para professores e pessoal de coordenação e apoio e isso causa divisão de atividades aos profissionais no *campus*. Ou se utilizam recursos humanos externos ao *campus* e sem qualificação muitas vezes, ou se

utilizam recursos humanos do *campus* e isso também causa problemas de carga horária, sobreposição de horários etc. (FRIGOTTO, 2018b, p.143).

Ao pesquisar a formação docente nos campi de Juiz de Fora, Barbacena e Rio Pomba, do IF Sudeste de Minas, Barbacovi (2011, p.132) observou ali uma sobrecarga de trabalho dos professores por estarem incumbidos de desempenhar atividades administrativas e de coordenação fora da sala de aula. Verificou também uma baixa frequência e pouca oferta de cursos de capacitação docente (BARBACOVI, 2011, p.170). São profissionais que tiveram de lidar com novas atribuições abruptamente e com pouca ou nenhuma compreensão do processo em que estavam inseridos. Como consequência disso, novamente parece que a nova institucionalidade se volta para a reprodução daquilo que pretendia combater: o viés bacharelesco e elitista presente na universidade brasileira. A respeito desse processo, Frigotto (2018b) expõe o seguinte:

O que observamos ao longo da pesquisa é de que as tendências são as mais diversas e se definem pelos grupos de gestão dentro das disputas político-institucionais, pelas diferenças entre as áreas das denominadas ciências duras em relação às ciências sociais e humanas, e pelo ingresso de um grande número de jovens doutores e mestres sem experiência de ensino e que desejam e lutam para atuar em pesquisa e no nível superior (FRIGOTTO, 2018b, p.139).

Esse movimento provoca uma tendência de ampliação da oferta formativa justamente no sentido contrário àquela intencionada na legislação que constitui os IFs, ou seja, a priorização da graduação e pós-graduação em detrimento do ensino médio integrado e a educação de jovens e adultos. O relato de um servidor do IFRS, do *campus* de Sertão/RS, a Frigotto (2018b) demonstra essa situação:

Há algumas dificuldades no sentido de atender com qualidade a essa expansão rápida e desenfreada proposta pelo governo. O *Campus* Sertão estava com 500 alunos há cinco anos, com 90% dos alunos de cursos técnicos. Hoje estamos com quase 2.000 alunos, inúmeros cursos técnicos, 8 cursos superiores e turmas de pós-graduação. Quase 50% dos alunos já são de cursos superiores (FRIGOTTO, 2018b, p.141).

Nesse sentido ainda, Frigotto (2018b) conclui que “o ensino médio integrado, embora com sinais de crescimento, não constitui prioridade clara de um modo geral em todos os institutos, a não ser em alguns *campi*. Ainda mais problemática é a oferta do PROEJA” (FRIGOTTO, 2018b, p.147).

Frigotto *et al.* (2018) apontam dificuldades encontradas pelos IFs em manter seus quadros docentes, que seriam causadas pela incompreensão destes quanto à razão das atividades que desenvolvem na instituição:

Os IFs, com o seu caráter multidisciplinar, *multicampi* e articulado a várias modalidades de ensino, de modo geral, possuem dificuldades quanto à manutenção de seus corpos docentes. Em grande medida, essa questão é ocasionada por conta do desconhecimento da proposta pedagógica e dos objetivos institucionais desta nova configuração dada à política pública aplicada nos IFs (FRIGOTTO *et al.*, 2018, p.98).

Não nos parece preciso afirmar que as determinações desses problemas residam na vontade individual dos servidores, mas antes em um processo histórico permeado de relações, determinações e contradições. O cenário apresentado até aqui demonstra que os IFs possuem um quadro de servidores com relativo pouco tempo de casa e, muitas vezes, pouca experiência docente. Em números consideráveis, esses servidores são de outras localidades e objetivam retornar assim que uma transferência for possível. Também têm pouca ou nenhuma formação sobre a função social que desempenham: aos antigos não foi promovida a devida discussão e aos novos não foi dada a devida recepção. Por isso, em grande medida, reproduzem um viés bacharelesco em detrimento das políticas de ensino médio integrado e do PROEJA, objetivos centrais dos IFs. A isto soma-se a precariedade presente em muitas das escolas da rede e temos então uma situação onde

Um dos aspectos mais problemáticos a ser enfrentado pelos IFs diz respeito à expansão dos *campi* na interiorização, e de núcleos ou *campus* avançados não acompanhados de pessoal suficiente, laboratórios, instalações em geral, como consequência da diminuição das dotações devido à crise (FRIGOTTO, 2018b, p.147).

Ao que parece, a expansão feita de forma aligeirada, com pouca discussão – apesar dos muitos discursos – deixou lacunas que podem ter contribuído com a ocorrência de percalços no desenvolvimento dessas instituições, de grandes contrastes entre o idealizado e o realizado. Contudo falta ainda um último aspecto a ser analisado sobre isso. Pretendendo contribuir com uma melhor compreensão das relações e determinações presentes no movimento contraditório da estrutura e dinâmica dos IFs, abordaremos na sequência os aspectos relativos ao conflito entre a nova identidade institucional e as antigas identidades.

O novo e o velho em conflito

O aspecto mais evidente nas dificuldades, quando do estabelecimento de uma nova institucionalidade a partir de instituições já existentes é, sem dúvida, o inevitável conflito do novo com o velho. No caso dos IFs, algumas das instituições que lhes deram origem já tinham quase um século de história, com práticas administrativas e pedagógicas que, além de não dialogar com o novo modelo, em alguns casos eram diretamente conflitantes, de forma que a sobrevivência do novo estava condicionada à negação completa do velho. Para Frigotto (2018b), “esta junção de tempos, se tem potencialidades educativas marcadas pela experiência e sedimentação, também tem o complicador da natureza dessa memória e de como juntar tempos com história e cultura tão diversas e mudança de institucionalidade e criar uma nova identidade” (FRIGOTTO, 2018b, p.131).

Nesse sentido, Pacheco aponta para a impossibilidade de se “esperar resultados diferentes de uma nova matriz institucional se ela continuar sendo gerida da mesma forma” (PACHECO, 2015, p. 48). Reconhecendo que “esse parece ser o caso, com raras exceções, da gestão dos Institutos Federais” (PACHECO, 2015, p. 48), o autor divide metodologicamente essas gestões em dois grupos: o primeiro diz respeito aos IFs provenientes das antigas escolas agrotécnicas federais; o segundo, àqueles provenientes dos antigos CEFETs. Sobre o primeiro grupo, aponta a dificuldade por parte da sua gestão e da comunidade acadêmica em absorver a nova matriz institucional que, indubitavelmente, produziria significativas mudanças na forma de gerir os processos internos:

Na visão desses sujeitos, o novo ou não funciona ou não é possível de ser implementado e como tática de sobrevivência se aclamam os velhos métodos das escolas. Perpetuando assim, a tradição conservadora do ensino com a nova roupagem, mais elegante e imponente dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, administrados, agora, por um “Reitor” (PACHECO, 2015, p. 49).

Já sobre o segundo grupo, a matriz dos IFs significou a interrupção parcial de um processo onde “a comunidade e a infraestrutura desses espaços apontavam para a potencialidade de se tornar Universidades” (PACHECO, 2015, p. 50). Parcial pois, como previsto na Lei 11.892/08, os IFs têm status de universidade e o organograma expresso em seus estatutos segue esse mesmo padrão. Ao citar o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Frigotto (2018b) aponta que “o status de universidade dos IFs foi uma solução negociada para impedir que grande parte dos CEFETs pressionassem politicamente naquela direção” (FRIGOTTO, 2018b, p.130), ou seja, na direção de tornarem-se universidades tecnológicas. Para Pacheco (2015) a consequência disso seria a perda de espaço por parte da inovação, da extensão tecnológica, da verticalidade e da autonomia das unidades para um modelo de simples reprodução do sistema universitário e, dessa forma, correr-se-ia o risco de perder “o contato com o mundo do trabalho ou mesmo a característica da pesquisa aplicada, ou ainda a produção de produtos inovadores para geração de patentes” (PACHECO, 2015, p. 50).

Sobre essa questão, Frigotto (2018b) também relata que “a lei nº 11.892, de 29/12/2008, que criou os IFs, na realidade engendra uma memória secular. Assim, os IFs em sua realidade institucional convivem com a memória de longa, média e curta duração. Juntam-se memórias de um século, de algumas décadas, e de menos de uma década” (FRIGOTTO, 2018b, p.131). Esse choque entre a nova institucionalidade e as formas antigas é bem expresso no depoimento de um professor com quarenta anos de instituição: “eu convivo atualmente, num mesmo tempo e num mesmo espaço em três instituições: aqui temos ainda traços das escolas técnicas federais, mais ainda dos Centros Federais de Educação Tecnológica e, agora, com a estrutura dos Institutos Federais de Educação,

Ciência e Tecnologia.” (FRIGOTTO, 2018b, p.131). Ao ilustrar essa situação, o autor ainda descreve a assimetria entre a percepção de um docente recente e outro com vários anos de trabalho em uma instituição que assumiu variadas identidades no decorrer do tempo:

No Instituto Federal Espírito Santo (IFES), um antigo professor afirmava: 'Convivo com esta instituição há mais de quarenta anos e conheço a sua história em detalhes'. Sendo retrucado imediatamente por um jovem professor de um dos *campi*: 'Colega, eu tenho a experiência de três meses e quase nada sei sobre esta história (FRIGOTTO, 2018b, p.132).

As antigas escolas agrotécnicas tiveram desenvolvimentos particulares, mas comum à maioria delas é o fato de terem recebido variadas denominações e contraído diferentes vínculos jurídicos e administrativos no decorrer de sua existência. O texto institucional disponível na página eletrônica do *campus* do Instituto Federal Catarinense (IFC) em Concórdia/SC demonstra bem esse processo:

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense – Campus Concórdia (IFC – Concórdia) iniciou as atividades pedagógicas em março de 1965, como *Ginásio Agrícola*, tendo seu funcionamento autorizado pelo Decreto nº 60.731, de 19 de maio de 1967. Formou a primeira turma em 1968. Elevou-se de Ginásio Agrícola para *Colégio Agrícola* em 12 de maio de 1972, através do Decreto nº 70.513. Posteriormente, pelo Decreto nº 83.935, de 4 de outubro de 1979, passou a denominar-se *Escola Agrotécnica Federal de Concórdia*. Foi transformada em *Autarquia Federal* pela Lei nº 8.731 de 16 de novembro de 1993, vinculada ao Ministério da Educação, nos termos do artigo 2º do anexo I, Decreto nº 2.147 de 14 de fevereiro de 1997, adquirindo autonomia didática, disciplinar, administrativa, patrimonial e financeira. Por fim, através da Lei 11.892/2008, a Escola Agrotécnica Federal de Concórdia passou a integrar o *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense*, denominando-se *Campus Concórdia*. (*grifos nossos*)³

No caso dos CEFETs, esse processo de mutação é ainda mais longo. Grande parte deles têm sua origem nas primeiras décadas do século XX, quando o governo de Nilo Peçanha instituiu as *Escolas de Aprendizes Artífices* em todas as unidades da federação. Durante o período do Estado Novo passaram a denominar-se *Liceus Industriais* e, nas décadas de 1980 e 1990 ganharam status de autarquias, recebendo o nome de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). Cada uma dessas mudanças jurídico-administrativas representou uma resposta às necessidades sociais ou econômicas de cada época⁴.

Dessa forma, os aspectos tanto de caráter administrativo, quanto pedagógico, das antigas institucionalidades convivem e conviveram com os aspectos da nova institucionalidade durante todo o decurso da implantação dos IFs. Frigotto (2018b), ao salientar a postura elitista vinculada à ideia de universidade no Brasil, reproduzida também no interior das escolas técnicas, relata que:

A 'ifetização' atendeu ao viés bacharelesco e de *status* de setores da alta administração e do professorado. No trabalho de campo, observamos dois aspectos que confirmam este viés. Primeiro, a rapidez em transformar os espaços dos diretores dos CEFETs em gabinetes do reitor, em alguns casos improvisando tapetes vermelhos. Do mesmo modo, a pressa no aluguel ou na construção de prédios para espaços específicos revela esta tendência (FRIGOTTO, 2018b, p.133).

3 Disponível em: <http://concordia.ifc.edu.br/institucional/historico/>. Acesso em 16 de julho de 2019.

4 Para mais informações ver CICHACZEWSKI (2019).

Por conseguinte, apesar de Pacheco (2015) defender que “os Institutos Federais não são, não pretendem ser e não devem ser uma universidade” (PACHECO, 2015, p. 35), a pesquisa de Frigotto (2018b) sinaliza a intenção – consciente ou não – dos agentes dessa política pública em reproduzir justamente aquilo que seria a característica da universidade brasileira a ser combatida pela nova institucionalidade: seu distanciamento das demandas dos segmentos populares da sociedade e seu elitismo. Esses fatores produziram ainda dificuldades nos processos internos da instituição nascente, que precisava estabelecer as diretrizes para o seu funcionamento. Um exemplo disso é relatado por Frigotto (2018b) quando do debate coletivo sobre as concepções educativas a serem desenvolvidas, considerando-o como aspecto mais complexo e desafiante: “a complexidade advém da rápida expansão com junção de instituições que possuem culturas, tradições pedagógicas e temporalidades muito diversas” (FRIGOTTO, 2018b, p.139).

Conclusões

É inegável que ambicionar a criação de uma nova institucionalidade que dê conta de superar institucionalidades antigas partindo delas próprias é um projeto ousado e não poderia passar ao largo dos embates que essa ousadia engendra. Entretanto, o novo também se desenvolve dentro do velho, ou, toda forma traz em si mesma uma contradição – união de contrários – que amadurece ao ponto de o conflito interno não poder mais ser resolvido dentro dela e gerar uma nova forma, constituída pela negação e pela afirmação, tanto do velho, quanto do novo. Analisamos que esse processo ainda está em curso e, por hora, “os IFs, pela junção de instituições de culturas muito diversas, pela amplitude de níveis e modalidades de ensino e outros programas, pela pesquisa e extensão, pela nova regionalização e pelos novos quadros, encontram dificuldade para definir sua nova institucionalidade e, como tal, sua identidade como uma rede é apenas formal” (FRIGOTTO, 2018b, p.147).

Aparentemente, os três aspectos descritos anteriormente sobre a constituição dos IFs como política pública, poderiam nos levar à conclusão de que houve uma priorização da constituição apenas legal dos IFs, em detrimento de sua implementação real, que causou um problema de ordem estritamente formativa, isto é, um problema que poderia se resolver com a simples formação dos agentes responsáveis pela execução da política pública. Porém, não acreditamos na existência dessa dicotomia restrita entre aquilo que se pensa e aquilo que se executa. É inegável que tudo isso aconteceu. Porém, tanto aquilo que se pensa, quanto aquilo que se executa estão determinados por contradições e convergências históricas, de modo que atribuir a uma pretensa “vontade política” as assimetrias produzidas nessa relação seria acreditar que a aparência e a essência de um objeto são fatores

coincidentes. Para Vázquez (2011) “a essência não se manifesta de maneira direta e imediata em sua aparência, e que a prática cotidiana – longe de mostrá-la de forma transparente – não faz se não ocultá-la” (VÁZQUEZ, 2011, p.32). Dessa forma, o executado nunca é a totalidade daquilo que foi pensado, ao passo que o pensado nunca é um produto de si próprio, mas determinado pelas condições materiais do sujeito que pensa. As duas situações são permeadas por contradições que, se forem subtraídas da análise, limitam a compreensão do objeto ou recaem em um idealismo bizarro (desagregado, caótico).

A totalidade dessa questão se expressa justamente na relação estabelecida entre o que se pensa e o que se executa, a partir das determinações e contradições aí presentes. Entendendo a práxis como a atividade humana consciente e objetiva – ou seja, teórica e prática, pensada e executada – compreendemos o processo histórico como o resultado não intencional do conjunto de práxis intencionais de indivíduos ou grupos sociais na sociedade. Ou, nas palavras de Sánchez Vázquez:

Os atos dos indivíduos concretos como seres conscientes, isto é, suas práxis individuais, integram-se em uma práxis comum que desemboca em um produto ou resultado. Podemos relacionar cada uma dessas práxis com uma intenção original, mas não do mesmo modo a práxis coletiva na qual cada uma dessas atividades individuais se integra (SANCHES, 2011, p. 339).

Nesse sentido, não nos cabe aqui fazer juízos de valor sobre se esse processo de implantação do IFs foi bom ou ruim. Cabe antes apontar a forma como esse processo se deu nas suas várias dimensões e as consequências disso. Isto posto, observamos um cuidado meramente formal na apreciação dessa matéria quando do debate congressual acerca da pertinência da nova institucionalidade, denotando que a forma democracia, tão defendida anteriormente, parece não ser tão eficiente assim quando a questão é colocar em prática as concepções estratégicas relativas a um determinado aspecto da vida social. Outra observação que julgamos pertinente, e relatada nesse trabalho por meio dos exemplos a respeito da implantação do PROEJA – e outros programas do governo federal –, foi a grande centralização das decisões nas esferas de governo, sem um debate mais próximo com os agentes públicos que executariam as políticas. Essa questão parece indicar uma contradição entre o projeto societário desenvolvido e as ações do governo no sentido de executar as várias dimensões desse projeto. A execução de uma mediação tática entre a necessidade de qualificar a força de trabalho para o desenvolvimento econômico e a formação de indivíduos na sua integralidade humana – no sentido da superação da dualidade educacional da promoção de uma “formação cidadã” vinculada a um projeto de desenvolvimento autônomo – deve passar necessariamente pela formação dos agentes que irão executá-la, o que não ocorreu – ao menos não de

forma sistematizada – nem por parte dos diretores das escolas, nem dos reitores dos IFs e nem por parte do governo. Portanto, o desenvolvimento dos IFs ainda é uma questão em aberto. Desse conflito do novo com o velho emergirá uma síntese, condicionando a história dos IFs a um processo ainda em execução: uma história ainda por fazer-se. ✍

REFERÊNCIAS

BARBACOVİ, Lecir Jacinto. **O professor da educação profissional e a conectividade orgânica entre formação e prática docente**: Um estudo sobre o IFET sudeste de minas gerais. 2011. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Conhecimento e Inclusão Social, Departamento de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2011.

BARBOSA, Roscelino Quintão. **Uma análise sobre a implantação do PROEJA**: um estudo de caso no IFET sudeste de Minas Gerais - campus Rio Pomba (2006-2008). 2010. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRASIL. MEC/SETEC. **Concepção e Diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia**, 2008. 23p. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/normas-e-leis/concepcao-e-diretrizes-dos-institutos.pdf/at_download/file>. Acesso em: 24 de jun. 2019.

CICHACZEWSKI, João Carlos. **Histórico da Educação Profissional**. Potemkin, Camboriú, v. 1, n. 1, p.21-31, out. 2019. Anual. Disponível em: <<https://www.potemkin.sinasefe-ifc.org/wp-content/uploads/2019/09/Potemkin-01-online.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

COSTA, Pedro L. de Araújo; MARINHO, Ricardo J. de Azevedo. Educação profissional e tecnológica brasileira reinstitucionalizada: uma visão geral dos embates sobre a aprovação dos IFs. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**: Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LPP-UERJ, 2018. Cap. 3. p. 64-81.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Apresentação. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**: Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LPP-UERJ, 2018a. p. 7-14.

_____. **Indeterminação de identidade e reflexos nas políticas institucionais formativas dos IFs**. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**: Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LPP-UERJ, 2018b. Cap. 6. p. 125-149.

FRIGOTTO, Gaudêncio et al. **O "estado da arte" das pesquisas sobre os IFs no Brasil**: A produção discente da pós-graduação - de 2008 a 2014. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**: Relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LPP-UERJ, 2018. Cap. 4. p. 83-112.

LIMA, Juarez Nelson Alves de. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense**: Os desafios de sua implantação e qualificação/complementação do quadro docente. 2010. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação Agrícola, Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2010.

MACÊDO, Francisco Cristiano da Silva. **Uma proposta de grade curricular para o curso técnico em informática do Proeja do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão campus Codó**. 2011. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação Agrícola, Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2011.

PACHECO, Eliezer. **Fundamentos políticos-pedagógicos dos Institutos Federais: diretrizes para uma educação profissional e tecnológica transformadora.** Natal/RN: Editora IFRN, 2015.

PEREIRA, Josué Vidal. **O PROEJA no Instituto Federal de Goiás - Campus Goiânia: um estudo sobre os fatores de acesso e permanência na escola.** 2011. 154 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, Márcio Luis Bastos da. **Os novos desafios da educação profissional e tecnológica na Bahia após a implantação do IFET Baiano.** 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação Agrícola, Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2011.

SILVA, Nelson Duarte da. **O PROEJA, segundo seus docentes.** 2012. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação Agrícola, Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2012.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis.** 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.