

Avaliação política dos Institutos Federais de Educação no desenvolvimento: entre o mercado e os excluídos

Political assessment of the Federal Institutes of Education in development: between the market and the excluded

Valoración política de los Institutos Federales de Educación en el desarrollo: entre el mercado y los excluídos

L'évaluation politique de l'Institut fédéral de l'éducation dans le développement: entre le marché et les exclus

*José Tavares da Silva Neto**
*Guiomar de Oliveira Passos***

Resumo: Examinam-se os sentidos definidos na criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, inquirindo-se sobre sua direção e mecanismo organizacional estabelecido para alcançá-los. Procedeu-se a uma avaliação política dessa transformação, com base em Figueiredo e Figueiredo (1986) e Arretche (1998) e valendo-se da legislação e planos governamentais instituidores, submetidos à análise de conteúdo de tipo "indutivo-constructiva". Constatou-se que os Institutos estão direcionados para o desenvolvimento, compreendido como estabilidade econômica, central na "convenção institucional restritiva", assim como geração de oportunidades de renda, aspecto balizador da "convenção neodesenvolvimentista". O meio para isso é, principalmente, a oferta de cursos de educação profissional e de nível superior definidos conforme as potencialidades locais e regionais das unidades descentralizadas das organizações autônomas. Desse modo, o que orienta a criação dos Institutos é o nexo entre qualificação da mão de obra e desenvolvimento, agora ancorado na ideia de produtividade e cultivo de atitudes, como empreendedorismo e cooperativismo.

Palavras-chave: Política de educação profissional, avaliação política, desenvolvimento, políticas públicas, educação profissional e tecnológica.

Abstract: It examines the meanings defined in the creation of the Federal Institutes of Education, Science and Technology, it is inquiring about its direction and established organizational mechanism to achieve it. The procedure is a political appraisal of this transformation, based on Figueiredo and Figueiredo (1986) and Arretche (1998) and making use of legislation and government plans founders, analyzed by content type "inductive-constructive". It was found that the Institutes are dedicated to the development understood as much as economic stability, the central "restrictive institutional convention", as income generation opportunities, indicator of the "neo-developmental convention." The medium for this is, mainly, the provision of professional education courses and top-level defined as the potential local and regional decentralized units of autonomous organizations. Thus, what drives the creation of Institutes is the link between qualification of handiwork and development, now anchored in the idea of growing productivity and attitudes such as entrepreneurship and cooperative system.

Keywords: Politics of professional education, policy assessment, development, public policy, professional and technological education.

Introdução A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, criou, ao lado da instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia mediante transformação dos Centros de Educação Tecnológica ou de Escolas Técnicas Federais. O que se examina neste texto são os sentidos definidos na criação destas escolas, isto é, a direção que lhes é dada. Pergunta-se: qual a orientação desta ação pública? Que mecanismo organizacional foi estabelecido para alcançá-la? A pretensão é fazer uma avaliação política dessa transformação, analisando e elucidando o critério, ou os critérios, que fundamentam a política. Nas palavras de Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), determinando “as razões que a tornam preferível em relação a qualquer outra”.

Essa é uma modalidade de avaliação que aprecia a política, conforme Arretche (1998, p. 30), ressaltando ora “o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política”, ora “os valores e critérios políticos nela implicáveis”. Desse modo, como explica a autora (Arretche, 1998, p. 30), prescinde-se “do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis”.

Neste texto, focaliza-se a política de criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, em especial, os interesses do Ministério da Educação como um dos atores participantes do jogo político e da tomada de posição, apreciando-se os processos que determinaram suas características. As

referências são os princípios que a norteiam, cuja realização, presume-se, contribuirá para a satisfação de determinadas necessidades públicas com a oferta de determinados bens e serviços.

Esta é uma abordagem que ajuda a compreender a ação do Estado e, conseqüentemente, o modo como pretende promover o bem-estar que, constitucionalmente, cabe assegurar. Além disso, serve de base para uma posterior avaliação da política, consistindo num exercício de aproximação entre teoria e realidade empírica, o que contribui para o aperfeiçoamento tanto de uma como da outra. Isso se torna ainda mais relevante diante da peculiaridade da política enfocada: a criação de instituições de educação profissional e tecnológica.

Envereda-se, então, por um caminho menos explorado pelos estudiosos das políticas públicas, pois, diferentemente destes que, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), investigam como as decisões são tomadas ou os resultados e impactos, avaliam-se os princípios que as fundamentam e, em decorrência, seu conteúdo substantivo; numa expressão, faz-se uma avaliação política. A preocupação é com os propósitos da e na criação dos Institutos e com os mecanismos estabelecidos para viabilizar o alcance destes.

Para tanto, afere-se o grau de consistência dos objetivos e dos princípios estabelecidos na legislação instituidora e nos instrumentos de planejamento governamental, tendo por base os seguintes documentos: a legislação educacional relativa à criação dos Institutos, Lei nº 11.892/08, Decreto nº 6.095/07, e os instrumentos de planejamento governamental, em particular,

o Plano Plurianual 2008-2011, o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) e o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Nestes documentos, examinaram-se os conteúdos manifestos (o que é dito) e latentes (os sentidos ocultos), submetendo-os à análise de conteúdo de tipo "indutivo-construtiva" que, conforme Moraes (1999, p. 31), "toma como ponto de partida os dados, construindo a partir deles as categorias e a partir destas a teoria", com o objetivo de compreender "os fenômenos investigados". Neste procedimento, complementa, "as categorias são construídas ao longo do processo da análise", resultando de sistematização, esforço, criatividade e perspicácia da parte do pesquisador, para definir o que é essencial em função dos objetivos propostos.

Trata-se de um esboço analítico, resultado das aproximações com o objeto de estudo e com a metodologia de análise de conteúdo, apresentado em duas partes. Na primeira, expõem-se, a princípio, as diretrizes, missão, objetivos e finalidades dos Institutos a partir dos documentos instituidores onde se identifica a categoria que expressa o sentido da criação dessas Escolas. Depois, analisa-se esta categoria, apreendendo seus significados. Na segunda, expõem-se as estruturas formais e substantivas, traçando o desenho organizacional dos Institutos e os meios definidos para o alcance dos objetivos traçados. Na conclusão, explicitam-se os sentidos da criação dos Institutos, ressaltando os valores e critérios políticos nela envolvidos em consonância com o que se requer de uma avaliação política.

Sentidos e significados da criação dos institutos de educação

Fundamentos da criação dos Institutos

As diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) foram estabelecidas no Decreto nº 6.095/07 (Brasil, 2007), a partir da reorganização dos então denominados Centros Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Tinham por base o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também datado de abril de 2007, que lhes preconiza "uma atuação integrada e referenciada regionalmente", ao tempo em que expressa o desejo de entrelaçar "educação sistêmica, desenvolvimento e territorialidade" (Brasil, 2007, p. 32).

Este enlace, consoante o Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2007, p. 6), "é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado", sendo talvez, diz adiante, (p. 31) "na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, trabalho e território se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação mais notáveis".

Assim, a missão dos Institutos configura-se na relação da educação com o trabalho e com a ciência. Cada uma delas orienta-se por objetivos distintos, sendo, no que concerne à primeira, os seguintes:

- ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio;

- orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais;
- estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão (Brasil, 2007, p. 32).

Já em relação à educação em interface com a ciência, os objetivos são:

- constituir-se [o IFET] em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, voltado à investigação empírica;
- qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas;
- oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional;
- oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica (Brasil, 2007, p. 32-33).

Por conseguinte, cabe aos Institutos fornecer mão de obra e tecnologia, sendo tarefa da interface da educação com o trabalho, em meio às demais competências, gerar emprego e renda. Com isso, são também eles responsáveis pela criação de novos agentes econômicos (empreendedores), vale dizer, eles se encarregam de inserir os excluídos no desenvolvimento.

Assim, conferiu-lhes a legislação instituidora (art. 6º da Lei nº 11.892/08) as seguintes finalidades:

I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de

tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente (Brasil, 2008).

Por conseguinte, os Institutos são organizações que abarcam muitas funções: formam e qualificam os profissionais do desenvolvimento; disseminam e produzem tecnologias para solucionar problemas locais e regionais; habilitam para atuar em conformidade com as condições produtivas, sociais e culturais; capacitam na identificação dos fatores propiciadores de mudança; preparam para a investigação e compreensão da realidade; integram a educação profissional às demais etapas formativas, inclusive utilizando os recursos físicos e humanos. Em síntese, oferecem mão de obra, tecnologia e conhecimento para o desenvolvimento.

Consoante o PDE (Brasil, 2007, p. 33), esta é uma “experiência institucional inovadora”, na medida em que: abre “excelentes perspectivas para o ensino médio, hoje em crise aguda”; repõe, “em novas bases, o debate sobre a politecnia, no horizonte da superação da oposição entre o propedêutico e o profissionalizante”; e, principalmente, funde “a visão sistêmica da educação, território e desenvolvimento [...] de maneira plena”.

Verifica-se que a categoria central que encarna a ideia norteadora da criação das Escolas, consistindo no sentido para o qual estas foram criadas, é o desenvolvimento. Os Institutos, portanto, são instrumentos do desenvolvimento, fornecendo a mão de obra, a tecnologia e os conhecimentos de que se necessita. Este, portanto, é o fundamento da ação estatal, estando presente nas finalidades e nas suas relações com as demais ações. O que significa essa categoria é examinado a seguir.

Significados do desenvolvimento objetivado pela criação dos Institutos

O que é desenvolvimento? Ainda que todos tenham uma noção e, de algum modo, saibam a que se referem quando desejam, propõem ou o têm como objetivo, esta é uma ideia com muitos sentidos, às vezes é sinônimo de crescimento, outras de progresso, ou mesmo, ainda, de modernização. A indefinição quase sempre provoca acirrados debates. Erber (2011, p. 36) diz que há “convenções de desenvolvimento”, isto é, “dispositivos de identificação e solução de problemas” que, apesar de apresentados como “projetos nacionais”, expressam a distribuição do poder econômico e político num dado momento, existindo “sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia”.

Assim, nunca há uma só concepção e sempre existe competição entre elas. Na atualidade, Erber (2011) identifica duas convenções: “institucionalista restrita” e “neodesenvolvimentista”. A primeira, segundo o autor, “visa o [sic] estabelecimento de normas e organizações que garantam o correto funcionamento dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos de modo mais produtivo, gerando poupanças, investimentos e, em consequência, crescimento econômico” (2011, p. 38). Privilegia-se, neste mister, a política de metas fiscais, a estabilidade dos preços, a administração da taxa de câmbio em adequação aos condicionantes econômicos internacionais, a disciplina dos agentes privados no mercado (regulação), o investimento em capital humano por meio da educação e fomento à inovação (Erber, 2011).

Nessa convenção, em que se favorecem os instrumentos de controle fiscal e monetário, o objetivo é buscar equilíbrio macroeconômico, que se dá por intermédio da política de superávits primários e regime de metas de inflação (Gremaud; Vasconcelos; Toneto, 2009), procurando gerenciar os recursos públicos de modo a gerar poupança. O objetivo de tal política, segundo o governo, seria gerar os recursos necessários – poupança pública – aos projetos de investimento e ao auxílio à condução da política monetária (Brasil, 2007).

Já a segunda centra-se no aumento da renda familiar. Para isto se favorecem políticas que impliquem aumento da renda familiar, via aumentos de salário mínimo, programas de transferência de renda – Bolsa Família – e expansão do emprego formal. Por consequência, enfocam-se os investimentos em infraestrutura; a expansão do crédito público e privado, particularmente ligado ao setor imobiliário residencial; o aumento do consumo das famílias, derivado dos aumentos do salário mínimo e dos programas de transferência de renda; e os investimentos em inovação.

Nesta perspectiva, o Estado assume papel central na condução do processo de desenvolvimento, sob inspiração keynesiana (Erber, 2011). Isto porque toma para si a responsabilidade pelos investimentos necessários ao crescimento econômico – aqueles que não foram realizados pelo setor privado (por não interessar ao mercado) ou realizados de forma insuficiente – via aumento do gasto governamental componente da demanda agregada, incrementando assim a renda (Gremaud; Vasconcelos; Toneto, 2009).

Os documentos fundadores dos Institutos não explicitam a concepção de desenvolvimento ou a que convenção estes se filiam. Os adjetivos modificadores, “socioeconômico”, “cultural”, “científico e tecnológico” e “de espírito crítico”,

que acompanham o substantivo – “desenvolvimento” – denotam que a preocupação transcende o crescimento econômico, envolvendo também, ao lado deste, aspectos sociais, culturais, além de ciência, tecnologia e espírito crítico.

Depreende-se que se ancora na concepção de desenvolvimento como incremento positivo no produto e na renda, aproximando-se do sentido de crescimento, inclusive, conferindo à educação a função de fornecer mão de obra, tecnologia e conhecimento de que se necessita, vale dizer, a preparação do capital humano. Todavia, aí não se esgota, pois também envolve a melhoria da qualidade de vida e mesmo de condição social com a inserção no mercado, seja como empreendedor e cooperativista, seja pela geração de trabalho e renda.

Desse modo, encarnam tanto a primeira convenção quanto a segunda. A primeira se expressa, consoante suas finalidades positivadas no art. 6º da Lei nº 11.892/08, nos compromissos com o eficiente funcionamento do mercado, no caso, com o capital humano e os meios necessários à produção e consumo, especialmente no fomento à inovação e geração de tecnologias que, nesta perspectiva, são o motor do desenvolvimento. Neste mister, são elementos centrais da estratégia desta concepção de desenvolvimento: a formação educacional profissional e tecnológica “com vistas na [sic] atuação profissional nos diversos setores da economia”; e o estímulo à pesquisa aplicada e à promoção da “produção, desenvolvimento e transferência de tecnologias sociais” (Brasil, 2008).

Já a segunda se manifesta na criação ou aumento de oportunidades de renda familiar dos segmentos mais pobres da população via incrementos na formação educacional, especialmente profissional, visando à “inserção no mundo do trabalho” (2007, p. 74), conforme PPA 2008-2011. Os Institutos, nesta concepção, contribuem com a oferta

da formação educacional, partindo da premissa (ou aposta governamental) de que a elevação no nível educacional do indivíduo “tende a elevar os salários via aumentos de produtividade”; ou, ainda, de que a formação educacional adicional possibilita acesso a novos e melhores lugares ocupacionais na estrutura produtiva (Barros, 1997, p. 6).

As duas convenções, segundo Erber (2009), não ocupam as mesmas posições no governo. Embora coexistam na engenharia política da economia nacional, a segunda é subordinada à primeira. As políticas de estabilização econômica e promoção do eficiente funcionamento dos mercados são hegemônicas frente às que implicam desenvolvimento social, por dois motivos: primeiro, em face do “peso econômico e político da coalizão de interesses que se expressa através da convenção de desenvolvimento restrito” (Erber, 2009, p. 38); segundo, pelo imperativo utilitarista que exige uma economia nacional equilibrada – crescimento econômico, poupança pública – para que existam os recursos necessários à promoção dos investimentos.

O abrigo de concepções distintas, num mesmo governo, parece encerrar um paradoxo, pois, como observa Erber (2011), suas visões de mundo e ideias centrais são distintas, os interesses atendidos também se diferem e, conseqüentemente, não elegem as mesmas prioridades. Uma persegue os imperativos fiscais, de mercado e de estabilidade econômica (superávits fiscais primários, regime de metas de inflação, proteção do mercado interno e do setor industrial, questões previdenciárias); a outra busca a elevação da renda e inserção daqueles excluídos pelo mercado e propugna por medidas de proteção destes. Mas esse é apenas aparente; existem, segundo o autor (Erber, 2011, p. 51), “pontes” entre as duas convenções, que reduzem os conflitos entre elas e, ao mesmo tempo, consolidam a hegemonia da convenção de estabilidade”.

Nos Institutos, também há “pontes” ou conexões que viabilizam o diálogo entre objetivos ou finalidades distintas ou conflitantes ou, vale dizer, entre convenções distintas. De um lado, observa-se a orientação de sua atuação com vistas ao incremento produtivo e funcionamento dos mercados (capital humano e desenvolvimento de tecnologias) e, de outro, o objetivo de incremento de renda via formação/capacitação profissional, o que acaba por colaborar com a estratégia de consumo de massas resultando em acréscimos na renda nacional.

Esta conexão entre as duas convenções alicerça-se no Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653/08), principal instrumento de planejamento governamental. Este, consoante a mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, tem como estratégia de longo prazo a promoção do “desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (Brasil, 2007, 11), esta sendo um dos três eixos em que as ações do Governo estão organizadas, ao lado do crescimento econômico e da agenda social. A educação, nesse contexto, causará impactos na “competitividade econômica, na equidade social e no desempenho cidadão”.

Tal impacto tem como condicionante a “qualidade”, sem o que não se dá a adequada “apropriação de padrões tecnológicos inovadores para o desenvolvimento do setor produtivo” e, conseqüentemente, “o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza” (Brasil, 2007, p. 16). À educação cabe a tarefa de garantir as condições de apropriação da tecnologia bem como de sua produção. Daí a importância estratégica dos Institutos conferida pelo PDE. O destaque decorre do fato de serem um e outro, educação e Institutos, “a garantia de expansão da capacidade de produção que se traduzirá em aumento da produtividade e da competitividade da economia” (Brasil, 2007, p. 32), condição indispensável para

que sejam vencidos os grandes desafios do PPA: “assegurar o atual círculo virtuoso de crescimento, e direcionar políticas públicas necessárias para elevar a produtividade e a competitividade da economia, assegurando que seus ganhos sejam distribuídos de forma equânime” (Brasil, 2007, p. 32).

A concretização destas determinações depende de medidas e ferramentas específicas, tendo em vista os resultados desejados, e, também, de ações sociais, que, como tais, orientam-se por um mínimo de padronização e institucionalização, isto é, são dotadas de objetivos e racionalidade. Estes elementos, conforme Giovanni (2009), estão presentes em toda política pública; em sua expressão, são “invariantes”. Eles serão expostos a seguir.

Estruturas elementares da política: forma e substância

As políticas públicas, segundo Giovanni (2009), como forma “contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas”, possuem elementos comuns, “relações estruturadas e recorrentes” que podem ser apreendidas. Designou estes elementos de “estruturas elementares”. A partir dessa indicação, focalizam-se aspectos formais e substantivos da política, abordando o desenho organizacional dos Institutos e os meios definidos para o alcance dos objetivos traçados.

A Lei nº 11.892/08, ao criar os Institutos Federais de Educação, constituiu-os na forma de autarquia, conseqüentemente com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, estruturados em unidades descentralizadas, os Campi, que contam com orçamento próprio, departamentos acadêmicos e administrativos e coordenação de diretores-gerais. Possuem,

ainda, uma administração central, à qual os Campi estão vinculados, que apresenta órgãos consultivos — o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior — e um órgão executivo, a Reitoria, composta por 1 (um) reitor e 5 (cinco) pró-reitores.

O reitor e os diretores-gerais são nomeados, o primeiro, pelo presidente da República, e o segundo, pelo reitor, após consulta à comunidade escolar (corpo docente, servidores técnico-administrativos e corpo discente) para um mandato de 4 (quatro) anos, que pode ser renovado por igual período, desde que novamente aprovado pelos segmentos escolares.

A estrutura física é resultado da herança patrimonial dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e dos recursos do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PROEP) (Brasil, 2009). Em todo o Brasil, são 38 (trinta e oito) unidades às quais estão vinculados 314 (trezentos e catorze) Campi (Brasil, 2011). A meta, segundo a Chamada Pública MEC/SETEC nº 001/07, é que cada “cidade-polo”, tenha uma escola técnica, oferecendo educação profissional e superior e desenvolvendo atividades de pesquisa e extensão.

A educação profissional técnica desenvolvida em duas modalidades: de nível médio e de formação inicial e continuada. A primeira, prioritariamente na forma de cursos integrados ao ensino médio, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos. A segunda, para os 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” (Brasil, 2008).

A educação de nível superior, graduação e pós-graduação (art. 7º da Lei 11.892/08), destina-se ao público em geral que reunir as

condições necessárias ao seu ingresso. Nesta última, singularizam-se os cursos superiores de tecnologia, cursos tecnológicos e os “de licenciaturas, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na [sic] formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para educação profissional” (Brasil, 2008).

A definição dos cursos a serem ofertados, conforme o art. 2º § 3º da Lei 11892/08, é feita pelo Conselho Superior, pois os Institutos têm autonomia nos limites de sua área de atuação territorial e mediante autorização deste Colegiado para criar e registrar os diplomas expedidos (Brasil, 2008). Contemplam todos os setores produtivos (agroindústria, agropecuária, mineração, mecânica, agrimensura, eletrotécnica, gastronomia, radiologia, informática, eletrônica, engenharia de pesca, edificações, dentre outros) (Brasil, 2011). A escolha, segundo o art. 6º, incisos I e IV, da Lei 11.892/08, é orientada pelo estudo das potencialidades locais e regionais do entorno do Instituto e pela necessidade de mão de obra.

Ministrar educação profissional e de nível superior consiste em três dos seis objetivos atribuídos aos Institutos, por conseguinte são o principal meio por intermédio do qual contribuem para o desenvolvimento, nas duas “convenções” adotadas no Governo Lula. No que concerne à primeira, voltada ao funcionamento do mercado, tem-se a oferta orientada para a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, com a definição dos cursos segundo as necessidades destes. Desse modo, almejam os Institutos alocar os recursos, materiais e humanos, de modo mais apropriado com vistas à otimização do sistema produtivo ou ao aumento da produtividade.

Em relação à segunda “convenção”, voltada para o aumento ou criação de renda familiar, contribuem por meio da inserção no mercado de trabalho via emprego ou via empreendimentos resultantes dos conhecimentos adquiridos. Desse modo, os excluídos seriam incorporados ao mercado de consumo, resultando em acréscimos na renda nacional.

Os Institutos, portanto, com uma estrutura descentralizada que lhes possibilita atuar em cidades de influência regional, oferecem cursos técnicos de nível médio e superiores, definidos conforme os arranjos produtivos locais, preparando a mão de obra por este requerida ou que aí tenha possibilidade de se inserir como empreendedores ou cooperados. Essa é a contribuição efetiva dos Institutos para favorecer o desenvolvimento, independentemente do entendimento que desse se tenha.

Conclusões

O exame dos sentidos da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a partir dos documentos instituidores, constatou que cabe a essas Escolas estabelecer a interface entre educação e desenvolvimento mediante preparação de mão de obra, produção de conhecimento e disseminação de tecnologia. Esta competência tem a finalidade de, a um só tempo, oferecer capital humano e meios necessários à inovação e geração de tecnologias e criar ou aumentar as oportunidades de renda dos segmentos mais pobres pela elevação da produtividade ou pelo acesso a melhores lugares ocupacionais na estrutura produtiva, inclusive sendo empreendedores.

Estão direcionados os Institutos, então, para o desenvolvimento tanto no

que concerne à estabilidade econômica, elemento central da “convenção institucional restritiva”, como em termos de geração de oportunidades de renda, fulcro balizador da “convenção neodesenvolvimentista”. Assim, é nas “convenções” ou “projeto nacionais” definidos pelo grupo no poder que estão definidos os sentidos da criação dos Institutos.

Estas determinações ou desejos têm como principal meio a oferta de educação profissional e de nível superior definidos conforme as potencialidades locais e regionais em que são implantadas as unidades descentralizadas das organizações autônomas. Para isso, valeu-se da herança patrimonial dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e dos recursos do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PROEP), que possibilitou a edificação dos novos estabelecimentos.

Desse modo, o que orienta a criação dos Institutos é o nexos entre qualificação da mão de obra e crescimento econômico. Com isso, revisita-se a teoria do capital humano, hegemônica nos anos de 1960 e 1970 e inspiradora das reformas da educação superior – Lei nº 5.540/68 – e básica – Lei nº 5692/71, emprestando-lhe, em razão da conjuntura histórica atual, novas cores. Agora a ideia de desenvolvimento não está mais ancorada à modernização, mas à produtividade (potencialização da capacidade de trabalho e de produção) e ao cultivo de atitudes favoráveis à atividade produtiva, como empreendedorismo e cooperativismo.

Assim, ficam identificados os propósitos da política de criação dos Institutos, bem como os mecanismos estabelecidos para viabilizá-los. Esta, contudo, é uma etapa preliminar e preparatória do que, na expressão de

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), “convencionalmente se chama Avaliação de Política”. É preciso investigar o alcance destes propósitos, seus custos, processos e efeitos; numa expressão, partir da avaliação política para avaliar a política.

Este é apenas um ponto de partida. Espera-se que possa contribuir para o debate sobre a criação dos Institutos – em especial, para a reflexão sobre a política de educação profissional – e para a ponderação acerca dos mecanismos promotores do desenvolvimento nacional.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.
- BARROS, Ricardo Paes de & Mendonça, Rosane. Investimento em Educação e Desenvolvimento Econômico. *Texto para Discussão nº 145*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília, 2007.
- BRASIL. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*, de 24/04/2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 11 de abr. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007. Estabelece as diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs, no âmbito da Rede Federal de Educação. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095>. Acesso em: 11 de abr. 2011.
- BRASIL. Chamada Pública MEC/SETEC nº 001/2007. Brasília, 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/edital_chamadapublica_fase2.pdf>. Acesso em: 30 de abr. 2012.
- BRASIL. Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Institui a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei11892.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2011.
- BRASIL. Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, de 23/09/2009. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf>. Acesso em: 12 de abr. 2011.
- BRASIL. *Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=27>. Acesso em: 08 de set. 2011.
- BRASIL. *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e Tecnológicos*, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12488&Itemid=788>. Acesso em: 18 de abr. 2011.
- BRASIL. *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos*, 2011c. Disponível em: <<http://catalogonct.mec.gov.br/> <http://catalogonct.mec.gov.br/>>. Acesso em: 18 de abr. 2011.
- ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política, 2009. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto2411.pdf>>. Acesso em: 03 de mai. 2012.
- ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*. vol. 31, nº 1 (121), jan-mar de 2011. p. 31-55.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. *Anal. & Conj.* Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez., 1986.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JR., R. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7. ed., 4. reimpr., São Paulo: Atlas, 2009.

Resumen: En él se examinan los significados definidos en la creación de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, se preguntaba sobre su dirección y de organización mecanismo establecido para lograrlo. El procedimiento es una valoración política de esta transformación, sobre la base de Figueiredo y Figueiredo (1986) y Arretche (1998) y haciendo uso de la legislación y los fundadores de los planes de gobierno, analizados por tipo de contenido "inductivo-constructivo". Se encontró que el Instituto se dedica al desarrollo entendida tanto como la estabilidad económica, el gobierno central "convención restrictiva institucional" como oportunidades de generación de ingresos, indicador de la "neo-desarrollista Convención." El medio para esto es principalmente la oferta de cursos de educación profesional y de nivel superior se define como las unidades descentralizadas potenciales locales y regionales de las organizaciones de autónomos. Por lo tanto, lo que impulsa la creación de institutos es el vínculo entre la calidad de mano de obra y el desarrollo, ahora anclado en la idea de crecimiento de la productividad y las actitudes como el espíritu empresarial y las cooperativas.

Palabras-clave: políticas de educación profesional, la evaluación de políticas, desarrollo, políticas públicas, educación profesional y tecnológica.

Résumé: Il examine les significations définies dans la création de l'Institut fédéral de l'éducation, la science et la technologie, se renseigne sur sa direction et mis en place un mécanisme organisationnel pour y parvenir. La procédure est une appréciation politique de cette transformation, basée sur Figueiredo et Figueiredo (1986) et Arretche (1998) et de l'utilisation de la législation et les plans gouvernementaux fondateurs, analysé par type de contenu «inductive-constructives». Il a été constaté que les instituts se consacrent à la mise au point comprise autant que la stabilité économique, la centrale «convention restrictive institutionnel» comme des occasions de génération de revenus, indicateur de la "néo-développementiste Convention." Le milieu de ceci est essentiellement la fourniture de cours de formation professionnelle et de haut niveau définies comme étant les potentiels locaux et régionaux des unités décentralisées des organisations autonomes. Ainsi, ce qui motive la création d'instituts est le lien entre la qualité de la main-d'œuvre et le développement, désormais ancrée dans l'idée de la productivité croissante et des attitudes telles que l'esprit d'entreprise et des coopératives.

Mots clés: Politique de l'enseignement professionnel, l'évaluation des politiques, le développement, la politique publique, l'enseignement professionnel et technologique.

Notas

* Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí, Especialista em Gestão de Materiais e Patrimônio no Setor Público pela UGF (RJ), Graduado em História pela UFPI, Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

** Doutora em Sociologia e Professora Associada 2 do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

1 O Programa de Expansão da Educação Profissional é uma iniciativa do Ministério da Educação, cujo início se deu em 24 de novembro de 1997, estando atualmente sua gestão a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), tendo entre seus objetivos o custeio do redimensionamento da oferta da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

- 2 Município que reúne as características de centro de gravitação da atividade econômica e cultural numa dada mesorregião e que, por conta dessa realidade, possui importância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico da área em questão.
- 3 Modalidade de ensino em que o aluno faz o curso técnico integrado ao ensino médio, obedecendo à opção feita no processo seletivo.