

POLÍTICA DE LICENCIATURAS DO INSTITUTO FEDERAL DE SÃO PAULO: regulação nacional e ressignificação local

*Maria Flávia Batista Lima**
(UFABC, Brasil)

*Gladys Beatriz Barreyro***
(USP, Brasil)

 <https://doi.org/10.29404/rtps-v10i15.1112>

Resumo: O texto analisa a obrigatoriedade de licenciaturas nos Institutos Federais (IFs), focando na expansão desses cursos no Instituto Federal de São Paulo, segundo o referencial de multirregulação de políticas educacionais. Os procedimentos metodológicos incluíram análise documental e de entrevistas. Apresenta-se como a regulação federal foi ressignificada pelos atores locais conforme seus anseios e interesses. Verificou-se também resistência de profissionais durante a implantação dos cursos, devido à tradição de escola técnica do campus São Paulo, mais antigo, que influenciou o desenvolvimento dos novos campi do interior paulista.

Palavras-chave: Política Educacional. Formação de Professores. Licenciaturas. Institutos Federais.

TEACHER EDUCATION OF THE FEDERAL INSTITUTE OF SÃO PAULO: national regulation and local resignification

Abstract: This paper analyzes the mandatory policy of expansion of the teacher education programs in the Federal Institutes, focusing of the Federal Institute of São Paulo, according to the multi-regulation of educational policies. Official documents and interviews were analyzed. It presents that federal regulation was resignified by local actors according to their interests and longings. It was also verified resistance of professionals in implement of the courses, because of the logic of technical education from the oldest São Paulo campus, which influenced in the development of the new campuses in São Paulo's inland region.

* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como Pedagoga na Pró-reitoria de Graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC). ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9925335577902475>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2342-6517>. E-mail: flavialima918@gmail.com

** Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como docente na Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH) da USP. Integra o quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da USP (FEUSP). É coordenadora do Grupo de Estudos em Políticas Públicas e História da Avaliação da Educação Superior (GEPHAES/USP). ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7838269174931334>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2714-5811>. E-mail: gladysb@usp.br

Keywords: Educational policy. Teacher Education. Teacher Education Programs. Federal Institutes.

POLÍTICA DE PROFESORADOS DEL INSTITUTO FEDERAL DE SÃO PAULO: regulação nacional y resignificación local

Resumen: El texto analiza la obligación de la oferta de formación docente en los Institutos Federales, focalizando en la creación de licenciaturas en el Instituto Federal de São Paulo, de acuerdo con el marco teórico de multi-regulación de las políticas educativas. Fueron analizados documentos y entrevistas. Se muestra cómo la regulación federal fue resignificada por los actores locales según sus intereses y anhelos, verificando también resistencia de los profesionales durante la implantación de los cursos, debido a la tradición de escuela técnica del campus São Paulo, más antiguo, que influyó en desarrollo de nuevos *campi*.

Palabras clave: Política Educativa. Formación de Profesores. Cursos de Profesorado. Institutos Federales.

Introdução

O texto aborda a política de licenciaturas na rede federal de educação profissional e tecnológica após a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), que incluiu a obrigatoriedade da oferta de formação de professores nessas instituições (Brasil, 2008a).

É resultante de uma pesquisa produzida em nível de doutorado que analisou o desenvolvimento desse tipo de curso no estado de São Paulo, a partir da expansão de *campi* do Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Os IFs e a política de licenciaturas foram estabelecidos pela Lei Federal nº 11.892/2008, que reservou 20% das vagas dessas instituições para cursos de licenciatura e/ou programas de formação pedagógica, principalmente nas áreas de Ciências e Matemática, e para a formação de professores da educação profissional (Brasil, 2008, 2008a).

Verificou-se a oferta crescente de licenciaturas no IFSP, que alcançou 44 cursos de licenciatura (1.840 vagas), para o ano de 2019, dos quais 34 encontram-se no interior paulista, então distribuídos em 29 *campi* dos 36 existentes da instituição (IFSP, 2018).

A expansão recente das licenciaturas, em *campi* distintos do IFSP e sobretudo entre os anos de 2016 e 2018, suscitou questões relacionadas às características e os sentidos de criar vários cursos de formação de professores em um modelo de instituição voltado à educação profissional que, tradicionalmente, ministrou cursos de nível médio técnico.

O referencial teórico utilizado considerou os conceitos em torno do processo de multirregulação das políticas educacionais, focalizando dois níveis: a regulação nacional e a microrregulação local (Barroso, 2005, 2006, 2013, 2018).

A abordagem de Barroso (2013) a respeito dos processos de regulação das políticas públicas educativas difere de concepções clássicas de análise, que concebem a elaboração

e a coordenação de políticas como ações unidirecionais de agentes governamentais e de sua administração direta.

[...] Implica, por isso, que no estudo das políticas públicas, se tenham em consideração as seguintes características: a variedade dos atores políticos e o caráter composto de sua constituição; a dimensão multipolar e poliárquica das relações entre os diversos intervenientes e sectores (estado e sociedade civil, público e privado, governo e administração, central e local); a ausência de linearidade do processo político, com a consequente relativização do impacto no momento da decisão; a fragmentação e a flexibilidade da ação pública (Barroso, 2013, p. 2).

Assim, a constituição de uma política envolveria processos com diversos níveis de regulação, incluindo a intervenção de variados atores com interesses e lógicas diferentes, nem sempre previsíveis (Barroso, 2005). Segundo o autor, o ato de regular pode ser compreendido como a forma em que se adequa uma ação para certo fim, a partir de regras e diretrizes estabelecidas preliminarmente; mas também pode se referir ao monitoramento de elementos autônomos que, de alguma maneira, possuam relação de interdependência. Nessa direção, destacou a importância de analisar não apenas os conteúdos de uma determinada política educacional no sistema educativo; outrossim, os significados de identificar as distintas influências (nacional, intermediária e local) nos modos de gestão e conformação de certa política (Barroso, 2005, 2018).

O autor afirma ainda que os processos de regulação extrapolam o cumprimento de regras e as indicações do poder público. Nesse sentido, sugere o uso do termo multirregulação, como resultado da relação dos diversos dispositivos reguladores. Conforme essa concepção, a multirregulação implicaria ajustamentos e reajustamentos, segundo os "interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de actores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes" (Barroso, 2006, p. 64).

Desse modo, a conjuntura das políticas educacionais é marcada sempre pela tensão desses agentes reguladores, com grau de influência diferente, dependendo das condições e oportunidades existentes em cada contexto e momento político.

A partir dessa concepção, definiu-se o seguinte objetivo de pesquisa: analisar a política de expansão de cursos de licenciatura do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) no interior paulista, no período 2009-2019, com enfoque nos processos de regulação da política, considerando a não tradição da instituição no oferecimento de formação docente.

Para análise do processo de criação das licenciaturas, foram utilizados procedimentos metodológicos quantitativos e qualitativos. Inicialmente, envolveu a análise de dados estatísticos coletados nos Microdados do Censo da Educação Superior (2009-2019) (INEP, 2020). Em seguida, abarcou a coleta de dados qualitativos, com base em documentos produzidos pelo Ministério da Educação e pelo próprio IFSP. Adiante, compreendeu a realização de entrevistas semiestruturadas (26), cujo objetivo primordial consistiu na investigação dos processos de ajustamento da política, a partir do exame de ações e posicionamentos adotados pelos atores locais (servidores técnico-administrativos e professores do IFSP) e nacionais (gestores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) e/ou membros do Conselho Nacional

das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF)¹.

Neste artigo são discutidos os resultados da investigação derivados da análise de documentos e entrevistas.

O artigo foi organizado em mais três seções que destacam: a) aspectos centrais da proposta governamental para a ampliação de licenciaturas na rede federal profissional; b) principais motivações e embates para a implantação dos cursos no IFSP; e c) particularidades, sentidos e características dos novos cursos de licenciatura.

O projeto de expansão de licenciaturas na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

A necessidade de ampliar a quantidade de professores licenciados é questão presente em alguns documentos do Ministério da Educação (Ruiz; Ramos; Hingel, 2007; Brasil, 2008; Pacheco, 2009). Tais documentos indicaram carência de licenciados em certas áreas de conhecimento e potencialidades das instituições federais que justificavam a ampliação do locus de formação docente nos IFs, a saber: a) a falta de profissionais, principalmente, para as disciplinas de Química, Física, Matemática e Biologia, sobretudo em algumas regiões interioranas do país; b) a existência de infraestrutura disponível nas instituições, tais como de laboratórios, bibliotecas e materiais; e c) a disponibilidade de profissionais qualificados nas áreas de Ciências Exatas presentes nessas instituições.

A inclusão da oferta de licenciaturas foi apresentada também como elemento-chave para o processo de construção dos Institutos Federais (IFs), pela possibilidade de os professores com formação pedagógica, nesses novos cursos, fomentarem discussões sobre questões educacionais nos diversos níveis de ensino ofertados na instituição (Brasil, 2008).

Particularmente, um dos documentos apresentou um padrão de licenciatura a partir de um "ciclo inicial, tendo como base cada uma das áreas das ciências, configuração que pode trazer caráter de terminalidade, como bacharelado" (Pacheco, 2009, p. 20). Em uma segunda etapa, o estudante poderia encaminhar-se para uma licenciatura.

O elo entre bacharelado e a licenciatura remonta à própria história do desenvolvimento da formação de professores no Brasil, inspirada no modelo 3+1, com a realização de disciplinas do bacharelado nos três primeiros anos de curso e mais um ano de disciplinas pedagógicas (Gatti; Barreto; André, 2011). Ou seja, a formação docente esteve, tradicionalmente, atrelada aos bacharelados de forma complementar e fragmentada, e se verificam poucas propostas que superem esse formato.

Os principais aspectos examinados nos documentos constituíram, posteriormente, categorias indagadas nas entrevistas. Em geral, os entrevistados apontaram que os documentos governamentais trataram questões mais gerais sobre as licenciaturas, sendo que a tarefa de construir tais cursos foi delegada aos próprios Institutos Federais.

¹ No texto foram incluídos alguns depoimentos dos entrevistados, a partir de letras e números para preservar o anonimato aos participantes, com o objetivo de mostrar certas informações e/ou determinados acontecimentos sobre a concepção da proposta dos cursos nos Institutos Federais.

Segundo seis entrevistados, o então Ministro Fernando Haddad foi um dos idealizadores dos IFs e responsável direto pela inclusão da oferta obrigatória de 20% das vagas para licenciaturas na rede federal profissional; destarte, tal percentual foi incorporado na Lei nº 11.892/2008, como já citado (Brasil, 2008a). Além disso, afirmaram que a inclusão de percentual para os cursos de licenciatura não foi discutida no âmbito das instituições federais profissionais, mas teria partido do próprio Ministério da Educação.

A questão da obrigatoriedade da oferta dos cursos de licenciatura foi associada ainda à interiorização na proposta governamental, segundo relato dos entrevistados. Alguns deles ressaltaram a importância e os avanços do processo de abertura de licenciaturas em regiões do interior do país; uma vez que, antes da expansão dos IFs, não contavam com a presença de cursos de IES públicas. Assim, a política foi apontada como uma possibilidade de minimizar a falta de docentes formados em algumas áreas e regiões brasileiras (Gestores SETEC/MEC B; C; H, 2020; Membro CONIF G, 2020).

Os entrevistados assinalaram também que a formação de professores, no Brasil, concentra-se nos grandes centros e nas capitais, sendo que tais profissionais, dificilmente, depois vão atuar no interior do país; além disso, geralmente, as instituições privadas não oferecem determinados cursos de licenciatura, devido à baixa procura ou aos altos índices de evasão, pois não se classificam entre os cursos com retorno financeiro nesse tipo de IES.

A literatura confirma essas manifestações dos entrevistados, visto que a oferta é majoritariamente de cursos de Pedagogia (Gatti; Barreto, 2009; Gatti; André; Barreto, 2011; Gatti, 2014; Giolo, 2018; Barreto, 2019) porque são “mais baratos e de mais fácil oferta” (Aranha; Souza, 2013, p. 82). O exíguo percentual de estudantes de licenciaturas, tais como em Física e Química, em instituições privadas, pode estar associado ao pouco interesse de candidatos por esse tipo de formação para a docência. Segundo Gatti e Barreto (2009), os estudantes que optam por cursos de graduação nessas áreas preferem o bacharelado. Ademais, Física e Química “são disciplinas consideradas ‘difíceis’ ou têm baixa atribuição de aulas, o que afeta a remuneração, e esses fatores determinam baixa demanda para algumas licenciaturas” (Gatti; Barreto; André, 2011, p. 110-111); assim, tais motivos interferem na menor oferta de licenciaturas nessas áreas pelas IES privadas, já que elas não propiciariam “cobertura dos custos ou lucratividade” (idem, p. 111).

De acordo com os entrevistados, a proposta dos Institutos Federais teria surgido ainda na direção da interiorização da rede federal no país, de um lado, para a realização da expansão de forma mais ágil, o que foi potencializado pela organização *multicampi* da instituição; por outro lado, para garantir a oferta de educação profissional de nível médio, pois havia projetos em curso para que as instituições federais profissionais se transformassem em universidade tecnológica, o que reduziria a oferta desse nível.

Nesses termos, os IFs atuariam na educação profissional tecnológica, e, ao mesmo tempo, ofertariam formação de professores. Originalmente, com foco nas licenciaturas em Matemática, Química, Física e Biologia, que são as áreas de concentração dos Institutos Federais; posteriormente, agregariam outras segundo demandas das localidades (Gestores SETEC/MEC D; H, 2020).

Na primeira década dos anos 2000, havia muitos desafios para a expansão do ensino médio. O estado do Piauí, por exemplo, ainda precisava construir ao menos uma escola de nível médio em cada município do estado, pois muitas cidades não tinham instituições

nesse nível (Gestor SETEC/MEC H, 2020). Dessa forma, os Institutos Federais colaborariam duplamente para a expansão de escolas de ensino médio profissional e para a formação de professores que exerceriam atividades nas próprias escolas.

Diante dessa conjuntura, emergiu a proposta de formação de professores nos Institutos Federais que viria “da necessidade de formar professores, especialmente, de Educação em Ciências, Química, Física, Biologia, Matemática e outras ciências” (Gestores SETEC/MEC C; D, 2020).

Outros instrumentos estabelecidos pela SETEC/MEC foram centrais para o desenvolvimento da política de licenciaturas, em especial, o Termo de Acordo de Metas (TAM), a partir de 2009, que condicionou o recebimento de recursos ao cumprimento das metas e dos percentuais de vagas dispostos na Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008a, 2009). Conforme apontado pelos gestores da Setec, esse termo foi estabelecido pela secretaria, segundo orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), que identificou aumento significativo do orçamento da Setec e, em vista disso, a necessidade de acompanhar e identificar a eficiência do uso de recursos públicos.

Também em âmbito nacional, foi estabelecida fração superior de recursos relacionados ao custo-aluno de licenciaturas, no documento denominado Matriz Orçamentária da Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico para 2017, com intuito de incentivar a oferta de licenciaturas nos IFs (CONIF, 2016). Tal valor de custo-aluno é definido pelo CONIF como critério para a distribuição dos recursos orçamentários apontados pelo Ministério da Educação, conforme ainda as especificidades dos diferentes cursos dos IFs. Esse mecanismo teria sido adotado como incentivo para enfrentar a evasão em cursos de licenciatura da área de Ciências Exatas (Física, Matemática e Química) (Membros CONIF F e G).

Esses pormenores são expostos para elucidar a não linearidade da implantação de uma política pública nacional, como tratado por Barroso (2006, 2013), principalmente em um país vasto como o Brasil, com culturas locais diversas e distintas, considerando ainda o surgimento de outras demandas, problemáticas e até interesses no processo de implantação da política dos IFs, como discutido na próxima seção.

A implantação dos cursos no IFSP

Nesta seção, serão discutidos os principais elementos para a expansão e a definição dos cursos de licenciatura em *campi* do interior paulista do IFSP. Para tanto, é importante assinalar um dos elementos mais repetidos nas entrevistas: o interesse dos docentes em atuar também no nível superior desde os tempos da institucionalidade de Escola Técnica e CEFET² (Gestores SETEC/MEC A; B; E; I, 2020). Tal interesse foi se intensificando na medida em que os professores concluíam cursos de mestrado e doutorado, a partir da década de

² Em 2008, havia 112 instituições federais profissionais, a saber: 39 Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs); 33 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs); sete Escolas Técnicas Federais; 32 Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais (EVs); uma Universidade Tecnológica Federal (Brasil, 2008a). Somente com a Lei nº 11.892/2008, foi estabelecida a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que também criou os IFs, a partir da aglutinação de 85 instituições federais profissionais existentes. As demais 27 instituições permaneceram com o mesmo formato de autarquia, nomeadamente: o CEFET de Minas Gerais e o CEFET Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e 24 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (EVs), a maioria delas denominadas como colégios técnicos e colégios agrícolas. Para mais informações, consultar: Brasil (2008, 2008a).

1990, nas Escolas Técnicas, Agrotécnicas e nos CEFETs (Gestor SETEC/MEC E, 2020). Ou seja, não surgiu no contexto de Instituto Federal, visto que já havia uma pressão interna nas instituições profissionais para a mudança da oferta, antes focada somente no nível médio técnico.

Nessa direção, o membro do CONIF (2020) relatou que a própria criação dos Institutos Federais foi uma resposta a essa pressão. Durante as décadas de 1990 e de 2000, as Escolas Técnicas e Agrotécnicas já vinham pleiteando a transformação em CEFET e os CEFETs, por sua vez, buscando a mudança para universidade tecnológica. Diante desse cenário, a inclusão do percentual mínimo de 50% de oferta de ensino médio técnico foi uma forma de o governo garantir a continuidade do nível médio, culminando com a constituição dos IFs, e de alguma maneira frear o avanço de ideias em torno do modelo de universidade tecnológica.

A questão da transformação em instituição de educação superior reverberou até mesmo na constituição da estrutura dos novos Institutos Federais, momento em que foi definida a designação de reitores, tal como nas universidades (Gestores SETEC/MEC A; B, 2020). Conforme, os gestores, essas medidas também tiveram o objetivo de minimizar as celemas e diferenças entre as universidades federais e as instituições federais profissionais.

Frigotto (2018) descreve o resultado da elevação das antigas instituições federais profissionais em Institutos Federais, como processo de *ifetização*, sendo assim equiparadas às universidades. Isso, por um lado, "atendeu ao viés bacharelesco e de status de setores da alta administração e do professorado" (*idem*, p. 133); por outro lado, acomodou interesses do governo federal para a realização da expansão da rede.

No IFSP, os entrevistados ressaltaram a motivação dos profissionais como elemento determinante para a ampliação da oferta dos cursos de graduação, frente a outras demandas, inclusive, por uma questão relacionada ao status conferido ao nível superior no Brasil (Gestora IFSP M, 2020; Professor 4, 2020).

Os professores 1 e 3 (2020) e o gestor da SETEC/MEC A (2020) trataram sobre esse assunto, a partir da construção dos projetos pedagógicos dos cursos, pois representaram menos a demanda de certo curso para a cidade e/ou região, e muito mais a motivação dos docentes em abrir cursos de suas áreas de formação inicial.

O atendimento da demanda de formação das regiões paulistas foi sinalizado como outra dificuldade da instituição, especialmente, por causa do limite, em geral, de 70 docentes por *campi* de IF, o que inviabilizaria a abertura de cursos em áreas muito distintas àquelas já oferecidas (Gestora IFSP N, 2020). No interior de São Paulo, em algumas audiências públicas, foram sugeridos cursos da área de saúde, mas não foi possível a sua criação pela ausência de professores com titulação específica (*idem*).

As licenciaturas foram efetivadas também justamente pela existência dos docentes das áreas propedêuticas, com possibilidade de atuação no ensino médio e na formação de professores nas mesmas áreas: Física, Química, Matemática, Letras, entre outras; também pelo interesse citado em ser docente de nível superior (Gestora IFSP N, 2020).

No contexto da expansão do IFSP, houve a realização de muitos concursos e a contratação de profissionais com um perfil acadêmico, praticamente, mestres e doutores,

formados sobretudo nas universidades estaduais paulistas com “vocação academicista muito forte” (Gestor IFSP K, 2020). Ainda conforme o gestor, esse perfil impulsionou as licenciaturas no IFSP, devido à preferência por tal tipo de curso pelos novos professores, sendo que, na sequência, alguns deles trabalharam para abertura de cursos de pós-graduação (especialização e mestrado).

Em geral, os primeiros cursos de licenciatura criados no IFSP foram: Física, Matemática e Química, seguindo a recomendação principal da Lei nº 11.892/2008. Todavia, alguns entrevistados mencionaram que esses cursos apresentam índices significativos de evasão (Professores 5; 6, 2020; Gestor IFSP K, 2020). Por isso, em um segundo momento, foram impulsionadas licenciaturas na área de Ciências Humanas, tais como Pedagogia e Letras (Professores 1; 2; 9; 11, 2020; Gestora IFSP N, 2020).

A emergência de cursos nessas áreas foi um elemento que se sobressaiu nas entrevistas, pois são cursos de formação de professores diferentes das áreas prioritárias presentes na legislação dos IFs. Dessa forma, constatou-se a ação local dos professores do IFSP na adaptação de uma política nacional, contemplando o interesse de atuar na sua área de formação em nível superior. Tal situação revelou uma mudança na influência dos profissionais das chamadas áreas propedêuticas no interior da instituição, considerando o tradicional domínio dos grupos de profissionais formados nas áreas técnicas, historicamente.

Apesar disso, é importante citar certa resistência de profissionais do IFSP durante o processo de abertura dos cursos de licenciatura (Professores 3; 4; 10, 2020) e, ainda mais, dos cursos das áreas de Ciências Humanas (Professores 2; 9; 11; 12, 2020).

Em geral, foram relatadas relações conflituosas entre os profissionais das áreas propedêuticas e técnicas, nos cursos de nível médio integrado e durante a construção dos projetos de cursos de licenciatura (Professores 9; 11; 12, 2020). Nessa conjuntura, os primeiros Núcleos Docentes Estruturantes (NDEs) das licenciaturas foram compostos, justamente, pelos professores com atuação no ensino médio integrado e somente depois foram completados com profissionais da área da Educação, especificamente formados em Pedagogia e contratados para ampliar a quantidade de licenciaturas.

A partir desses conflitos, entretanto, foram observados no conteúdo das entrevistas avanços de certos debates educativos no interior da instituição, embora nem sempre eles sejam percebidos pela maioria dos entrevistados.

“As mudanças se operam por dentro pela evolução interna das contradições, no interior do sistema” (Gadotti, 1988, p. 162) e, no caso do IFSP, tensões provocaram novas ações que, aos poucos, modificaram determinadas lógicas organizacionais. Nesse cenário, destacou-se a criação de conselhos, incluindo a representação dos vários segmentos da comunidade, a saber: os Conselhos de *Campus* (CONCAM) e de Ensino (CONEN), ambos em 2015 (IFSP, 2015).

Em geral, a análise dos dados qualitativos localizou mudanças substanciais na cultura e políticas institucionais, especialmente a partir de 2015, quando a instituição contratou mais professores titulados nas áreas gerais. A elevação do número de profissionais com esse tipo de formação também aumentou a presença deles nesses conselhos e em cargos de direção.

Especificamente sobre a decisão acerca de quais cursos criar, o professor 4 (2020) destacou a influência dos profissionais no CONCAM, como um aspecto importante para que determinado curso fosse implantado. Assim, a atuação política e a construção de maioria na representação dos conselhos foram componentes fundamentais.

As entrevistas desta pesquisa foram realizadas em três *campi* do IFSP: Jatobá, Ipê e Cedro³, sendo que alguns profissionais e gestores entrevistados já atuaram em mais de um *campus* e, de forma geral, os depoimentos indicam resistências e percursos semelhantes durante o processo de construção dos cursos de licenciatura em todo o IFSP.

É importante indicar, todavia, alguns aspectos que se destacaram no *campus* Jatobá, onde as tensões e os conflitos ocorreram de maneira mais acentuada, o que pode ser atribuído a um conjunto de elementos, desde a presença de características mais conservadoras da cidade sede do *campus*, incluindo críticas do prefeito e da própria comunidade relacionadas à instituição, até questões vinculadas à própria gestão do *campus* com maior foco no desenvolvimento de cursos técnicos subsequentes e concomitantes, e superiores de tecnologia; condições que influenciaram na morosidade para o estabelecimento de licenciaturas.

No *campus* Ipê, essas questões também se fizeram presentes com grande intensidade, mas com destaque para o enfrentamento entre os docentes das chamadas áreas técnicas e propedêuticas. Nesse caso, o fato é assinalado, especialmente, para localizar e realçar o crescimento da participação de professores com formação desse último grupo na instituição.

Finalmente, no *campus* Cedro, verificou-se menor resistência devido à correlação de forças da gestão do *campus* e dos professores, situação identificada a partir dos depoimentos sobre a construção das licenciaturas. Inclusive, esse *campus* é mencionado pelos profissionais do IF, muitas vezes, como referência no tocante aos cursos, até mesmo no cumprimento dos percentuais e desempenho satisfatório nas avaliações nacionais promovidas pelo MEC.

Esse cenário confirma a possibilidade de influência dos atores locais, desde professores, técnico-administrativos e gestores do IFSP, até mesmo da sociedade civil (políticos e comunidade das cidades) para o desenvolvimento de uma política (Barroso, 2005, 2006), o que retardou sua implantação, em um primeiro momento, mas não a impossibilitou. É importante ressaltar o papel da própria administração central do IFSP e de outros fatores da política estabelecida em nível nacional que também pressionaram os atores locais dos *campi* do interior, os quais recuaram na resistência ao desenvolvimento de cursos destinados à formação de professores.

Outros aspectos facilitaram a abertura de licenciaturas da área de Ciências Humanas, pois, em algum momento, os diretores dos *campi* perceberam que esses cursos poderiam ter menos evasão em comparação às licenciaturas da área de Ciências Exatas e implicavam menor infraestrutura de laboratórios (Gestora IFSP N, 2020).

A gestora indicou, em meados de 2016, a influência da discussão da reforma do ensino médio na escolha da criação de cursos de licenciatura em Letras e Matemática, já que

³ Os *campi* que compõem a amostra da pesquisa foram denominados, neste trabalho, de maneira fictícia, com o objetivo de evitar a identificação dos sujeitos participantes, visto que o foco são as informações e os conhecimentos obtidos.

seriam cursos que permaneceriam com demanda alta, ao longo do tempo. Outras áreas de conhecimento já teriam menor número de aulas e até poderiam passar por novas reduções com tal reforma ou mesmo deixariam de ser obrigatórias.

Esses aspectos observados nas entrevistas confirmam o debate sobre o papel das instituições educacionais frente às políticas públicas, podendo significar, ao mesmo tempo, “reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial; mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação. A escola é uma instabilidade, mais ou menos aberta, a nossa ação” (Gadotti, 1988, p.150).

Nessa mesma lógica, Paro (2011) adverte que os estudiosos da área da Educação devem considerar a instituição educacional como espaço plural e com variadas determinações instituídas, embora nem sempre previsíveis ou intencionais. O autor ressalta que a autonomia dos profissionais, ainda que relativa, pode influenciar e modificar o desenvolvimento de modelos e condutas.

Essa questão aparece de forma bastante central nos depoimentos das gestoras do IFSP L e N (2020), ao compararem a implantação da política de licenciaturas no IF com o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Esse último programa teve um avanço mais lento na instituição, devido, entre outras coisas, à receptividade menor dos profissionais ao programa, mesmo a instituição tendo que oferecer no mínimo 10% de suas vagas nessa modalidade.

Segundo dados da Plataforma Nilo Peçanha, no ano de 2019, o IFSP ofertava 783 matrículas no Proeja (1,4%) e 8.332 matrículas em cursos destinados à formação de professores (15,1%), sendo que os percentuais mínimos de oferta de referência são de 10% e 20%, respectivamente, regulamentados pelo Decreto nº 5.840/2006 e pela Lei nº 11.892/2008 (Plataforma Nilo Peçanha, 2020; Brasil, 2006; 2008a).

A partir da análise desses dados e depoimentos, é possível considerar que a política de licenciaturas teve desenvolvimento superior pela atuação dos atores locais do IFSP e não apenas por força do percentual estabelecido pela legislação, já que a evolução da política do Proeja seguiu trajetória paulatina, devido ao menor envolvimento dos profissionais em sua realização.

Durante o processo de implantação das licenciaturas, tinha sido publicada a Resolução nº 2/2015 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que estabeleceu prazo para a revisão dos cursos destinados à formação docente (Brasil, 2015). Segundo a gestora do IFSP L (2020), essa resolução foi uma legislação de âmbito nacional que impactou positivamente o desenvolvimento da formação docente no IFSP, pois forjou discussões mais aprimoradas sobre as finalidades desse tipo de curso no interior da instituição.

A partir de análise documental no IFSP, verificou-se que, até o ano de 2019, todos os cursos de licenciatura do IFSP já tinham passado pelo processo de reformulação para atender à Resolução nº 2/2015 (Brasil, 2015; IFSP, 2020). Não foi objetivo desta pesquisa o estudo específico sobre o currículo das licenciaturas do IFSP; todavia, efetivou-se uma investigação com enfoque nos elementos principais que possibilitaram a materialização dessa política em uma instituição com atuação anterior no nível médio técnico. Assim sendo, a análise focou em depoimentos, documentos e informações sobre o percurso de constituição dos cursos, na perspectiva de levantar dados que explicassem o crescimento

das licenciaturas, também em um momento de ampliação da instituição no interior do estado de São Paulo.

Ainda sobre a compreensão do espaço dos cursos de licenciatura no interior do IFSP, vários entrevistados trataram sobre o processo da construção de um currículo de referência na instituição, como mais uma oportunidade para reflexões sobre o formato e as finalidades das licenciaturas, a partir de 2018 (Servidores técnico-administrativos 8; 13, 2020; Professores 3; 4; 5; 7; 9; 10, 2020; Gestores IFSP L; M; N; K, 2020).

Os debates em torno desse currículo exemplificam uma das análises delineadas sobre a ampliação da atuação dos profissionais de educação e das áreas propedêuticas, que resultaram no desenvolvimento de discussões pedagógicas no IFSP.

A proposta de construção de um currículo de referência para os cursos do IFSP partiu da reitoria da instituição, embora alguns entrevistados tenham mencionado também que foi por recomendação do governo federal; inclusive, muitos IFs já o teriam feito em outros estados. As discussões em torno dessa proposta apontavam uma demanda de padronização dos currículos, na perspectiva de criar uma identidade dos cursos de todos os *campi* da instituição, que favorecessem até a transferência de alunos entre eles. O quadro de docentes e de técnico-administrativos do IFSP, em grande parte, apresentou resistência, especialmente pela proposta inicial de padronização de 80% das disciplinas dos cursos, sendo que os profissionais entrevistados indicaram que isso desconsideraria as especificidades dos *campi* e de suas regiões, pois era irrisória a quantidade de alunos que pleiteavam a mudança de unidade do IFSP (Servidores técnico-administrativos 8; 13, 2020; Professores 3; 4; 12, 2020; Gestoras IFSP L; N, 2020).

Assim, muitos profissionais posicionaram-se pela autonomia dos currículos, direcionando o debate para o perfil de egresso e para as concepções mais amplas de curso, não para reformular disciplinas. Inicialmente, os grupos de trabalho (GTs) para a construção do então currículo contavam somente com a participação dos coordenadores de curso de todos os *campi*, divididos em áreas de conhecimento e níveis (técnico, médio e superior), mais servidores da gestão central do IFSP. Nesse cenário, uma primeira reivindicação da comunidade foi à participação de um profissional especialista em educação – pedagogo – em cada um desses grupos de trabalho (Servidor técnico-administrativo 8, 2020). Tal reivindicação foi atendida, com a inclusão de um pedagogo em cada um dos grupos de trabalho (GTs), assim como foi retirada a proposta de padronizar 80% das disciplinas dos cursos dos *campi*. Apesar disso, as discussões não avançaram, ao longo de 2019, segundo o professor 3, “porque houve resistência e há resistência ainda, tanto para fazer uma matriz de referência para os cursos integrados e para as licenciaturas, mais resistência nas licenciaturas que nos integrados”.

O professor 10 e a gestora do IFSP M (2020) citaram, entre as finalidades dessa reorganização curricular, a diminuição da carga horária dos cursos do IFSP. Isso porque muitos deles foram construídos com quantidade superior ao total de horas previsto nas legislações e diretrizes nacionais, devido à autonomia institucional. Ambos os profissionais detalharam que em razão das orientações da Matriz CONIF, os cursos dos Institutos Federais só receberiam recursos considerando o recomendado pela legislação e que acima desse montante não haveria valor adicional por aluno. Especificamente sobre isso, não foi encontrado detalhamento nas matrizes do CONIF consultadas.

O professor 9 (2020) apontou pontos positivos dessa discussão de currículo de referência, como possibilidade de forçar um debate entre os profissionais sobre as finalidades e a própria estrutura dos cursos. Nesse período (2018-2019), o professor também identificou menos resistência aos debates pedagógicos e educacionais em relação ao período de seu ingresso na instituição.

Um último elemento sobre o processo de escolha e implantação de licenciaturas diz respeito ao oferecimento de cursos destinados à formação de professores para a educação profissional no IFSP, pois a Lei nº 11.892/2008 incluiu a oferta de programas especiais de formação pedagógica destinada à educação profissional e tecnológica (EPT), como mais uma das atribuições dos Institutos Federais (Brasil, 2008a). No IFSP, esse tipo de curso foi uma das iniciativas executadas, ainda em 2011, mas que não teve continuidade de maneira regular (Professores 3; 4; 5; 6; 7, 2020; Gestor IFSP K, 2020; Servidor técnico-administrativo 8, 2020; Gestoras IFSP L; N, 2020).

Historicamente, as iniciativas para esse tipo de formação envolveram políticas fragmentadas e emergenciais no Brasil (Costa, 2012; Machado, 2019). De modo geral, os cursos são de curta duração e focam na complementação da formação do profissional não licenciado, regulamentados por legislação que mais procura “oficializar e facilitar o acesso de profissionais, não professores, às salas de aula da educação profissional e tecnológica” (Costa, 2012, p. 18). Desse modo, estão longe de configurar uma política de Estado para a formação desses profissionais. No Censo da Educação Superior 2019, foram localizados apenas 12 cursos de licenciatura destinados à formação pedagógica de professores da EPT, oferecidos pelo conjunto dos Institutos Federais. Em geral, tais cursos apresentavam carga horária entre 588 e 1.200 horas, ou seja, com formato de complementação pedagógica já mencionada (Inep, 2020).

Moura (2008) faz algumas críticas sobre o tratamento dado aos cursos de licenciatura no Brasil, considerando que o desempenho de profissões liberais exige formação profissional apropriada; todavia, para o exercício do magistério, sobretudo na educação profissional e superior, não há uma exigência de formação correlata à profissão de professor. Nesse cenário, a formação docente é um dos principais impasses enfrentados pelo sistema educacional.

Considerações finais

No artigo foram abordados os principais aspectos que explicam a ampliação e o desenvolvimento da oferta de licenciaturas na rede federal profissional paulista, sendo que a análise compreendeu quatro categorias centrais: a) razões para a inclusão de 20% de vagas para a formação docente nos IFs; b) principais motivações que impulsionaram a criação das licenciaturas; c) atuação e interesse dos docentes em nível superior; e d) desafios, influências e estímulo à política.

Em âmbito federal, foram localizadas iniciativas do MEC e da SETEC/MEC no sentido de legitimar e nortear a expansão de cursos destinados à formação de professores nos Institutos Federais, seja via legislação, seja por meio de outras medidas posteriores, tal com o Termo de Acordo de Metas (TAM). Posteriormente, os membros do CONIF também

estabeleceram medidas no processo de divisão dos recursos da rede, que incentivaram a abertura de novas licenciaturas, via Matriz CONIF.

No IFSP, a oferta de licenciaturas foi inserida na perspectiva de cumprir a obrigatoriedade disposta na Lei nº 11.892/2008, mas também por outros interesses de atuação dos professores em nível superior. Sobre esse processo, foram identificados disputas e enfrentamentos para a construção dos cursos destinados à formação docente, que privilegiaram propostas de profissionais com atuação em conselhos ou setores administrativos. Também foi possível constatar que esses conflitos têm mobilizado variados debates no interior da instituição, fortalecendo discussões no campo da educação, como tratado sobre a experiência acerca da construção de um currículo de referência.

Nesse cenário, destacaram-se ainda relatos acerca da política dirigida à expansão do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), lançada no mesmo período, mas que teve adesão menos expressiva; devido, entre outros fatores, ao menor engajamento dos professores em sua implantação. Tal situação confirmou a preferência dos docentes pela política de licenciaturas da SETEC/MEC, pois também significou o avanço de pautas locais e até particulares de carreira profissional, tais como: a ampliação da participação em espaços de gestão e a ascensão de atuação no nível superior.

Assim, seja no contexto de proposição de uma política governamental, seja no processo de sua análise, é importante considerar e assinalar que a escola é “um organismo vivo, não é a ilha de pureza sonhada pelos tecnoburocratas” (Gadotti, 1988, p.156); logo, componentes culturais e contradições presentes nas instituições devem ser ponderados no estabelecimento de qualquer política.

Em síntese, no IFSP, verificou-se o atendimento de orientações governamentais, durante a criação e expansão de novas licenciaturas, contudo, alguns aspectos da política foram ressignificados pelos professores da instituição, a partir de interesses, não necessariamente conjecturados pela política oficial; senão baseados em outros projetos, preocupações dos profissionais, que não consideraram apenas o momento mais imediato de sua aplicação, mas também a continuidade da política, com seus benefícios e desafios.

Referências

ARANHA, Antônia Vitória Soares.; SOUZA, João Valdir Alves de. As licenciaturas na atualidade: nova crise? **Educar em Revista**, Curitiba, Editora UFPR, n. 50, p. 69-86, out./dez. 2013.

BARRETO, Raquel Goulart. Política educacional brasileira e o Ensino a Distância (EaD) como estratégia expansionista. In: VALE, A. A. do; PEREIRA, L. D. (Org.). **O ensino a distância na formação em serviço social**: análise de uma década, 1. ed., Rio de Janeiro: E-papers, 2019, p. 28-53.

BARROSO, João. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1075-1097, out./dez., 2018.

BARROSO, João. Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: MARTINS, A. M.; CALDERÓN, A. I.; GANZELI, P. (Org.). **Políticas e gestão da educação**: desafios em tempos de mudança. Campinas: Autores associados, 2013, p. 1-24.

BARROSO, João. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006, p. 41-67.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.840 de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 14 jul. 2006.

BRASIL. Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 30 dez. 2008a.

BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) - Conselho Pleno (CP) nº2, de 1 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção 1, p. 8-12, 2 de julho de 2015.

BRASIL. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). **Concepção e Diretrizes**: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília, jun. 2008, 23p.

BRASIL. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). **Termo de Acordo de Metas e Compromissos**. Brasília, mar. 2009. (mimeo).

CONIF. **Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico 2017**. Brasília, ago. 2016, 37p, (mimeo).

COSTA, Maria Adélia da. **Políticas de formação de professores para a educação profissional e tecnológica**: cenários contemporâneos. 2012. 231f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Indeterminação de identidade e reflexos nas políticas institucionais formativas dos IFs. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs)**: relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro, UERJ, Laboratório de Políticas Públicas, 2018, p.125-150.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1988. 175p.

GATTI, Bernardete. Angelina. Formação inicial de professores para a educação básica: pesquisas e políticas educacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 57, p. 24-54, jan./abr.2014.

GATTI, Bernardete. Angelina; BARRETO, Elba Siqueira. de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009, 293p.

GATTI, Bernardete. Angelina; BARRETO, Elba Siqueira. de Sá; ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo. de Afonso. **Políticas docentes no Brasil**. Brasília: Unesco, 2011, 297 p.

GIOLO, Jaime. Educação a distância no Brasil: a expansão vertiginosa. **RBPAE**, v. 34, n.1, p. 73-97, jan./abril. 2018.

IFSP. **Edital nº 813 de 29 de novembro de 2018**. Torna público que a seleção de estudantes para provimento de vagas nos cursos de graduação oferecidos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP, para ingresso em 2019. Nov. 2018. Disponível em: <https://www.ifsp.edu.br>. Acesso em: 18 fev. 2022.

IFSP. **Projetos pedagógicos dos cursos de licenciatura**. 2020. Disponível em: <https://www.ifsp.edu.br/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

IFSP. **Resolução nº 45 de 15 de junho de 2015**. Aprova o Regimento dos Conselhos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. 2015. Disponível em: <https://itq.ifsp.edu.br/images/Edital/Resoluo-45.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

INEP. **Microdados do Censo da Educação Superior 2008-2019**. Brasília: Inep, nov. 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Formação docente para a educação profissional: limites e possibilidades de institucionalização. **Cad. Pesq.**, São Luís, v. 26, n. 4, p. 200-216, out./dez., 2019.

MOURA, Dante Henrique. A formação de docentes para a educação profissional e tecnológica. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 23-38, jun. 2008.

PACHECO, Eliezer. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Secretaria de Educação Tecnológica (Setec). Brasília, 2009, 26 p.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011. 248 p.

PLATAFORMA NILO PEÇANHA. **Dados da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ano base 2019**. 2020. Disponível: <http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/2020.html>. Acesso em: 2 jan. 2022.

RUIZ, Antonio Ibañez; RAMOS, Mozart Neves; HINGEL, Murílio. **Escassez de professores no ensino médio: propostas estruturais e emergenciais**. Ministério da Educação, maio

2007, 27 p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/escassez1.pdf>>. Acesso em: jul. 2022.

Submetido em: 26/09/2024

Aprovado em: 09/04/2025

Publicado em: 13/04/2026



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição – Não Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)