

Autorização concedida a Biblioteca Central de Brasília pelo Prof. Remi Castioni, em 13 de janeiro de 2021, para disponibilizar a publicação, de acordo com a licença pública Creative Commons 4.0 sob as seguintes condições: não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta.

#### REFERÊNCIA

CASTIONI, Remi. O papel dos Institutos Federais na promoção do desenvolvimento local. In: SOUZA, Eda Castro Lucas de; CASTIONI, Remi (org.). **Institutos Federais: os desafios da institucionalização**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. p. 45-55.

# Institutos Federais

## Os desafios da institucionalização

Eda Castro Lucas de Souza  
Remi Castioni  
(Org.)



**Universidade de Brasília**



50 <sup>1962</sup><sub>2012</sub>

© 2012 Editora Universidade de Brasília.  
Todos os direitos reservados.

Tiragem: 1ª edição – 2012 – 500 exemplares

Este livro obedece às normas do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa promulgado pelo Decreto n. 6.583, de 29 de setembro de 2008.

*Coordenação Editorial*

Fabiana Paranhos

*Revisão de Língua Portuguesa*

Ana Terra Mejia Munhoz

*Estagiário*

João Gabriell Moraes de Sousa dos Santos

*Arte da Capa*

Marcelo da Silva Castro

*Capa*

Eloísa de Moura Alves

*Editoração Eletrônica e Layout*

João Neves

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

I59            Institutos Federais : os desafios da institucionalização / Eda Castro Lucas de Souza, Remi Castioni (Orgs.). - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2012.  
224 p. ; 2 cm.

ISBN 978-85-230-1065-2

1. Educação profissional. 2. Institutos Federais. 3. Capital social. 4. Desenvolvimento regional.  
5. Ensino Médio. I. Souza, Eda Castro Lucas de (org.). II. Castioni, Remi (org.).

CDU 377(81)

---

Todos os direitos reservados à Editora Universidade de Brasília  
SCS, Quadra 02, Ed. OK, Bloco C, n. 78 – CEP 70.302-907 – Brasília-DF  
Fone: 55 (61) 3035.4211  
www.editora.unb.br

Impresso no Brasil.

## O PAPEL DOS INSTITUTOS FEDERAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

*Remi Castioni*<sup>1</sup>

O tema dos Institutos Federais é um dos mais instigantes da agenda brasileira. Creio que tratar desse tema é falar do Brasil e do seu futuro. O Ministério da Educação, através da educação profissional e tecnológica, apresenta-se em condições concretas de mostrar aos diversos rincões do Brasil que é possível pensar em uma nova forma de desenvolvimento, para a qual a educação pode dar contribuição fenomenal. No entanto, é preciso, nesta reflexão, retroceder um pouco na nossa história. Os temas colocados para esta reflexão são recentes, muito recentes. A começar por território: o que seria isso? Do que estamos falando? E, ainda antes de adentrar nessa seara, é preciso falar do desenvolvimento do nosso país.

---

<sup>1</sup> A presente reflexão é resultado de uma exposição realizada no dia 18 de março de 2009, por ocasião do I Simpósio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nas dependências provisórias do Instituto Federal de Brasília (IFB). O tema fez parte do painel Desenvolvimento Local Endógeno e Territorialidade, coordenado por Luiz Augusto Caldas Pereira, então diretor de Políticas da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), e pelos professores Gabriel Santos (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro) e Francisco de Assis Póvoas Pereira (IFB). O simpósio foi realizado entre 12 e 19 de março de 2009.

## **Crescimento *versus* desenvolvimento**

Quando se fala em desenvolvimento, o que vem a nossa mente é o que recordamos do passado ou daquilo que alguém nos contou sobre o passado, daquilo que lemos e estudamos, ou ainda daquilo que nossos pais ou avós presenciaram nas suas distintas épocas. Parece surpresa iniciar com esse destaque, mas para minha geração é algo que nós ouvimos falar, mas só muito recentemente pudemos vislumbrar. Falar disso, sem dúvida, é mirar uma mistura de altas taxas do aumento da produção, portanto de crescimento, com uma sensação de bem-estar. Era isso que nos respondiam quando perguntávamos como era o Brasil no tempo daqueles que vivenciaram aquele crescimento. Até meados dos anos 1960, não se fazia distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois os poucos países desenvolvidos tornaram-se ricos por meio da industrialização; na outra ponta, os países que continuaram subdesenvolvidos eram os pobres, onde a industrialização estava no início ou nem começara. Aos poucos, foi tornando-se visível que o grande crescimento econômico que aconteceu em vários países semi-industrializados, inclusive no Brasil, na prática não proporcionou o aumento do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas como nos países tidos como desenvolvidos. Essa discussão, posta pelos economistas, perdura até os dias de hoje.

No nosso caso, falar sobre crescimento *versus* desenvolvimento é falar de Juscelino Kubitschek e do seu Plano de Metas. Ou, um pouco mais para trás, de Getulio Vargas, naquilo que conhecemos da fase da chamada industrialização restringida entre 1930 e 1955 e do esforço de construir aqui o chamado Departamento 1 da nossa economia. Nós conhecemos o que seria o desenvolvimento do país na visão desses de que ouvimos falar através de uma estratégia governamental: a de JK, a de Getulio. E, quando falamos de JK, falamos do desenvolvimento de uma indústria, a automobilística,

da chegada das empresas multinacionais, tendo como sócio minoritário o Estado e o capital nacional. Indo mais à frente, falar do desenvolvimento é falar também do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, lembrar-se da indústria petroquímica e do Brasil Potência de meados de 1970. É falar de Getúlio e seu esforço enorme de gerar aqui uma sociedade moderna, romper com o atraso da economia exportadora de bens primários sem agregação de valor e, particularmente, de fazer isso assegurando direitos sociais — coisa muito difícil de ouvir falar, pois em geral se consideram os direitos sociais, trabalhistas, como empecilhos do desenvolvimento.

Mas é exatamente sobre essas bases sociais que só muito recentemente começamos a nos debruçar e clarificar o que seria desenvolvimento. Tomo emprestado aquilo com que nos brindou Amartya Sen, que destaca que o desenvolvimento pode ser considerado um processo de expansão das liberdades reais dos indivíduos. Essa perspectiva contraria as visões mais limitadas de desenvolvimento, como as que o identificam com crescimento. Para Sen (2000, p. 18), “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carências de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”, o que ele chamou, no belo título do seu livro, de desenvolvimento como “direito”, embora a tradução brasileira tenha optado por traduzir como “liberdade”.

## **O Brasil e sua trajetória social e econômica**

Porém, se dizem que a referência é JK, vamos por ele. Esse modelo, que talvez tenha na capital do Brasil, Brasília, a sua síntese, quase sempre implica a indústria e o urbano. É recorrente no nosso pensamento que, para falar de progresso, temos que falar do que

é industrial e do que provém da cidade. Mas o Brasil não é só urbano! A nossa tradição de desenvolvimento, inclusive inspirada em Raul Prebisch, o fundador do pensamento cepalino, envolve a indústria e a produção de bens duráveis, embora Prebisch e Celso Furtado tenham inaugurado entre nós o pensamento de que o desenvolvimento é o oposto do que pensavam os neoclássicos. O Brasil, ao perseguir a trilha do desenvolvimento nos últimos cinquenta anos, o fez à luz da desigualdade, uma dura realidade que o planejamento não conseguiu frear. Entre 1930 e 1980, nós movimentamos 40 milhões de pessoas do campo para a cidade. De cada dez empregos gerados nesse período, oito eram assalariados e sete tinham carteira de trabalho assinada, ou seja, operava-se a inclusão pelo trabalho. É evidente que promovemos uma mudança no padrão da sociedade brasileira, assentada no trabalho, que é a base de organização de qualquer sociedade. No entanto, o que foi a inclusão pelo trabalho e pelo trabalho assalariado, da década de 1990 até 2002-2003, foram anos muito duros para o emprego, quando experimentamos exatamente o contrário: de cada dez empregos criados, sete eram assalariados, mas apenas três assinavam a carteira de trabalho, o que revela que a inserção na estrutura ocupacional se deu por formas precárias. Ou seja, por aquilo que não deveria ser chamado de desenvolvimento.

O que antes era um padrão agrário-exportador, que deu origem ao pensamento cepalino e criticou a dependência dessa relação Norte-Sul, hoje está em outro patamar. Evidentemente, ainda colhemos aquela dependência, e de alguma forma isso foi aprofundado com os períodos recentes de neoliberalismo e o processo de globalização, em que a organização da sociedade não mais se assenta sobre o trabalho, mas sobre os ganhos absurdos dos circuitos financeiros internacionais. Só para se ter uma ideia, em 1980, no Brasil, os salários representavam metade do Produto Interno Bruto (PIB) e hoje não passam de 1/3. Ou seja, a geração de valor a partir do trabalho perdeu para a ciranda financeira, e

isso dá uma ideia da enorme desigualdade que produzimos nos últimos 25 anos. Tal desigualdade deu sinais de redução apenas nos últimos anos, com políticas públicas declaradas de apoio aos que estão à margem disso e, particularmente, com o crescimento no emprego formal.

Destaco que, quando se buscam as causas da recente crise americana, os dados saltam aos olhos. O acúmulo de riqueza se deu nas órbitas da riqueza fictícia alimentada pelos capitais especulativos, *hedges* e derivativos nas mãos de fundos de investimento, que há muito se deslocaram da base material. Só para dar uma dimensão de que estamos falando de algo duradouro, vale lembrar que a crise de 1929, que sempre mencionamos nas nossas reflexões, mostrou seu lado mais cruel quatro ou cinco anos depois.

### **Como o Brasil pode trilhar outro caminho**

Diante desse pano de fundo, quero chamar a atenção para a capacidade que o país tem de ser diferente daquilo que construiu até aqui. O que colhemos nos dias de hoje se deve à nossa incapacidade de planejar. Evidentemente, a nossa tradição sempre foi a de olhar o setor produtivo e nunca olhar para dentro do Brasil. Fizemos isso precariamente no Plano de Metas, que gradativamente foi desaparecendo da nossa agenda e dando lugar ao voluntarismo e à nossa estratégia de achar que, abrindo as portas a todos, atraindo os capitais, iríamos engatar o país na órbita financeira internacional. Quando tínhamos bons capitais para entregar, foi fácil. No processo de privatização, nos anos 1990, entregamos 15% do nosso PIB para os chamados fundos de investimento. O resultado está aí, conforme ilustra o caso da Embraer. Mas mesmo depois, quando ingressamos num círculo de estabilidade, a nossa relação foi, ainda, de exportar matérias-primas em abundância e produtos de baixo valor agregado.



Não posso fugir de comentar o tema da endogenia, que traz um conceito ao qual não quero me vincular, apesar de acreditar nele. O tema do desenvolvimento endógeno deriva de um período na tradição da economia regional em que se passou a identificar por que certas economias se saem melhor do que outras, isto é, como economias periféricas engatam no núcleo central dos países dinâmicos. Isso é um assunto que começou com Adam Smith e teve sua versão revisitada com Douglas North e sua teoria da localização e crescimento econômico regional. Os economistas perceberam que há outros fatores que não a clássica função de produção que explicam esse desenvolvimento. No entanto, vincular-me a isso é dar vazão aos que têm endogenia, e eu quero falar dos que não têm e que podem vir a ter — é nisso que acredito, e acho que a educação tem um papel importante a cumprir, até porque a nova teoria do desenvolvimento dá crédito ao capital social e humano como fator do desenvolvimento, ou seja, ao que é endógeno.

No caso brasileiro, o governo FHC introduziu na agenda algumas questões que considero importantes, mas no rumo errado. Depois de vender o que nos restava e, principalmente, empresas estatais, que são a base da nossa infraestrutura econômica, o governo promoveu um planejamento naquilo que chamou de eixos. Os eixos ligavam quem tinha a quem tinha mais, do tipo Rio Grande do Sul a São Paulo e a Minas Gerais (tanto é que foi esse eixo o chamado corredor do Mercosul). No meio, foi criado o Comunidade Solidária, que justificava que as comunidades tinham de buscar o seu rumo sem depender do Estado. “É o mercado que vai lhes salvar”, pregavam as vozes palacianas. Foi isso. O nosso planejamento era isto: “Para crescer, vocês têm de encontrar o seu rumo!” Alto lá! As coisas não são bem assim.

A história nos reserva sempre a possibilidade de um acerto de contas. Crédito muito ao governo iniciado em 2003, com a chegada de Lula e de um conjunto de técnicos, acadêmicos e também de

homens públicos com elevado senso de comprometimento com a nossa história, a mudança desse rumo. Foi muito interessante observar a reintrodução, na agenda governamental, do enfoque em mesorregiões, câmaras de desenvolvimento regional, comitê de articulação federativa, política de desenvolvimento regional, desenvolvimento da faixa de fronteira e, mais recentemente, territórios da cidadania.

Com a reintrodução dessas questões, começamos a recuperar o que se perdeu. Não foi à toa que recuperamos as nossas agências de desenvolvimento regional, reestruturamos os nossos fundos constitucionais e começamos a pensar projetos de cunho mais horizontal envolvendo diversos ministérios. Há um novo pensamento surgindo no planejamento brasileiro. Evidentemente, não é um caminho fácil. O passado recente e o mais longínquo nos desafiam a cada momento: desenvolvimentistas *versus* monetaristas e por aí vai, uns contra os outros. Outro exemplo é a nossa tradição orçamentária setorial de fazer e não compartilhar; nossa estrutura orçamentária de olhar função e subfunção não é tarefa fácil, exige um enorme esforço de coordenação. Ninguém quer abrir mão do seu “quadrado”. É parte da nossa tradição olhar só o nosso quadrado.

Indo direto ao ponto, eu diria que acredito muito na capacidade do Estado de organizar ou dar sentido às coisas e não deixar que o mercado aja pelos seus instintos (que, em geral, é um instinto selvagem). Nesse sentido, vejo com otimismo a iniciativa do Ministério da Educação de lançar um vigoroso processo de revitalização da rede federal de educação tecnológica. Eu não poderia deixar de falar também da expansão do ensino superior. Mas não a vejo no sentido em que está sendo apresentada. Ora, temos 9 milhões de estudantes no ensino médio, e essa rede vai passar de 90 mil para no máximo 300 mil, 400 mil vagas. Isso, no máximo, chega a 5% das matrículas do ensino médio. Só para lembrar, temos 18 milhões de pessoas que já concluíram o ensino médio e não estão

em faculdade alguma. O que quero dizer é que um empreendimento público federal de educação no Seridó, no Cariri, em Tabatinga, na divisa com a Colômbia, em Bagé, no Pampa gaúcho, ou mesmo nas Águas Emendadas, em Carinhanha, nas margens do São Francisco, onde a capital mais próxima é Brasília, apesar de ser na Bahia e fazer divisa com Minas Gerais, faz a diferença. É nisso que vejo a importância dos Institutos Federais. Em muitos desses locais onde estão sendo implantados esses institutos, o orçamento é superior ao orçamento dos próprios municípios. Há laboratórios sendo instalados que podem fazer uma análise de solo, há técnicas de manejo do solo sendo estudadas que podem pôr fim a séculos de uso do fogo, uma técnica que dilapida a matéria orgânica e provoca a desertificação (algo que está ocorrendo em vasta região do Piauí, em Gibués ou no Gurgueia, e avança sobre a transição dos biomas do cerrado e da caatinga).

### **Educação voltada para os interesses do território**

Em passado muito recente, muitas dessas escolas estavam de costas para a realidade local. Nesse ponto, entra novamente a questão da territorialidade. Nós não temos essa figura na nossa estrutura federativa. Precisaríamos ter, mas não temos. O território é uma abstração e um desafio para o nosso planejamento. Muitos dos problemas dos municípios estão além das fronteiras dele e, claro, também as oportunidades. Do que adianta um município tratar o problema do seu esgoto a jusante se a montante é o seu vizinho que polui o rio? Esse exemplo visa mostrar que é necessário termos uma figura institucional que ligue um conjunto de municípios, que junte instâncias estaduais e que tenha a União presente. Isso me faz me lembrar da Lei dos Consórcios Públicos e da criação de uma autarquia intermunicipal capaz de organizar a atividade do território. A recente Lei dos Consórcios Públicos é apenas um

exemplo. Como você convence um conjunto de municípios a pensar articuladamente o seu futuro? Será que o Instituto Federal não pode ser essa referência?

Os Institutos Federais têm a importante missão de, a partir da educação e do conhecimento, contribuir para o desenvolvimento deste país. Há uma demanda muito grande no interior do país por tecnologia, por pequenas soluções. Tomemos o exemplo da agricultura. É enorme o desafio de estruturar uma cadeia produtiva fora dos circuitos das grandes cadeias conectadas à bolsa de Chicago. No entanto, existe um mercado enorme e um apelo crescente nas cidades por produtos saudáveis e de qualidade — isso para responder àqueles que pensam que a pequena produção só é direcionada para os pobres. A recente lei do pagamento por serviços ambientais e a proteção dos mananciais impõem desafios enormes à educação. Como formar uma nova geração de pessoas que explorem os recursos naturais de modo a não exauri-los, que usem técnicas de plantio que não agridam a natureza e que não aumentem o efeito estufa? Isso é educar, e educar para a vida. Como produzir um tomate no Goiás, ou um mel de qualidade como o nosso melhor mel, que sem dúvida é o do Piauí, mais precisamente de Picos? Como usar o enorme potencial de sol e água e fazer a nossa biomassa se tornar o combustível do futuro? Por exemplo, ações sistemáticas do Sebrae melhoraram a qualidade do nosso artesanato e o tornaram produto de exportação. Ainda perdemos para muitos dos nossos irmãos latinos, mas sabemos que temos potencial. O desafio é este: desenvolvimento com sustentabilidade. Nesse ponto, entra a questão do desenvolvimento, que assume outra conotação nos dias de hoje. É o desenvolvimento que inclui. É aquele que respeita os padrões de produção que não agridem. É a implementação da Agenda 21, pensada quando da ECO-92 e da Carta da Terra.

A grande dificuldade que temos no Brasil quando pensamos em desenvolvimento é definir quem paga a conta. Por isso destaquei

no início a importância desta nova fase que vivemos, de juntar todo mundo na mesma mesa. Os atores do território têm papel importante nesse processo. É preciso misturar as energias: é a União, os estados, o município e as pessoas. Isso é o que faz a política regional da União Europeia. Identifica-se um problema, contabiliza-se quanto custa, define-se quem põe o quê e em quanto tempo. Não interessa se é recurso privado, público ou se é da comunidade. Vamos fazer um pacto territorial!

A Unesco instituiu os dez anos de 2005 a 2014 como a década da educação para a sustentabilidade. Mas o que tem sido feito? Nada. Alguém diria que agora a sustentabilidade é o que todas as empresas buscam. Eu diria que elas se apropriaram desse tema. Não é à toa que o complexo agroquímico vende essa imagem todo dia na televisão, dizendo que o seu produto carrega a sustentabilidade de que a lavoura precisa e que vem direto para a nossa mesa. Todas as empresas agora são sustentáveis. Mas vale olhar não para o produto ou para as ações sociais que as empresas desenvolvem, mas para dentro, para as relações de trabalho, a cadeia, a montante do processo. Esse rastreamento mostra o quão precário é o trabalho que contratam, sem falar no salário. Sustentável não é só o que está no rótulo, mas o que não está.

Os sistemas educacionais estão permeados por aquilo que não é sustentável. O modelo de desenvolvimento que carrou a educação copiou a racionalidade instrumental do modelo de crescimento a qualquer custo. É preciso refundar as disciplinas. Educação para a sustentabilidade não combina com setorialidade, com esquemas competitivos e racionais. É preciso buscar na transdisciplinaridade, na intersetorialidade, os desafios da nossa educação e colocar o território como expressão das nossas ações. A nossa ação é uma ação transformadora, não pode ser diferente. Os resultados em educação não dependem apenas de medidas de cunho pedagógico; dependem de um conjunto de ações que conformam o contexto onde os

empreendimentos públicos de educação estão inseridos. Seria bom que a educação pudesse liderar esse processo, e isso depende de cada um de nós nas nossas práticas diárias, na relação com os alunos, com a comunidade. É pensar a educação como libertadora e emancipadora, no dizer de Paulo Freire.

O desafio colocado para nós é o de fundar uma nova episteme. É o de praticar a inovação. Se os Institutos Federais compreenderem esse desafio, darão uma grande contribuição às suas regiões e ao Brasil. E este momento é muito oportuno. Ao mesmo tempo em que o mundo se debate sobre uma crise do capitalismo global, o Brasil se apresenta com um vigoroso plano de expansão da educação liderada pelo Estado e pelo investimento público. Talvez o Brasil seja no momento um dos poucos países, com exceção da China e talvez da Índia, que, com ousadia e determinação, pode atravessar esse período sem ser aniquilado. Digo isso porque a situação que vivemos hoje é muito diferente das crises que nos assolaram nas décadas de 1970, 1980 e, particularmente, 1990. O Estado brasileiro não está morto e pode amparar o investimento, gerando empregos.

Se compreendermos bem o desafio que teremos pela frente, seguramente fundaremos um novo pensamento, uma nova forma de organizar as nossas ações. Poderemos, assim, resgatar o sentido da educação como direito e como função emancipadora de enormes contingentes populacionais que durante anos tiveram esse direito interditado.

## **Referência**

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.