



the maintenance of democracy in the institutions of the Federal Network of Public Education. The objective of this article is to verify the existence or indications of interference in the processes of choosing Rectors between the years 2018 and 2021. The study found as main evidence the use of a delay strategy for the nomination of an elected candidate and autocratic practices such as clientelism, lawfare, and the attempt of political rigging of education institutions.

Keywords: Autocracy. Executive Power. Federal Network of Public Education.

1 Introdução

A escolha periódica de líderes é um dos mecanismos mais importantes para a consolidação dos processos democráticos. Esse mecanismo está assentado na crença de que a melhor organização social possível é aquela em que as vontades da maioria prevalecem e são representadas. Todavia, a mera existência de instrumentos sufragistas que legitimam o sistema representativo de poder nem sempre é suficiente para que uma democracia se mantenha viva. Além disso, o mesmo arcabouço jurídico que serve como sustentáculo democrático possui contradições e limites que podem ser utilizados para deturpar o próprio sistema. Gaspari (2014) mostra que, até o assolamento dos direitos individuais a partir de 1969, o regime da ditadura militar no Brasil se autoafirmava como guardião da democracia e do sistema constitucional, autorizando, de modo enviesado, a criação de partidos e o voto direto para cargos não majoritários. Exemplos históricos como esse nos permitem compreender como o mecanismo eleitoral pode servir de verniz democrático para organizações e regimes essencialmente antidemocráticos.

Entre as ações governamentais recentes que colocaram em risco o sistema democrático brasileiro, pretende-se, neste artigo, analisar aquelas que interferiram nos processos de escolha de reitores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede EPCT) nos três primeiros anos do governo Bolsonaro (entre 2018 a 2021). Para isso, apresenta-se um levantamento sobre os resultados, o período de duração do processo e a forma de nomeação de reitores da rede, tendo como base a legislação eleitoral vigente e aplicável às autarquias de ensino. As informações foram obtidas por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.Br), sistema desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU). A análise do conjunto de dados permite evidenciar, em alguns casos, que houve tentativa do governo federal de desrespeitar ou postergar a vontade dos eleitores, ainda que as ações tenham ocorrido dentro de “limites administrativos legais”. Antes de descrever as ações políticas que interferiram nos processos de escolha de Reitores da Rede EPCT, apresentamos a discussão sobre os mecanismos que têm sido utilizados para a subversão das democracias de forma mais ampla, bem como a análise das regras para as eleições de Reitores da Rede EPCT e a sua diferença em relação ao processo eleitoral das Universidades Federais (UFs).

2 Formas de subversão da democracia (cooptando árbitros e mudando as regras)

O princípio constitucional de que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988) tem sustentado, de forma contraditória, a máxima defendida por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 16), segundo a qual “o retrocesso democrático hoje começa nas urnas”. As revoluções e os golpes civis e militares, predominantes para a ocorrência de regimes ditatoriais durante o século XX, constituem hoje menos risco às democracias do que os autocratas eleitos que corroem o sistema político em sua

essência, mantendo vigentes ou subvertendo, contudo, as próprias regras constitucionais. Partindo da chancela de que foi eleito democraticamente e, portanto, escolhido pelo povo para ser o seu representante, governos autocráticos podem corromper a democracia e utilizar as suas regras para a permanência no poder. Políticos com esse perfil não se veem obrigados a seguir regras estabelecidas pelo pacto constitucional ou a respeitarem os pares e os seus adversários políticos. Negam, portanto, a concepção de política como atividade coletiva, em favor de uma concepção messiânica de liderança (SOLANO; ROCHA, 2021).

Com as forças coercitivas do Estado utilizadas em favor próprio, maculam as regras que foram elaboradas em função do bem estar coletivo e social, ou seja, as próprias amarras de defesa da democracia têm sido usadas para subvertê-la, minando as forças que garantem a sua manutenção. A subversão acontece ao se utilizar recursos governamentais regulares para deslegitimar as eleições e os rivais partidários, ao se colocar em dúvida a segurança, a integridade e o sigilo dos mecanismos de votação, e ao se incentivar apoiadores a desconfiar e a criticar todo o sistema eleitoral, sem provas. Essas estratégias políticas são manifestações da prática de governo conhecida por *Lawfare*, a qual, de acordo com Martins *et al.* (2019), tem orientado as ações do governo Bolsonaro, no sentido de manejar recursos jurídicos legítimos para promover objetivos políticos e sociais incompatíveis com a democracia.

Outra forma de se subverter a democracia de dentro para fora consiste em obstruir ou cooptar as instituições que resguardam a constituição, por exemplo, através de indicações político-partidárias para cortes superiores. O aparelhamento das instituições descaracteriza o equilíbrio republicano que visa preservar os interesses da sociedade civil. Nessa situação, as instituições de Estado e os outros poderes passam a assumir o papel de proteger o governo autocrático eleito democraticamente. Desse modo, poucas ações do Executivo podem ser questionadas, invalidadas ou consideradas ilícitas, uma vez que a instituição que deveria fiscalizá-lo, julgá-lo ou puni-lo não é mais capaz de exercer, com a imparcialidade necessária, a sua função de guardião da democracia. Casos recentes no Brasil revelaram a suposta interferência na Polícia Federal para blindar investigações que pudessem expor manobras de políticos suspeitos (KANEGAE, 2020; FAGUNDES; MADEIRA, 2021) e o apoio despendido a manifestantes que pediam o fechamento do Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal (MARONA; MAGALHÃES, 2021).

De acordo com Martins *et al.* (2019), a *Lawfare* é comumente utilizada por governos de perfil autocrático para subverter a democracia e eliminar qualquer força que possa significar algum risco ao seu plano de residência no poder, vale dizer, banindo-se qualquer oposição que ameace esse plano. Reorienta-se, então, a agenda governamental por meio de decretos, regulamentos e medidas unilaterais. Inácio (2021) observa que o ativismo administrativo, no governo Bolsonaro, estimula o ativismo político e ideológico. Desse modo, adversários políticos passam a ser considerados inimigos em potencial e devem permanecer isolados ou desacreditados pela sociedade. Por isso, são comumente tachados como ameaçadores da segurança nacional. A criminalização de movimentos sociais no Brasil (por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e os sindicatos) e de organizações não-governamentais segue essa cartilha autocrática do governo (HOCHSTETLER, 2021; SZWAKO; LVALLE, 2021).

Democracias estruturadas têm como pilar de sustentação um sistema constitucional que se configura através de “freios e contrapesos” moldados para impedir abusos de líderes autoritários. Esses instrumentos compõem-se tanto por normas formais da constituição, por exemplo, o impedimento por crime de responsabilidade, quanto por regras informais como a tolerância mútua e a reserva institucional. Apesar disso, de acordo com Levitsky e Ziblatt (2018, p. 115),



[n]em mesmo constituições bem-projetadas são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia. Primeiro, porque as constituições são sempre incompletas. Como qualquer conjunto de regras, elas têm inúmeras lacunas e ambiguidades. Nenhum manual de operação, não importa quão detalhado, é capaz de antecipar todas as contingências possíveis ou prescrever como se comportar sob todas as circunstâncias.

Portanto, há de se considerar que, aliadas às regras escritas, outras normas estabelecidas através dos costumes e da prática política também se constituem como guardiãs da democracia. Regras não escritas e informais, normatizadas através do tempo e do uso, são importantes indicativos de respeito e tolerância à tradição democrática. Dessa forma, a manifesta possibilidade de um líder desconsiderar regras não formais é um alerta importante a ser considerado para que as grades de proteção da democracia não sejam ultrapassadas.

Levitsky e Ziblatt (2018) salientam que as democracias estruturadas se fundamentam em duas regras informais centrais, quais sejam a tolerância mútua e a reserva institucional. A primeira diz respeito ao reconhecimento de que adversários políticos não são inimigos mortais. Nesse sentido, posições contrárias devem preservar-se mutuamente, ainda que não haja concordância entre os dois lados. A segunda regra não escrita, referente à reserva institucional, diz respeito à compreensão do limite do uso das prerrogativas governamentais. Caso sejam levadas ao extremo, essas prerrogativas podem inviabilizar o cenário democrático: são os casos, por exemplo, do instituto da graça presidencial e do poder de convocar as Forças Armadas para a garantia da ordem e da lei.

No Brasil, tem-se percebido, nos últimos anos, padrões comportamentais muito comuns a uma democracia em declínio, haja vista a crescente degradação das relações políticas das instituições formadas para defendê-la, a exacerbação da guerra entre os partidos políticos e a crescente polarização da sociedade entre perspectivas políticas opostas. Em consonância com essa afirmação, Avritzer (2018, p. 273) salienta que “até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. Nos quase cinco anos que vão de junho de 2013 a 2018, houve uma completa inversão de condições, com a produção de um mal-estar na democracia”. Ainda segundo o autor, os efeitos da regressão democrática são percebidos em divisões políticas, crises econômicas e profundo desacordo em relação ao projeto de país, algo fomentado, ainda, por temas midiáticos insistentemente associados à corrupção e à violência, promovidos também pela desinformação em processo estabelecido via redes sociais. Numa democracia, é indispensável que prevaleça o diálogo institucional, a tolerância mútua e a reserva institucional. A rejeição de qualquer um desses princípios compromete o equilíbrio democrático e o compromisso com a justiça social e os direitos individuais.

3 Gestão democrática e a proposta da Rede EPCT

Atualmente, a Rede EPCT é composta por 656 unidades, entre Institutos Federais (IFs), Cefets, Colégio Pedro II e Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades. Ela oferta cerca de 11 mil cursos de educação infantil, ensino fundamental I e II, ensino médio, técnico, tecnólogo, qualificação profissional, educação para jovens e adultos, licenciatura, bacharelado, especialização, mestrado e doutorado em diversos eixos tecnológicos, nos quais estão matriculados mais de 1,5 milhão de estudantes (PLATAFORMA NILO PEÇANHA, 2022).

Por atuar em todos os níveis e modalidades da educação profissional, a rede propicia, em suas instituições, a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior (BRASIL, 2008). É importante ressaltar que a expansão e a interiorização da Rede EPCT têm contribuído para o processo de democratização do ensino e de desenvolvimento local. Nessa perspectiva,

A interiorização dos Institutos Federais está viabilizando que populações rurais, antes apartadas do acesso a um ensino público de qualidade, passem a ter contato com outra realidade educacional. Isto seguramente proporcionará a este contingente populacional um outro referencial de educação pública (ARRUDA, 2010, p. 3).

No entanto, essas instituições também se encontram em um sistema político, econômico e social mais amplo. Assim, alguns de seus órgãos internos podem sofrer influências que os descaracterizam, a ponto de modificar o próprio sentido da gestão democrática a que deveriam estar sujeitos, por efetivarem suas ações num contexto neoliberal (JARDIM; VOSS, 2022). Outra interferência negativa decorre da descontinuidade ou ruptura completa da consolidação de políticas voltadas para educação profissional já implementadas, realizada por meio de cortes orçamentários oriundos de escolhas políticas governamentais (SILVESTRE *et al.*, 2022). Nesse caso, a própria democratização do ensino é comprometida.

A proposta educacional da Rede EPCT busca integrar dimensões consideradas como estruturantes para a própria vida do estudante, como o trabalho, a ciência e a cultura, de maneira a abrir “novas perspectivas de vida para os jovens” e de concorrer “para a superação das desigualdades entre as classes sociais” (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 308). Essa proposta de currículo cristaliza o que Paro (2007) compreende enquanto uma transformação rumo à educação democrática, por ultrapassar a dimensão conteudista (na qual a escola se limita à função de transmissora de informações e conhecimentos), através de um sistema que propicia condições para uma motivação intrínseca na direção do aprendizado.

Nesse sentido, além da ampliação do acesso à própria educação, como defendido por Arruda (2010), os IFs são instrumentos para a democratização do acesso a novas oportunidades e a uma educação que busca a formação integral (CIAVATTA; RAMOS, 2012), ultrapassando a visão de um estudante que serve como receptáculo passivo da transmissão do conhecimento (PARO, 2007). De outra forma, a perspectiva pedagógica da Rede EPCT pressupõe que os membros da comunidade escolar têm condições plenas de participar da democracia, elegendo e sendo eleito para espaços de poder e colegiados, participando de decisões da instituição (LIMA, 2014), estando a prerrogativa da participação em conselhos na própria lei de criação da rede (BRASIL, 2008).

Importante notar que existe uma continuidade entre as dimensões pedagógicas e administrativas/organizacionais. Uma proposta de currículo integrado, por exemplo, seria parte da “democracia na afirmação do sujeito”, que busca ter elementos pedagógicos propícios para a criação de cidadãos consistentes com espaços democráticos, em conjunto com a melhoria das condições de trabalho e com a formação em serviço, em que docentes podem ter contato com metodologias mais consentâneas com uma visão democrática (PARO, 2007, p. 114). Essas dimensões pedagógicas podem coexistir com uma ordem estrutural/administrativa democrática. Paro (2007) defende a necessidade de urgência em se pensar a forma de organização do poder e a autoridade na gestão escolar, já que modelos de gestão colegiada são mais coerentes com os objetivos democráticos da educação do que formatos hierarquizados e unipessoais.

A lei de criação da Rede EPCT é relativamente consonante com essa prerrogativa. Determina a criação do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior, como órgãos superiores da sua administração (BRASIL, 2008). O primeiro tem caráter consultivo e composição definida por Reitor, todos os Pró-Reitores e todos os Diretores Gerais de campi. Já o segundo, órgão máximo, tem caráter consultivo e deliberativo, e composição assegurada por representantes docentes, discentes, de servidores técnico-administrativos, egressos, membros da sociedade civil e do Ministério da Educação (MEC), além de membros do próprio Colégio de Dirigentes, buscando a paridade de segmentos. Para esses órgãos, apesar de suas diferenciações, a lei define algo em comum: “As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal” (BRASIL, 2008). É ainda o Reitor quem nomeia membros desses colegiados, como os Pró-Reitores e Diretores Gerais *pro tempore* nos campi em processo de implantação. Isso deixa claro que habita uma estrutura hierarquizada, com elevada concentração de poder, mesmo diante da existência dos dois órgãos colegiados. Para Fernandes (2010), a estrutura através da qual as instituições da Rede EPCT se organizam, via de regra, é verticalizada e departamentalizada em diversos níveis, o que, por sua vez, possibilitaria uma hierarquização mais rígida e funcional.

Conforme defende Sá (2021), existem muitos instrumentos democráticos definidos na lei de criação dos IFs, mas a estrutura burocrática existente e o peso dado ao papel do gestor principal fazem com que suas convicções e estratégias exerçam elevada influência na escala com que a democracia é efetivada em cada instituição. Isso significa dizer que a existência de instrumentos e das diversas salvaguardas legais para a constituição de um espaço democrático não trazem, por si, a garantia de efetivação, uma vez que essa consumação também passa pela forma com que a estrutura administrativa é conduzida. Dito de outro modo, um reitor que tenha alinhamentos políticos direcionados para formatos hierarquizados e unipessoais tem condições de romper com políticas estabelecidas ou de interferir na proposta democrática imanente aos IFs. Soma-se a isso, a necessidade de os Reitores serem nomeados pelo Presidente da República (BRASIL, 2008) que também possui convicções e estratégias. Estando eleito, ele poderia somar forças para deturpar a organização democrática das instituições (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Uma forma de resguardar os alinhamentos políticos entre gestão e a comunidade acadêmica é a obrigatoriedade de consulta à comunidade para a nomeação do Reitor e dos Diretores Gerais dos *campi* (BRASIL, 2008). Assim como o retrocesso da democracia pode ter início nas urnas em uma eleição para governantes (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), essa possibilidade existe no processo associado à eleição de Reitores da Rede EPCT. Diante da relevância desse cargo, que se torna um alicerce para a manutenção (ou não) da democracia dentro do espaço escolar dessas instituições, é necessário analisar de forma minuciosa o seu processo de nomeação. Essa análise terá como paralelo o formato mais consolidado de eleição para Reitores das UFs.

3.1 Regras para as eleições de Reitores na Rede EPCT e nas UFs

Além das diferentes competências administrativas quanto às ofertas de cursos, as UFs e a Rede EPCT possuem diferenças no que tange às eleições para cargos de comando. O processo eleitoral para Reitor das UFs é regulamentado pela Lei n. 9.192/1995 (BRASIL, 1995) e pelo Decreto n. 1.916/1996 (BRASIL, 1996a). O processo eleitoral da Rede EPCT é regulamentado pela Lei 11.892/2008 (BRASIL, 2008) e pelo Decreto 6986/2009 (BRASIL, 2009). Esses atos normativos estabelecem diferentes condições para a candidatura ao cargo de reitor, a forma do processo eleitoral, a organização do colégio eleitoral, o peso dos votos de cada um dos



segmentos da comunidade acadêmica e os procedimentos para a nomeação ao cargo (Quadro 1).

Quadro 1 – Legislação eleitoral para o cargo de Reitor das UFs e da Rede EPTC

	UFs	Rede EPTC
Marco legal	Lei n. 9.192/1995 e Decreto n. 1.916/1996.	Lei n. 11.892/2008 e Decreto 6.986/2009.
Candidatos aptos	Docentes com título de doutor ou ocupantes dos cargos de Professor Titular ou de Professor Associado 4.	Docentes com, no mínimo, cinco anos de exercício efetivo na Rede EPCT, e que possuam o título de doutor ou esteja posicionado nas Classes DIV ou DV da carreira.
Processo eleitoral	Constituição de colegiado eleitoral para organizar uma lista tríplice de candidatos indicados. Essa lista pode ser estabelecida por consulta prévia à comunidade acadêmica.	Constituição de comissão eleitoral, com paridade entre categorias, designada pelo Conselho Superior da instituição para organizar o processo eleitoral com prazo máximo de 90 dias. Apenas o candidato mais votado é indicado para o cargo.
Eleitorado	No caso de consulta à comunidade acadêmica, há votação uninominal com peso de 70% para os votos dos docentes em relação às demais categorias (discentes e técnicos-administrativos).	Podem votar professores, técnicos-administrativos e estudantes (inclusive matriculados na modalidade educação a distância) da instituição, havendo paridade no peso dos votos das três categorias.
Nomeação	O Reitor é nomeado pelo Presidente da República, escolhido dentre os indicados na lista tríplice elaborada pelo colegiado da instituição.	Apenas o nome do candidato mais votado ao cargo é enviado ao Ministério da Educação, e o Presidente da República nomeia o dirigente indicado.
Vacância	O novo Reitor é designado pelo Presidente da República enquanto uma nova lista tríplice é preparada (prazo máximo de 60 dias após a abertura da vaga).	Assume o substituto (<i>pro tempore</i>) do Reitor, que deve deflagrar novo processo eleitoral. O candidato eleito assumirá pelo período correspondente ao restante do mandato do seu antecessor.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Observa-se, inicialmente, que as normas eleitorais das UFs são menos taxativas em relação à manutenção de princípios democráticos associados ao processo de escolha dos dirigentes máximos e, por isso, parecem oportunizar interferências em uma ordem de grandeza diferente das normas da Rede EPCT. Nas primeiras, além da nomeação ocorrer à discricção do Presidente da República, dentre os indicados de uma lista tríplice (o que não expressa necessariamente a vontade da maioria da comunidade universitária), no art. 1º, parágrafo 4º do decreto que a regulamenta, percebe-se que a consulta à comunidade para a elaboração da lista tríplice é facultativa (BRASIL, 1996a). Pode-se dizer que o procedimento da consulta “informal”, como é chamado vulgarmente, tornou-se, tradicionalmente, o que Levitsky e Ziblat (2018) consideram como uma regra não escrita das UFs, fundamentada em princípios democráticos.

Em algumas partes das normas das universidades, existem dispositivos mais taxativos, que não são, contudo, garantidores da proposta democrática. Além disso, podem até reforçar resquícios aristocráticos, por exemplo, ao estabelecer que o colégio eleitoral deve ser composto por 70% de membros do corpo docente, sendo essa também a porcentagem de peso dos votos dessa categoria. Isso significa que servidores técnicos-administrativos e discentes, maioria dentro da comunidade acadêmica, dividem meros 30% do total de votos, tornando censitária a apuração de votos. Ressalte-se que algumas UFs têm alterado esse percentual, visando à isonomia durante o sufrágio (ESTORMOVSKI, 2021). Por outro lado, o decreto que

regulamenta a eleição para a Reitoria da Rede EPCT é mais democrático por três razões. Inicialmente, porque a comissão eleitoral responsável por coordenar o processo para a consulta é composta por três membros de cada segmento da comunidade acadêmica, escolhidos em eleição prévia por seus pares. Trata-se de uma comissão independente da hierarquia institucional e dos órgãos e conselhos que a compõem, indo de encontro ao que Paro (2007) defende como modelo de gestão colegiada.

A segunda razão se traduz no fato de a normativa assegurar o tratamento isonômico ao peso dos votos de cada segmento da comunidade. Embora os votos, individualmente, não sejam contabilizados da mesma maneira, uma vez que o segmento dos estudantes tenha muito mais membros do que o corpo docente e o corpo técnico-administrativo, o modo contábil da eleição, qual seja a média ponderada do percentual de votos de cada segmento, representa melhor os princípios democráticos da participação, da representação e da isonomia. Para Michereff Junior (2017), o maior peso de voto para grupos específicos denota incoerência com a democracia plena, uma vez que ela pressupõe igualdade de representação. Para esse autor, os IFs são as únicas instituições federais de ensino que dispõem de voto paritário no que diz respeito à escolha de Reitores, o que se traduz em um avanço no sentido da democratização da comunidade em relação ao peso diferenciado que é dado ao grupo docente nas UFs. A legislação específica aprofunda seu condão democrático mesmo dentro de alguns segmentos, ao determinar que acadêmicos matriculados na modalidade de educação a distância e em cursos presenciais tenham condições idênticas de participação na consulta dos IFs (BRASIL, 2009).

Por fim, as regras legais limitam a ação discricionária do Presidente da República quanto à nomeação do candidato indicado após a consulta à comunidade escolar. Por um lado, essa limitação assegura a autonomia administrativa e a possibilidade de auto-organização interna das instituições públicas de ensino prevista no art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b). Por outro lado, ela formaliza uma prática democrática que nas UFs se consolidou como tradição informal, na medida em que o Decreto n. 6.986/2009 deixa pouca margem para manobras autoritárias e antidemocráticas. Todavia, essa “pequena margem” merece uma ressalva.

No contexto das UFs, a ação discricionária presente na lei n. 9.192/1995 e no Decreto n. 1.916/1996 tem sido aproveitada, nos últimos anos, para justificar a recusa e a postergação da nomeação de Reitores eleitos. Ribas e Oliveira (2021) identificam a mudança no padrão de atuação do poder executivo em relação à nomeação. Para os autores, a tradição informal ditou, entre 2003 e 2018, que o envio da lista tríplice fosse um ritual quase simbólico e político, na medida em que o primeiro colocado da lista tríplice sempre fora nomeado pelo Presidente da República no período. A mudança é patente quando se observa que o primeiro indicado da lista tríplice das UFs não foi nomeado em metade das 12 eleições ocorridas em 2019.

A nomeação de candidatos que não foram mais bem votados demanda uma escolha feita por meio de indicação. Ao analisar o provimento de cargo de diretor escolar, Gumiero (2014) avalia que o método da indicação é o mais clientelista, característica que é muito presente em culturas patrimonialistas. Por isso, diz-se que “a gestão democrática pode ser apreendida a partir de um embate com a gestão hierárquica, que tem, como característica, a forma paternalista ou autoritária de conduzir a coisa pública” (COSTA; LOBATO; SILVA, 2022, p. 133). Ao analisar a literatura sobre o tema, Souza (2018) ressalta que indicações são frutos de maior intervenção em instituições de ensino, visando o controle do poder no seu interior ou ainda pior: a destinação de cargos de alto nível hierárquico, dentro de um esquema político, como a permuta. Todavia, a indicação de candidato menos votado, não ocorre apenas mediante escolha de presentes em lista tríplice. Essa é a ressalva que deve ser feita também ao conjunto de regramentos dos IFs, tendo como referência nomeações recentes feitas nas UFs pelo Poder Executivo brasileiro.

Em alguns casos, indicou-se Reitores *pro tempore* que sequer participaram da consulta à comunidade das UFs, mas que mantinham vínculo político ou ideológico com o governo federal (ESTORMOVSKI, 2021). Esse procedimento de escolha contradiz a possibilidade de nomeação de reitores *pro tempore* presente na legislação que trata do assunto das UFs. De acordo com ela, caberia ao Presidente da República designar Reitor ou Vice-Reitor *pro tempore* quando, ao se encontrarem vagos os cargos, não houvessem condições para provimento imediato e regular (BRASIL, 2009), o que não é o caso quando se tem uma lista de candidatos legalmente indicados após o sufrágio. Em comparação, embora a legislação específica dos IFs pareça ter menos margem para nomeação discricionária de Reitores regulares pelo Presidente da República, no caso da nomeação para *pro tempore* ela também apresenta margem para manobras. A indicação de um Reitor *pro tempore* nos IFs ocorre em apenas dois casos. No primeiro, quando há a transformação ou integração de uma instituição em Instituto Federal, o

Reitor da nova instituição exercerá esse cargo até o final de seu mandato em curso e em caráter *pro tempore*, com a incumbência de promover, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a elaboração e encaminhamento ao Ministério da Educação da proposta de estatuto e de plano de desenvolvimento institucional do Instituto Federal (BRASIL, 2008).

No segundo caso, o *pro tempore* decorre de vacância do cargo de Reitor, ocorrida antes do término do seu mandato. Nessa situação, o substituto assume e adota providências para a realização de novo processo de consulta, em até noventa dias. O candidato eleito nesse processo torna-se Reitor *pro tempore* pelo tempo correspondente ao restante do mandato de seu antecessor (BRASIL, 2009). Importante mencionar que, diante da possibilidade de inexistência de Reitor e de seu substituto, a vacância não pode ser preenchida, o que abre espaço para uma nomeação sem consulta. Todavia, isso parece ser uma possibilidade que depende de contingências pouco administráveis pelo governo.

O governo federal tentou alterar essa legislação por meio de duas Medidas Provisórias (MP). Em dezembro de 2019, o Poder Executivo publicou a MP n. 914 modificando o processo de escolha dos dirigentes máximos das UFs e da Rede EPCT (BRASIL, 2019). Esse instrumento jurídico determinava a consulta às comunidades acadêmicas para formação de uma lista tríplice composta pelos candidatos com a maior porcentagem de votos, dentre os quais o Presidente da República designaria os reitores. Além de espelhar a forma eleitoral menos democrática (das UFs), por meio de lista tríplice e com peso maior de votos à categoria docente, esse documento adicionava à vacância do Reitor e Vice-Reitor a hipótese da impossibilidade de homologação do resultado da eleição em razão de irregularidades no processo de consulta para a designação de dirigentes *pro tempore*. No documento referente à exposição de motivos para a urgência da MP n. 914, elaborado pelo MEC, ressalta-se a tentativa de se evitar a judicialização dos processos de consulta, com o objetivo de permitir ao governo a indicação de dirigentes *pro tempore* discricionariamente (MEC, 2019). A vigência da MP foi encerrada em 1º de junho de 2020, sem que houvesse análise do Congresso Nacional.

Oito dias depois, contudo, o governo federal exarou a MP n. 979/2020 com o objetivo de regulamentar a designação de dirigentes *pro tempore* durante o período da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19. Essa normativa estabelecia que, nesse período, não haveria processo de consulta à comunidade escolar ou acadêmica para a escolha dos seus dirigentes, cabendo ao Ministro da Educação indicar, de maneira direta, os Reitores e Vice-Reitores *pro tempore* das instituições federais de educação (BRASIL, 2020a). Na

exposição de motivos, o MEC (2020) alegou que a suspensão de aulas levaria, conseqüentemente, a prejuízos para os processos de eleição. Por essa razão, o propósito e a urgência da medida decorreriam da necessidade de se preservar o processo democrático das nomeações. No caso, a justificativa da manutenção da democracia é utilizada, paradoxalmente, para a indicação de dirigentes *pro tempore* sem consulta, isto é, de modo antidemocrático. Após três dias de publicação, a MP foi devolvida ao Executivo pelo Presidente do Congresso Nacional e revogada (BRASIL, 2020b). Desde então, recuperaram vigor as regras anteriores para as eleições nas UFs e na Rede EPCT.

Não se pode deixar de notar, como destacam Levitsky e Ziblatt (2018), que as tentativas de ruptura sutil da democracia estão articuladas a pretextos democráticos. Ela foi “envernizada” pela tentativa de se “evitar judicializações” ou pela necessidade de se assegurar as consultas durante o período da pandemia da covid-19, como alternativa para a indicação dos gestores máximos de instituições de ensino. A judicialização ou a própria necessidade dos processos de consulta (salvaguardas legais, criadas para defender a democracia), foram, portanto, utilizadas para subverter a democracia nas instituições federais de educação, quando a intenção era nomear uma pessoa de forma discricionária, conforme um projeto político e ideológico de poder. Como mostram Esposito *et al.* (2022), essa ação autocrática insere-se num conjunto maior de medidas jurídicas que têm afetado significativamente o primado democrático das instituições federais de ensino.

4 Metodologia

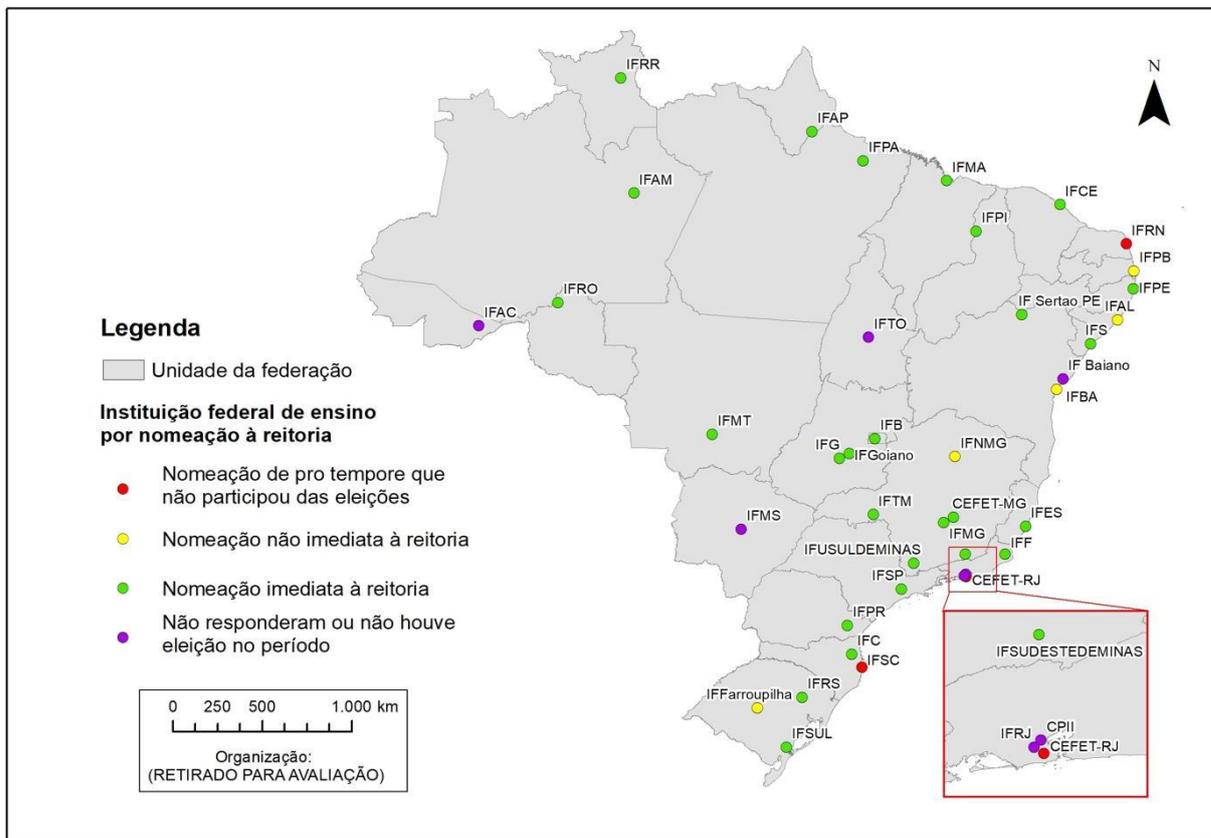
Para alcançar os objetivos propostos, o presente trabalho partiu de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. A pesquisa descritiva, segundo Gil (2002), visa à descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como à visualização de relações entre as variáveis analisadas. Nesse sentido, analisou-se, aqui, o fenômeno das consultas periódicas às comunidades acadêmicas das UFs e da Rede EPCT para a eleição de Reitores, bem como os instrumentos jurídicos e normativos que as regulamentaram nos últimos anos. Quanto à abordagem qualitativa, Ludke e André (2018) apontam que se trata de um estudo desenvolvido numa situação natural, rico em dados descritivos, que focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada. Para isso, levou-se em consideração o modo como o governo federal tem subvertido os consensos democráticos de instituições e políticas de Estado.

Adotou-se o procedimento de pesquisa bibliográfica e documental, recorrendo-se a estudos que retratam a democracia e suas aparentes fragilidades, bem como à análise de decretos, publicações do Diário Oficial da União, portarias de nomeações e resultados homologados das eleições, que foram utilizados para construção do referencial teórico e para complementação do levantamento amostral. A pesquisa bibliográfica, segundo Lakatos e Marconi (2003), abrange todo material produzido e publicado sobre determinado assunto e tem por fim possibilitar ao pesquisador o contato direto com toda produção existente sobre o assunto, de modo a possibilitar novas configurações interpretativas.

O principal método de coleta de dados consistiu em um levantamento amostral sobre as eleições e as datas de posse de reitores, junto a 41 instituições da Rede EPCT, incluindo IFs, Cefets e o Colégio Pedro II. Para se realizar o levantamento, utilizou-se, como instrumento, um questionário encaminhado via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR). Essa plataforma é desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU) e integra o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - e-SIC e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV, os dois maiores sistemas de acesso à informação governamental e à participação social do país.



Figura 1 – Instituições da Rede EPT por interferência nas eleições para reitoria (2018-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores (2022). Supervisão: Alfredo Costa (2022).

Isso significa que, apesar dos IFs terem uma proposta que busca integrar dimensões, abrir novas perspectivas de vida e superar desigualdades (CIAVATTA; RAMOS, 2012) em uma transformação que se dirige rumo à educação democrática (Paro, 2007), a comunidade escolar teve que coexistir com uma ordem estrutural e administrativa menos democrática, que oscilou de 43 dias, no caso de menor tempo, até 2 anos e 5 meses, no caso mais duradouro das interferências (Quadro 2).

Quadro 2 – Intervenção nas eleições para Reitores na Rede EPCT (2018-2021)

Sigla	% de votos do candidato eleito	Tempo até a posse	Indicação de <i>pro tempore</i>
CEFET MG	32,65%	Imediato	Não
CEFET RJ	23,75%	1 ano e 8 meses.	Sim
CPEI	N/A	Não houve eleição no período pesquisado	N/A
IF BAIANO	N/A	Mandato do reitor válido até início de 2022	N/A
IF SERTÃO PE	73,35%	Imediato	Não
IF SUDESTE MG	36,52%	Imediato	Não
IF SUL MG	86,44%	Imediato	Não
IFAC	59,70%	Não informado	Não informado
IFAL	35,29%	2 anos e 5 meses	Sim



Sigla	% de votos do candidato eleito	Tempo até a posse	Indicação de <i>pro tempore</i>
IFAM	42,30%	Imediato	Não
IFAP	65,94%	Imediato	Não
IFB	28,23%	Imediato	Não
IFBA	32,20%	1 ano e 4 meses	Sim
IFC	35,22%	Imediato	Não
IFCE	43,00%	Imediato	Não
IFES	55,69%	Imediato	Não
IFF	47,37%	Imediato	Não
IFFARROUPILHA	36,12%	02 meses	Sim
IFG	57,26%	Imediato	Não
IFGOIANO	45,06%	Imediato	Não
IFMA	41,53%	Imediato	Não
IFMG	37,83%	Imediato	Não
IFMS	29,07%	Não informado	Não informado
IFMT	37,14%	Imediato	Não
IFNMG	42,85%	1 mês e 13 dias	Sim
IFPA	47,65%	Imediato	Não
IFPB	69,30%	2 meses e 10 dias	Sim
IFPE	43,31%	Imediato	Não
IFPI	46,62%	Imediato	Não
IFPR	36,44%	Imediato	Não
IFRJ	N/A	Mandato do reitor válido até início de 2022	N/A
IFRN	48,23%	08 meses	Sim.
IFRO	59,95%	Imediato	Não
IFRR	33,95%	Imediato	Não
IFRS	65,11%	Imediato	Não
IFS	41,71%	Imediato	Não
IFSC	39,59%	1 ano e 3 meses	Sim
IFSP	29,08%	Imediato	Não
IFSUL	41,71%	Imediato	Não
IFTM	31,40%	Imediato	Não
IFTO	N/A	Mandato do reitor válido até início de 2022	Não

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Nesse sentido, ao se considerar que, conforme Lima (2014), estavam dadas condições de participar da democracia, elegendo o gestor máximo da instituição e sendo eleito para os órgãos colegiados que realizam as eleições, a comunidade escolar dessas oito instituições não

poderia dar como efetivadas as suas condições plenas para participação da democracia, já que, durante o tempo de intervenção, não se respeitou a vontade da maioria. Houve interferência no sentido da descontinuidade ou ruptura de políticas voltadas para educação profissional já implementadas, não apenas no sentido demonstrado por Silvestre *et al.* (2022), em que a ruptura democrática se estabeleceu por meio de cortes orçamentários, mas num sentido de uma experiência autocrática que envolveu a extensão do tempo em que a comunidade escolar precisou se submeter a um ambiente menos democrático. Esposito *et al.* (2022) afirmam que ações desse tipo são tentativas de exercer o domínio político e ideológico sobre o sistema escolar.

Em todos os casos em que a nomeação não foi realizada imediatamente, ocorreu a indicação de um Reitor *pro tempore*. Essas indicações são evidências autoritárias da forma de se conduzir a vida pública (COSTA; LOBATO; SILVA, 2022). Elas ocorrem, ainda, de forma desuniforme com a Lei n. 11.892/2008 e o Decreto n. 6.986/2009, em que se institui que a vacância do cargo de Reitor decorre antes do término do seu mandato e não a posteriori (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009).

Diante das respostas das instituições em torno das posses dos Reitores não eleitos, das oito instituições, três (37,5%) afirmaram a ocorrência da indicação de Reitores *pro tempore* cujo nomeado não foi o candidato eleito. Esse foi o caso no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (Cefet-RJ) e Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Nessas instituições, sequer os últimos Reitores foram mantidos até a nomeação da pessoa indicada pela comunidade.

Em seu portal eletrônico, o MEC (2019) informava que a suspensão do processo eleitoral do Cefet-RJ decorreu de indícios de irregularidades, levantados pela comissão eleitoral que realizou o processo de consulta. Com base nisso, o governo federal nomeou para Reitor *pro tempore*, em agosto de 2019, o assessor da Secretaria Executiva do MEC. Após manifestações de repúdio da comunidade acadêmica, o governo o substituiu por um servidor da instituição e postergou a análise da sindicância sobre as eleições. Ao fim do processo, os indícios de irregularidades não foram comprovados. Assim, após quase dois anos do resultado das eleições (ocorrida em maio de 2019), o candidato mais bem votado nas eleições da instituição teve seu nome oficialmente reconhecido como Diretor Geral do Cefet-RJ (MEC, 2021). De acordo com o próprio MEC (2019), o *pro tempore* indicado era um assessor do então Ministro da Educação. Esse caso parece corroborar Gumiero (2014), quando avalia que a indicação é o método mais caracterizado pelo clientelismo. Martins *et al.* (2019) salientam que a *Lawfare* consiste em utilizar recursos jurídicos legítimos e aparentemente compatíveis com o regime democrático (sindicância eleitoral) para alcançar objetivos antidemocráticos.

O IFSC recebeu a oficialização da nomeação do candidato mais bem votado para o cargo de Reitor somente no dia 18 de agosto de 2021, após quase um ano e nove meses do resultado das eleições, em função da abertura de um processo administrativo disciplinar contra o candidato mais votado pela comunidade (IFSC, 2021). A MP n. 914/2019, ainda em exercício no período da consulta, e a existência de supostas restrições, ainda que resguardadas por sigilo, permitiram que o governo federal interferisse no processo. Em documento enviado à então Reitora substituta, o MEC (2020b) afirmou que o término do seu mandato a impedia de continuar à frente da instituição. Essa estratégia de ação não ocorreu no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, caso semelhante em que o Reitor anterior se manteve por 43 dias como *pro tempore* até a oficialização do resultado. No caso do IFSC, nomeou-se outro servidor para ocupar o cargo por meio da Portaria n. 406 (MEC 2020c). Contudo, esse servidor abdicou de tomar posse no cargo, tendo o ato de nomeação sido declarado sem efeito, o que levou o governo a nomear e dar posse como Reitor *pro tempore* o segundo colocado nas eleições. Observa-se,

mais uma vez, que as questões judiciais foram utilizadas como mecanismos para indicação de forma discricionária, algo incompatível com a democracia, mas coerente com a prática de *Lawfare*, como ilustram Martins *et al.* (2019).

A análise de Souza (2018) parece corroborar os casos do Cefet-RJ e do IFSC, quando considera que as indicações são frutos de uma tentativa de intervenção em instituições de ensino, que objetivam o seu controle ou a destinação de cargos de alto nível, como a permuta, num esquema político de apadrinhamento. Também se observou incompatibilidade de princípios democráticos nas eleições do IFRN, quando o Reitor eleito recebeu a oficialização da sua posse no dia 31 de agosto de 2021, oito meses após o fim da consulta, mesmo com o resultado aprovado pelo Conselho Superior (Consup) da instituição, que atestou não ter existido irregularidade nas eleições (IFRN, 2020). O processo foi judicializado e, ao fim, a Justiça Federal determinou que o Poder Executivo nomeasse o candidato vencedor das eleições, sob a justificativa de que não havia base legal utilizada para obstar ou postergar a nomeação (BRASIL, 2020c).

Outrossim, os três casos são consistentes com a prática instaurada pelo governo junto às UFs, qual seja a de nomear reitores *pro tempore* que sequer participaram da consulta à comunidade, mas que mantinham vínculo político ou ideológico com o governo federal (ESTORMOVSKI, 2021). Essas indicações são consistentes, também, com a negação da política enquanto atividade coletiva, em prol de uma concepção messiânica de liderança (SOLANO; ROCHA, 2021).

Além disso, esses fatos indicam que o aparato legal que rege a Rede EPCT, apesar de não ter o “calcanhar de Aquiles” associado à elaboração da lista tríplice (BRASIL, 1996a), que tem sido utilizada como artifício para justificar uma mudança de padrão, no sentido de negação da nomeação dos Reitores mais bem votados das UFs (RIBAS e OLIVEIRA, 2021), ainda deixa margem para indicação a cargos importantes na Rede EPCT. Deve-se considerar, ainda, que existe uma tradição democrática informal (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), segundo a qual o Reitor que já estava em posse do cargo anteriormente é mantido no cargo como *pro tempore* até que o candidato eleito nas consultas seja nomeado. No entanto, essa alternativa, que foi considerada para os cinco casos restantes (Instituto Federal da Bahia, Instituto Federal da Paraíba, Instituto Federal de Alagoas, Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Instituto Federal Farroupilha) e que parece mais coerente com fundamentos democráticos, ainda poderia ser utilizada para atos políticos de prorrogação da nomeação dos Reitores eleitos, mantendo-se a gestão anterior no poder para além do tempo em que teriam direito, algo que também ocorre nos casos elencados por Ribas e Oliveira (2021).

De acordo com Ohana (2020), os Reitores eleitos, no IFRN, Cefet-RJ e IFSC, se reuniram por, no mínimo, três vezes para tratar de possíveis ações para ter os seus direitos respeitados. Na época, os docentes eleitos tentaram organizar uma articulação nacional com a participação de movimentos sociais para fazer com que os casos tivessem visibilidade e, por fim, conseguissem os seus empossamentos instituídos.

Em que pese o poder executivo não ter obtido sucesso em suas indicações, já que todas foram revertidas, é importante ressaltar que foi evidenciada a manifestação da tentativa de ampliação da autocracia e da prática de *Lawfare*. Recursos jurídicos legítimos (como a possibilidade de postergar ou de indicar *pro tempore*) foram manejados para promover objetivos políticos e sociais incompatíveis com a democracia, como ilustram Martins *et al.* (2019). Já a tentativa de ampliação da autocracia, fica evidenciada pela tentativa de ataque a processos de instituições formais, como mostram Levitsky e Ziblatt (2018). Considerando-se um perfil autocrático para o governo Bolsonaro (MARTINS *et al.*, 2019), a tentativa de eliminar

forças, que possam significar algum risco ao seu plano de residência no poder, significa, também, interferir em instituições que têm viés político diferente, ou seja, que pregam ou são immanentemente democráticas (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 308). Corrobora-se, ainda, Avritzer (2018) e Kanegae (2020), porque as eleições para Reitores na Rede EPCT ilustram mais um local em que a democracia no Brasil tem sofrido ataques.

6 Considerações finais

A democracia brasileira está sob ataque do Poder Executivo. Pretendeu-se, neste artigo, analisar as ações que interferiram nos processos de escolha de Reitores da Rede EPCT entre os anos de 2018 a 2021. Apesar de avanços em relação à legislação que trata dos processos de consultas das UFs, demonstrou-se que as instituições da Rede EPCT tiveram que conviver com interferências do governo federal em quase 1/4 das eleições no período pesquisado. Considera-se esse indicador relevante por três motivos: o tempo de até 2 anos e 5 meses de interferência; o fato de três instituições terem nomeado (IFRN e Cefet-RJ) ou tentado nomear (IFSC) pessoas que não haviam participado do processo eleitoral ou vencido o processo anterior; e a existência de um aparato normativo claro, presente desde a lei de criação dos IFs.

O quadro relatado é preocupante, ainda que as tentativas de interferência tenham sido revertidas ao longo do tempo, seja por pressão da comunidade acadêmica e da sociedade, seja pela resistência dos poderes judiciário e legislativo (em relação à MP n. 914). Levitsky e Ziblatt (2018) afirmam que em democracias sólidas esses poderes possuem prerrogativas formais de autonomia, mas também salvaguardam a democracia ao manter as normas informais de “reserva institucional” ao limitarem o uso político-ideológico de instituições de Estado pelo governo, mesmo quando isso ocorre dentro de uma aparente legalidade.

Apesar disso, a análise dos casos apresentou indícios de práticas autocráticas como o clientelismo, a *Lawfare* e a tentativa de aparelhamento de instituições democráticas. Os atos discricionários do Presidente da República contribuem para a corrosão e o enfraquecimento da confiança nos valores democráticos sobre os quais se estrutura o sistema educacional brasileiro. Dessa forma, este estudo corrobora os achados de Esposito *et al.* (2022) e Silvestre *et al.* (2022) no que se refere à descontinuidade ou ruptura de políticas voltadas para a educação profissional, mas se destaca pela forma através da qual a descontinuidade foi efetivada. Além disso, demonstrou-se que o artifício de uma temporalidade inusual para nomeação de um candidato eleito submeteu algumas comunidades escolares a um ambiente menos democrático. Essa estratégia indica, ainda, que todo o aparato legal que rege a Rede EPCT ainda se encontra suscetível ao autoritarismo que se evidencia pela indicação de *pro tempore* em situações em que a vacância do cargo ocorre de forma até mesmo posterior ao fim do mandato dos Reitores.

Com base nessa problemática, sugere-se as seguintes proposições: em primeiro lugar, que os regulamentos internos busquem sempre a clareza, dando condições para que os candidatos sejam avaliados quanto aos seus históricos, com averiguação de possíveis irregularidades anteriores às eleições. Isso evitará a criação de justificativas para que existam interferências. Em segundo lugar, que seja formalizada, na legislação, a tradição informal de reconduzir o Reitor anterior como *pro tempore* ou que, em sua ausência ou de seu substituto, seja feita uma eleição junto ao órgão colegiado máximo para eleição, entre os pares, de um Reitor *pro tempore* interno, já que os membros desse órgão são conduzidos mediante eleição. Em terceiro lugar, que a legislação determine um prazo máximo razoável para a tramitação do processo de nomeação após a indicação da instituição. Com isso, haverá menos possibilidade das interferências externas nos processos democráticos dessas instituições.

SOLANO, Camila; ROCHA, Esther. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação da política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 21-34.

SZWARKO, José; LAVALLE, Adrian Gurza. Movimentos sociais e sociedade civil: reconfigurações da mobilização, repensando nossas lentes. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação da política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 453-464.

Recebido em julho de 2022.

Aprovado em novembro de 2022.