

TESE DE DOUTORADO

• TÍTULO  
**REFORMAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO LULA (2003-2010):  
IMPLEMENTAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO  
PROFISSIONAL**

AUTOR  
**CLAUDINO ORTIGARA**

ORIENTADOR  
**Dr. PEDRO GANZELI:**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Campinas-SP  
2012

i

  
**Prof. Dr. Dario Fiorentini**  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação  
Faculdade de Educação - Unicamp  
Matrícula: 21582-0

**UNICAMP - FE - BIBLIOTECA**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

GILDENIR CAROLINO SANTOS – CRB-8ª/5447

Or85r Ortigara, Claudino, 1961-  
Reformas educacionais no período Lula (2003-2010): im-  
plementação nas instituições federais de ensino profissional /  
Claudino Ortigara. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.

Orientador: Pedro Ganzeli.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de  
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Política e educação. 2. Ensino profissional. 3. Rede  
de ensino. 4. Ensino integrado. I. Ganzeli, Pedro, 1960- II.  
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.  
III. Título.

12-189/BFE

Informações para a Biblioteca Digital

**Título em inglês:** Educational reforms at the period Lula (2003-2010): implemen-  
tation in federal institutions of professional education

**Palavras-chave em inglês:**

Politics and education

Vocational education

Education network

Integrated education

**Área de concentração:** Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

**Titulação:** Doutor em Educação

**Banca examinadora:**

Pedro Ganzeli (Orientador)

Celso João Ferretti

Maria Aparecida Ciavatta Pantoja Franco

Marta Leandro da Silva

Luis Enrique Aguilar

**Data da defesa:** 01-10-2012

**Programa de pós-graduação:** Educação

**e-mail:** [claudino.ortigara@ifs.ifsuldeminas.edu.br](mailto:claudino.ortigara@ifs.ifsuldeminas.edu.br)

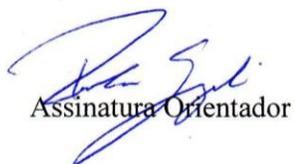
**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

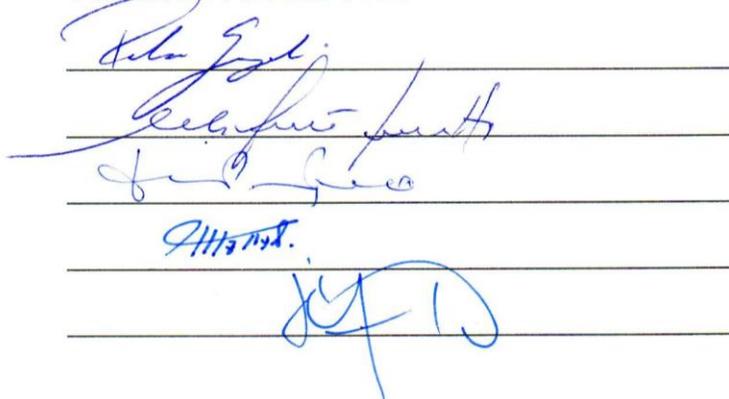
**Reformas Educacionais no Período Lula (2003-2010):  
Implementação nas Instituições Federais de Ensino Profissional**

Autor: **Claudino Ortigara**  
Orientador: **Dr. Pedro Ganzeli**

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendido por  
Claudino Ortigara e aprovada pela Comissão Julgadora.  
Data: 01/10/2012

  
Assinatura Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

  
\_\_\_\_\_

Dedico a Neidinha, ao Yuri e ao Ygor, nada  
nunca será mais importante

## AGRADECIMENTOS

A Diretoria do Campus Inconfidentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais pelo apoio institucional e as condições profissionais e acadêmicas necessárias ao processo de qualificação docente.

Aos dirigentes, professores, servidores e estudantes do Campus Inconfidentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais IFSULDEMINAS e do Campus São Paulo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo IFSP que prontamente permitiram o acesso aos documentos e se dispuseram a conceder as entrevistas sem o que não seria possível realizar este trabalho.

A Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, aos Diretores e professores Faculdade de Educação, aos colegas do Laboratório de Gestão Educacional deixo um agradecimento especial pela acolhida durante a realização do curso de doutorado e pelos bons momentos que compartilhamos.

Aos professores, Newton Antonio P. Bryan, Luis Enrique Aguilar, Nora Rut Krawczyk, Silvio Ancísar Sánchez Gamboa, Sonia Giubilei e Zacarias Pereira Borges, minha gratidão.

À Marina pela presteza no atendimento, cordialidade e atenção para com todos.

Aos professores, Dr. Celso João Ferretti e Dra. Marta Leandro da Silva que gentilmente aceitaram o convite para compor a Banca de Qualificação e aos professores Maria Aparecida Ciavatta, Luis Enrique Aguilar, que se juntaram aos primeiros na Banca de defesa e muito contribuíram para a construção desta pesquisa, minha eterna gratidão pelas valiosas contribuições.

Aos meus pais David e Ana pelos valores cultivados desde sempre.

Aos amigos, Éder, Genoveva, Doroteia, Wallace, Mirian, Vagno, Odilom, Zulmara, Rossi, Roque Lucio, José Jorge e Mauro pela solidariedade, apoio, incentivo e companheirismo.

E especialmente ao meu orientador, Professor Dr. Pedro Ganzeli, pelo incentivo, apoio pessoal e intelectual, pela orientação dedicada segura e bem conduzida durante a realização desta pesquisa, pela paciência e especialmente pela amizade construída nesse processo.

## RESUMO

Realizamos neste trabalho uma análise da implementação de políticas para educação profissional alicerçadas em princípios e fundamentos de formação integral, com a possibilidade de superar a dualidade estrutural que historicamente permeia a relação existente entre a formação geral e a formação para o trabalho. Analisamos a conformação das políticas implementadas no período do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), tendo como fio condutor a perspectiva dos mecanismos de regulação, com destaque para o conjunto de influências que atuam no processo de formulação e implementação de políticas, culminado na produção de ordenamentos normativos que representam um dos aspectos da relação entre o Estado e a sociedade. Tivemos como objetivo analisar como as escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica, a partir desses ordenamentos normativos, elaboraram e executaram seus projetos pedagógicos, tendo em vista a relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico de nível médio. O percurso metodológico da pesquisa consiste numa abordagem qualitativa na qual foram utilizados três procedimentos básicos na coleta de dados: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas do tipo semi estruturadas, realizadas em dois estudos de caso em instituições da Rede Federal. Os resultados mostraram o ensino integrado em processo de construção e apontaram para redução dessa dualidade, mas ainda limitado na sua capacidade de proporcionar as condições de exercício da plena cidadania.

**Palavras Chave:** Política e educação, Ensino Profissional, Rede de Ensino, Ensino Integrado.

## ABSTRACT

We accomplished in this work an analysis of implantation of education professional politics based in rudiment and fundamental of integral education, with the possibility to overcome the structural duality that historically permeate the relationship between general education and education for work. We parsed the form of politics deployed at the period of Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003 to 2010), and had like linkage the perspective of the mechanism of regulation, with highlight for the influence's kit that act of the process of formulation and implementation of politics, culminated of production of normative orders that represent one of the relationship's aspect between State and society.

Our goal was to analyze how federal system schools of professional and technological education, from this normative orders, elaborated and performed their pedagogic plan, with stress the relationship between the initial teaching and technical teaching of secondary school. The methodological course of the research consist in a qualitative approaching where was used three basics procedures at the data collection: bibliographic review, documental review and semi-structured interviews, accomplished in two case studies in Federal System institutions.

The results showed the integrated system in building process and showed for the reduction of this duality, but still limited in your capacity to provide the conditions for the exercise of full citizenship.

**Keywords:** Politics and Education, Vocational Education, the Education Network, Integrated Education.

## LISTA DE TABELAS

<b>N° da Tabela</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
Tabela 1	Projetos escolares financiados pelo PROEP 1997 a 2002.	128
Tabela 2	Projeção de matrículas no ano de estabilização dos 336 Projetos Escolares, de acordo com o nível.	131
Tabela 3	Evolução do número de matrículas no ensino médio, de acordo com dependência administrativa nos anos 1995 a 2003.	130
Tabela 4	Evolução do número de matrículas no ensino médio, de acordo com a dependência administrativa nos anos 2003 a 2010.	178
Tabela 5	Número de matrículas conforme forma de articulação entre ensino médio e ensino técnico e dependência administrativa.	180
Tabela 6	Evolução do número de Estabelecimentos de Educação Profissional de acordo com a Dependência Administrativa de 2002 a 2010	182

## LISTA DE QUADROS

<b>N° do Quadro</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
Quadro 1	Constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.	193
Quadro 2	Elementos constitutivos dos 28 PDIs analisados.	202
Quadro 3	Concepção de formação observada nos PDIs	216
Quadro 4	Número de docentes no Campus Inconfidentes em 2008 e 2012.	222
Quadro 5	Oferta de Cursos e Programas no Campus Inconfidentes	223
Quadro 6	Oferta de Cursos e Programas no Campus São Paulo em 2008 e 2012	250
Quadro 7	Número de alunos de acordo com os cursos e programas no Campus São Paulo.	251
Quadro 8	Número de docentes no Campus São Paulo em 2008 e 2011	252

## LISTA DE FIGURAS

<b>N° da Figura</b>	<b>Título</b>	<b>Pagina</b>
Figura 1	Divisão Geopolítica em 1909, com a indicação dos locais da instalação das 19 Escolas de Aprendizizes e Artífices.	186
Figura 2	Evolução do número de instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil entre 2002 e 2010.	192

## LISTA DE ANEXOS

<b>N° do Anexo</b>	<b>Título</b>	<b>Pagina</b>
Anexo I	Relação dos Patronatos Agrícolas fundados no Brasil	288
Anexo II	Relação dos Institutos Federais Criados pela Lei nº 11.892/2008 e Localidades onde serão constituídas as respectivas Reitorias e instituições de origem	289
Anexo III	Escolas Técnicas Vinculadas a universidades que passaram integrar os institutos federais	290
Anexo IV	Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais que integram a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.	290
Anexo V	Organograma da Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes/ Maio de 2008	291
Anexo VI	Organograma do Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS/ Maio de 2012	292
Anexo VII	Estrutura Organizacional CEFET SP 2008	293
Anexo VIII	Estrutura Organizacional do Campus São Paulo do IFSP vigente em 2012	294

## LISTA DE APÊNDICES

<b>N° do Apêndice</b>	<b>Título</b>	<b>Pagina</b>
Apêndice I	Roteiro para entrevista semiestruturada com Pró-reitores e Diretores Gerais	295
Apêndice II	Roteiro para entrevista semiestruturada para dirigentes e professores	296
Apêndice III	Roteiro para entrevista semiestruturada para servidores técnico administrativos	298
Apêndice IV	Roteiro para entrevista semiestruturada para estudantes	299

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AA - Aprendizados Agrícolas  
ANDES - Sindicato Nacional de Docentes de Ensino Superior  
ANFOP - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação  
ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Educação  
Art. - Artigo  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BM - Banco Mundial  
BOVESPA – Bolsa de valores de São Paulo.  
Cap. - Capítulo  
CEB - Câmara de Educação Básica  
CEFET-MG - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais  
CEFET-RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca  
CEFETs - Centros Federais de Educação Tecnológica  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CES - Câmara de Ensino Superior  
CNE - Conselho Nacional da Educação  
CNEPT - Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica  
COAGRI - Coordenação Nacional do Ensino Agrícola  
COFIEEX - Comissão de Financiamentos Externos  
CONAE - Conferência Nacional de Educação  
CONED - Congresso Nacional de Educação  
CP - Conselho Pleno  
D. – Dom  
DAD - Diretoria Administrativa  
DAP – Departamento de Administração e Planejamento.  
DDE - Departamento de Desenvolvimento Educacional  
DEN - Diretoria de Ensino  
DFG - Diretoria Acadêmica de Formação Geral

DGC - Diretoria Geral do Campus  
DGS - Diretoria Acadêmica de Gestão e Serviços  
DRE - Diretoria de Extensão  
EAA - Escolas de Aprendizizes a Artífices  
EaD – Educação a Distância.  
EAFs - Escolas Agrotécnicas Federais  
EM - Ensino Médio  
EPT - Educação Profissional e Tecnológica  
ETFs - Escolas Técnicas Federais  
EUA - Estados Unidos da América  
FAT - Fundo de Amparo do Trabalhador  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FUNDEP - Fundo de Desenvolvimento da Educação profissional e Tecnológica  
G8 - Grupo que era composto pelos sete países mais industrializados e desenvolvidos do mundo mais a Rússia.  
CGE - Coordenação Geral de Ensino  
CGAE - Coordenação Geral de Acompanhamento do Educando  
CGPP - Coordenação Geral de Pesquisa e Produção  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia  
IFB - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília.  
IFBA Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia.  
IF CATARINENSE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense.  
IF FARROUPILHA - - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha.  
IF FLUMINENSE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense.  
IFGO - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.  
IFMG - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais.  
IFPE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco.  
IFPR - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná.  
IFRS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.

IFSP - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.  
IFSULDEMINAS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais.  
IFSUL RIGRANDENSE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul Rio Grandense.  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
MERCOSUL - Blocos de países como é o caso do Mercado Comum do Sul  
MTb - Ministério do Trabalho  
nº - número  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
p. - página  
PA - Patronatos Agrícolas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional  
PIB - Produto Interno Bruto  
PL - Projeto de Lei  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PROEJA - Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Jovens e Adultos  
PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional  
PPPs – Planos Políticos Pedagógicos  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SEB - Secretaria de Educação Básica  
SEMTEC - Secretaria de Educação Média e Tecnológica  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SINDICEFET-PR - Sessão Sindical de Docentes do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná

SEF - Sistema Escola-Fazenda

UCP - Unidade de Coordenação do Programa

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
1- Metodologia de pesquisa.....	10
<b>CAPITULO I: Políticas Educacionais: Regulação, Formulação e Implementação.....</b>	<b>21</b>
1. 1 - O conceito de regulação nas políticas educacionais .....	22
1. 2 – Formulação e implementação de políticas educacionais .....	34
1. 3 - O processo de formulação e implementação de políticas. ....	43
1. 4 - O estudo da macro e da microimplementação. ....	53
1. 5 - A arquitetura da macroimplementação .....	55
1. 6 - A microimplementação. ....	58
<b>CAPÍTULO II - Antecedentes Históricos da Dualidade entre Ensino Propedêutico e Ensino Técnico.....</b>	<b>62</b>
2. 1 - Neoliberalismo, globalização e as reformas educacionais nos anos de 1990. ....	75
2. 2 - As reformas educacionais na perspectiva neoliberal e num contexto globalizado. ....	96
<b>CAPÍTULO III: Década de 1990: A Hegemonia da Formação para Trabalho.....</b>	<b>108</b>
3. 1 - A regulamentação da educação profissional nos governos FHC (1995 a 2002).....	110
3. 2 - O Plano de Expansão no Governo FHC .....	126
<b>CAPITULO IV: Políticas para Educação Profissional nos Governos Lula (2003 a 2010).</b>	<b>138</b>
4. 1 - Educação Politécnica como proposta de superação da dualidade entre ensino médio e ensino técnico.....	138
4. 2 - A regulamentação da educação profissional nos governos Lula. ....	149
<b>CAPITULO V: Implementação das Políticas para Educação Profissional Técnica de Nível Médio nos Institutos Federais .....</b>	<b>184</b>
5. 1 - A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Das Escolas de Aprendizizes à criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.....	184
5. 2 - A Educação Profissional Técnica de Nível Médio nos PDIs dos Institutos Federais.....	194
5. 2. 1 - Características gerais dos PDIs.....	201
5. 2. 2 - Análise dos PDIs segundo a concepção de formação.....	205
5. 2. 3 - Reflexões sobre a concepção de formação nos PDIs dos Institutos.....	216
5. 3 – A implementação das políticas em dois estudos de caso.....	218
5. 3. 1 - O caso Inconfidentes.....	220

5. 3. 2 - O caso de São Paulo.....	248
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>282</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>301</b>

## INTRODUÇÃO

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 criou uma expectativa de que tivessem se constituído as condições necessárias à implementação de políticas para a educação profissional alicerçadas em princípios e fundamentos visando a uma formação básica geral que fosse capaz de superar a dualidade estrutural existente entre a formação geral e a formação para o trabalho. Significou a possibilidade de se retomar uma discussão que esteve presente no processo de elaboração da LDB Lei nº 9.394/1996 e que foi interrompida no decorrer da década de 1990, período em que prevaleceu a concepção de escola para o trabalho como parte do contexto de reforma do Estado brasileiro e do processo de reestruturação produtiva vinculada aos interesses do capital e do mercado de trabalho.

As discussões que ocorreram durante tramite da LDB, Lei nº 9.394/1996 e as diferentes possibilidades de regulação que se apresentaram após a sua promulgação, representam na verdade disputas decorrentes de pensamento que concebem distintamente a sociedade e cidadania.

Esta disputa, que neste caso foi abordada a partir da perspectiva da oposição entre uma formação integral e o atendimento das demandas do modelo de desenvolvimento econômico, não se restringe ao caso específico da regulamentação da atual LDB. Assim como os processos de formação humana em geral e os de formação da força do trabalho em particular, é um fenômeno social historicamente determinado (SAVIANI, 2003).

A gênese desta disputa também tem suas raízes no processo histórico de colonização e desenvolvimento do país, no qual a educação profissional tem servido ao modelo de desenvolvimento econômico. Assim, para sua análise, bem como das demais modalidades e níveis de educação, deve-se considerar a condição de ser “constitutiva e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade cindida em classes, frações de classes e grupos sociais desiguais” (FRIGOTTO, 2007). Segundo esse autor, a compreensão daquilo que chamou de “dívida com a educação básica e educação profissional e tecnológica”, tanto no que se refere as suas dimensões qualitativas quanto quantitativas, passa pela disposição de se entender o tipo de estrutura social que foi se estabelecendo desde o Brasil Colônia e escravocrata até a hegemonia

da década de 1990 construída sob retórica da doutrina neoliberal.

Uma análise da evolução das políticas para educação profissional e tecnológica mostra que as escolas elaboraram seus projetos pedagógicos à luz das diretrizes e bases estabelecidas pelos governos por meio de medidas regulatórias representadas, principalmente, por instrumentos jurídico-normativos.

No período do Brasil Colônia, a educação profissional caracterizou-se pelo seu caráter excludente e preconceituoso, materializado nas Corporações de Ofício, que tinham como objetivo a capacitação para o exercício de ofícios desenvolvidos pelos homens brancos e livres e impediam o ingresso dos escravos e outras etnias. Com a chegada de D. João VI em 1809, passou a ter um caráter assistencialista quando foram criados os Colégios das Fábricas para atender às demandas de mão-de-obra que surgiam decorrentes da nova realidade política e econômica que se apresentava. Esses estabelecimentos, assim como a criação das primeiras Escolas de Aprendizes em 1909, eram destinados aos pobres, humildes e órfãos. Tinham também um caráter discriminador e de reprodução da estrutura estratificada da sociedade (MOURA, 2007). As escolas de aprendizes significaram ainda uma ação em defesa da industrialização do país, inseridas na corrente do pensamento industrialista presente no movimento que resultou na Proclamação da República.

Observa-se que não havia uma relação entre a criação das primeiras escolas de aprendizes e o capital agrário predominante na economia nacional daquela época. A relação entre capital e formação de mão-de-obra passou a ser observada a partir da década de 1930, quando Escolas de Aprendizes foram transformadas em Liceus, e, na década de 1940, criadas as Escolas Industriais Técnicas. A partir de então, passou-se a se observar uma relação direta entre a formação de mão-de-obra e a demanda advinda do processo de industrialização pelo qual o país passava, evidenciando a dualidade entre o ensino propedêutico e a formação para o trabalho.

Esta dualidade se faz presente nas discussões sobre as políticas para educação profissional como a que ocorreu no processo de aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases do Brasil, a Lei nº 4.024/1961, quando foi instituída a articulação completa entre os ensinos secundário e profissional; neste caso, eliminando, pelo menos no aspecto legal, a dualidade no ensino. Na prática, no entanto, a dualidade permanecia, pois os currículos elaborados pelas escolas privilegiavam os conteúdos exigidos para o acesso ao ensino superior enquanto que no ensino

profissionalizante priorizavam-se os conteúdos que estavam vinculados às necessidades dos setores produtivos.

Na década de 1970, enquanto por um lado observava-se uma crescente demanda das classes populares por acesso a níveis mais elevados de educação, por outro, o governo colocava em prática um projeto de desenvolvimento nacional baseado na industrialização que aumentava a demanda de técnicos de nível médio. Neste contexto tem origem a reforma da educação básica por meio da Lei 5.692/1971 que substituiu a equivalência entre os ramos secundário e propedêutico pela habilitação profissional compulsória, sugerindo a eliminação da dualidade. A compulsoriedade restringiu-se ao âmbito público, notadamente nos sistemas de ensino dos estados e no federal. Enquanto isso, as escolas privadas continuaram, em sua absoluta maioria, com os currículos propedêuticos voltados para as ciências, letras e artes visando ao atendimento das elites (MOURA, 2007).

A Constituição de 1988 foi discutida e promulgada num contexto de abertura democrática que sucedeu ao término do regime militar. Segundo Neves (1997), neste período surgiram, no cenário político brasileiro, novos sujeitos que passaram a postular uma cidadania livre e plena, o que permitiu que o texto constitucional incorporasse avanços no sentido da democratização dos direitos sociais e na orientação das políticas educacionais de maior abrangência. A Constituição de 1998 ampliou a responsabilidade da esfera pública na garantia da educação para todos, incorporando em seu texto várias propostas elaboradas pelo Fórum de Defesa da Escola Pública, explicitadas na Carta de Goiânia (SAVIANI, 1998).

Como parte deste mesmo processo, estão inseridas as discussões e propostas relacionadas ao início da elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Este processo, no entanto, contrariava os interesses da classe burguesa brasileira que, de acordo com Frigotto (2007), não necessita da universalização da escola básica, pois reproduz, por diferentes mecanismos, a escola dual em que a educação profissional e tecnológica é restrita a uma formação instrumental.

As transformações na base material do sistema de produção decorrentes principalmente do progresso acelerado das ciências e do processo de globalização, que ocorreram a partir do final da década de 1980, foram utilizadas como argumentos das classes dominantes para questionar o paradigma vigente, apontando para a necessidade de reestruturação econômica (M. SANTOS,

2003). Esses processos faziam parte de uma estratégia de transformação e ocorreram sob a hegemonia do capital, influenciando o papel do Estado nos processos de formulação de políticas públicas em geral (MORAES, 2001 e GENTILI, 1999).

A ideologia neoliberal, como ficou conhecido este processo hegemônico, pressupunha a mudança do Estado-de-bem-estar para um modelo de Estado regulador. Deste modo, a concepção de Estado em que se busca formular políticas públicas que objetivassem assegurar a todo cidadão acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à segurança e à renda mínima, muda para uma concepção de Estado regulador, segundo a qual, parte destes “direitos” devem ser atendidos pela iniciativa privada subsidiada e sob controle do Estado. Grande parte das funções antes atribuídas ao Estado, como a educação, deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, ficando o Estado com função de regulamentação e controle destas ações.

A educação, de modo geral e, em especial, as políticas a para educação profissional e tecnológica e a sua relação com as demais modalidades de educação assumem papel estratégico no projeto neoliberal com vistas a atender aos interesses dos empresários e industriais. Assim, com o pretexto de preparar os alunos para as necessidades do mercado de trabalho capitalista, as escolas estariam no centro do processo de construção da visão hegemônica neoliberal.

Foi neste contexto que se concluiu o trâmite e aprovação da atual LDB; portanto, este contexto era distinto daquele em que se iniciaram as discussões. E as discussões ocorridas neste processo representavam em grande parte as disputas entre grupos de pensamento ideologicamente distintos quanto ao modelo de Estado que estava sendo proposto.

Na LDB, a educação profissional foi definida como uma modalidade específica, mas que deveria ser ofertada de forma integrada aos diversos níveis de ensino. Assim, a expressão **educação profissional** foi utilizada pela primeira vez na legislação brasileira tratando-se de uma modalidade de ensino que, “integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento da aptidões para vida produtiva” (LEI n° 9.394/1996, Cap.. III, Art. 39). A lei estabeleceu ainda que “a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular (...) (Art. 40).

O uso da expressão educação profissional na LDB significou um avanço, visto que a amplitude do termo educação pressupõe direito de igualdade a todos, refere-se a uma formação geral com objetivo de promover o desenvolvimento humano integral com bases em valores

éticos, sociais e políticos, visando à formação de um sujeito autônomo e protagonista de uma cidadania livre.

No entanto, vale ressaltar que a lei não estabeleceu as diretrizes e as formas de como a educação profissional deveria se articular, em especial o ensino técnico com o ensino médio, o que possibilitou, a partir de então, diferentes interpretações.

Diante disso, o governo do presidente FHC, que conduzia a reforma do Estado segundo os princípios neoliberais, utilizou-se de mecanismos de regulação, entre os quais, instrumentos normativos e programas de financiamento, orientando a execução desta política para uma concepção de formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho sob a perspectiva da teoria do capital humano. As escolas, por sua vez, obrigaram-se a reformular seus projetos pedagógicos que passaram a refletir esta concepção de educação. Uma das consequências marcantes dessas medidas foi a obrigatoriedade de se separar o ensino regular do ensino técnico. Este, por sua vez, deveria ser ofertado em programas de formação acelerada, divididos em módulos com terminalidades que correspondiam a uma ocupação no mercado de trabalho, atendendo assim os interesses do sistema produtivo, sem se preocupar com a formação geral dos trabalhadores.

Esta regulamentação a respeito da educação profissional foi, por um lado, fortemente contestada pelas chamadas forças progressistas da sociedade brasileira e, por outro, foi prontamente assimilada pelos segmentos conservadores que, na verdade, esta regulamentação explicitava a disputa entre setores progressistas e conservadores da sociedade brasileira pela hegemonia deste campo político educacional (FRIGOTTO, CIAVATA e RAMOS, 2005).

Com a eleição do presidente Lula em 2002, esta disputa ganhou uma nova perspectiva, visto que o seu programa de governo incorporou a maior parte das ideias dos setores chamados progressistas. O plano de governo propunha rever a regulamentação da LDB tanto no que se refere ao conteúdo, propondo um ensino técnico integrado ao ensino médio desenvolvido segundo uma concepção de escola básica unitária, quanto à forma, o que seria assegurado por instrumentos de regulação democráticos originados de discussões com a participação da sociedade civil e consolidados no processo legislativo do Congresso Nacional.

Com o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, retoma-se o discurso de uma gestão social para uma educação profissional que assumisse papel estratégico no desenvolvimento do país. O tratamento a ser dado à educação profissional pelo novo governo seria de reconstruí-la

como objeto de política pública e corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior, as quais “de maneira explícita dissociavam a educação profissional da educação básica” (FRIGOTTO 2005 p. 1089).

Desta forma, a dualidade esteve no centro das discussões que resultaram nos mecanismos de regulação que conformaram as políticas educacionais do governo Lula, dentre os quais se destaca a Lei nº. 11.741/2008, que promoveu alterações na LDB. Restituiu-se a possibilidade de integração do ensino médio propedêutico com o ensino profissional (técnico), porém manteve-se a possibilidade de segmentação. A nova regulação restituiu o que Saviani (2003) se referiu como espaços onde existiam as bases materiais de desenvolvimento da educação politécnica ou tecnológica. Ficou, no entanto, a cargo de cada unidade escolar definir a forma de organização curricular de seus cursos. Decisão que, em última instância, representa uma escolha entre diferentes concepções de educação e de sociedade.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, avançou na abordagem da dualidade historicamente presente entre ensino propedêutico e ensino profissional, ao afirmar que “a combinação virtuosa do ensino de ciências naturais, humanidades (...) e educação profissional e tecnológica (...) pode repor, em novas bases, o debate sobre politécnica, no horizonte da superação da oposição entre propedêutico e o profissionalizante” (PDE, 2007c. p. 33). Como uma das ações do PDE, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas em educação profissional e tecnológica. Os institutos foram anunciados como instituições que deveriam priorizar a oferta de ensino técnico de nível médio integrado ao ensino médio de modo a superar a dualidade escolar.

Os ordenamentos normativos que, em última instância, orientam as ações das escolas foram historicamente legitimados e representam um dos aspectos da relação entre o Estado e a sociedade. O contexto em que estes ordenamentos foram originados é representado pela sociedade capitalista moderna, na qual seus indivíduos estabelecem relações permeadas pelos diferentes interesses. Assim, a análise das políticas para educação profissional implementadas no governo Lula não deve se restringir às leis, planos e normas, documentos e ações produzidas ou realizadas nos níveis centrais, como o poder legislativo e executivo, especialmente no MEC, pois a implementação de uma política não ocorre num processo linear hierarquizado e em sentido

único. O projeto de escola que se constituiu nas escolas da rede federal durante os governos Lula resultou dos instrumentos de regulação produzidos em “nível nacional” ou “regulação institucional” (BARROSO, 2006), mas também de um complexo sistema com diferentes níveis, finalidades, processos e atores, interagindo entre si, de modo muitas vezes imprevisível, segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas.

Neste sentido, corrobora Ciavatta (2005) ao afirmar que “criam-se, continuamente, novos termos, novas palavras, seja para expressar novas realidades engendradas pela vida social, seja para projetar, ideologicamente, novas ideias que queremos que se tornem realidade pela aceitação social que possam vir a ter” (p. 83). Assim, trabalho, politecnicidade e ensino integral são expressões que permeiam as discussões sobre as políticas para educação profissional e que, pelo seu caráter polissêmico, são passíveis de diferentes compreensões e apropriações.

Para Frigotto (2009), a polissemia do trabalho resulta de um complexo processo que se desenvolve historicamente nas relações sociais, e se vincula à produção material, e na cultura, mediante valores, símbolos, tradições e costumes. “O sentido que vai assumir, tanto na linguagem do senso comum quanto nos âmbitos das ciências, na sociedade de classes, resulta de relações de poder e dominação” (p. 190-191). A íntima relação entre trabalho e educação que sempre ocorreu na história pode ser compreendida como simples “fato existencial”, dado que “desde que o homem é homem existe reciprocidade entre as atividades voltadas para sobrevivência humana e as formadoras da sua personalidade, valores, hábitos, gostos, habilidades, competências etc” (NOSELLA, 2007, p. 138). No entanto, segundo o autor, com o surgimento da indústria e o aparecimento dos movimentos socialistas, o trabalho como fundamento da educação tornou-se tema importante e eixo principal da teoria educacional marxista na condição de “princípio pedagógico” (p. 139). Desta forma, a expressão “trabalho e educação” foi compreendida pelo autor como princípio pedagógico.

Os autores brasileiros que se destacaram nas abordagens da relação entre trabalho e educação, dentre os quais destacamos Saviani (1989 e 2003), Machado (1992), Frigotto, Ciavatta e Ramos, (2005), Kuenzer (2007) e Ferretti (2009), em sua maioria defendem para a realidade brasileira a educação de concepção politécnica. Contudo, para Nosella (2007), tais autores, dos quais excetuou Saviani, de modo geral conferem ao termo “politecnicidade” um conceito que transcende o sentido atribuído a essa palavra “nos dicionários, pela etimologia do termo, pelo

senso comum letrado, pela história das instituições escolares” (p. 141). Para esse autor, ocorre uma relação semântica óbvia e correta entre as palavras “politécnico e politecnia” e os conceitos que lhes atribuíram.

Por vezes o momento histórico em que cada autor se manifesta sobre determinado conceito pode alterar o significado a ele atribuído, podendo modificar apenas o caminho a ser seguido e, mesmo assim, alcançar os mesmos objetivos. De acordo com Ferretti (2009), um exemplo deste caso são as contribuições de Marx e Engel e as contribuições de Gramsci na abordagem que realizaram a cerca do campo educativo. Embora em períodos e contextos distintos, ambos se orientaram, de um lado, pela perspectiva teórica do materialismo histórico e, de outro, pela preocupação de natureza política que os remete, não apenas ao estudo, mas também às ações, que têm por objetivo a superação da formação social capitalista. “Nesse sentido, a educação escolar se põe, tanto para Marx e Engels quanto para Gramsci, como possibilidade concreta de elevação cultural e desenvolvimento dos trabalhadores” (p. 126).

As expressões “ensino integral”, “formação integrada” ou “ensino médio integrado” podem igualmente ser compreendidas ou apropriadas de diferentes formas, como sendo a justaposição dos currículos de ensino médio e ensino técnico, aumento de tempo de permanência na escola ou ainda como formação em que a educação geral se torne parte inseparável da educação profissional em todos os campos, inclusive na compreensão das relações sociais.

Para Ciavatta (2005), o tema da formação integrada que permeou os instrumentos de regulação das políticas para educação profissional coloca em pauta uma concepção de educação que está em disputa permanente na história da educação brasileira: “educar a todos ou a uma minoria, supostamente, mais apta ao conhecimento?” (p.85).

A possibilidade de reconstrução dos projetos políticos pedagógicos baseados em currículos integrados numa concepção de formação integral da cidadania foi restabelecida no governo Lula, porém essas políticas também permitiam a manutenção dos projetos que mantinham a modularização e a separação entre ensino profissional e ensino propedêutico. Assim, foi permitido que as escolas construíssem um novo projeto pedagógico ou mantivessem seus projetos pedagógicos que foram elaborados à luz da legislação que estava a serviço de uma concepção de educação profissional claramente comprometida com os ideais neoliberais. Essa decisão, em última instância, coube à comunidade escolar, composta pelo conselho diretor,

diretoria, seus coordenadores pedagógicos e, principalmente pelos docentes, discentes e técnicos administrativos, ou seja, à escola como “organização educativa”<sup>1</sup> que comporta os atores responsáveis implementação das políticas.

Diante do exposto, considerando-se os mecanismos de regulação que conformaram as políticas para educação profissional nos anos do governo Lula (2003 a 2010) e considerando-se ainda a relativa liberdade de ação e os diversos elementos que podem interferir na gestão das escolas da Rede Federal de Educação Profissional, a questão que colocamos neste estudo é: Quais os efeitos da política para educação profissional de nível médio do período Lula (2003 a 2010) na construção do “ensino integrado” em duas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica?

Entendendo-se que o projeto de escola é uma construção complexa, a resposta para esta questão não se dará de forma direta e objetiva. A resposta representará a síntese das respostas de outras indagações intermediárias que procuraremos responder no decorrer do percurso metodológico, tais como:

- a) As escolas da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica realizaram modificações em seus projetos pedagógicos, mais precisamente em seus currículos após a publicação do Decreto nº 5.154/2004 e da Lei nº 11.741/2008?
- b) Qual a percepção de ensino integrado dos servidores docentes e técnicos administrativos envolvidos na elaboração e execução do projeto pedagógico em duas escolas da rede federal?
- c) Quais os aspectos que dificultam e os que favorecem a construção do ensino técnico integrado ao ensino médio em duas escolas da rede federal.

Analisar como as escolas da Rede Federal de Educação Tecnológica e Profissional elaboraram e executaram seus projetos pedagógicos, tendo em vista a relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico de nível médio no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), constitui-se então o principal objetivo deste trabalho.

Para a consecução deste objetivo, consideramos importante o estabelecimento de outros objetivos de caráter específico, tais como;

---

<sup>1</sup> Lima (2008, p.8) compreende que a escola como *locus* da reprodução normativa será também *locus* de produção e reprodução de regras.

- a) Analisar e compreender a política educacional para a educação profissional no Brasil, no período do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), sua concepção e implementação nas escolas da Rede Federal de Educação Profissional;
- b) Identificar elementos que interferem na apropriação de políticas por parte das Instituições Federais de Educação Tecnológica;
- c) Analisar a forma como o ensino médio propedêutico se articula com os cursos técnicos de nível médio nas escolas da rede federal durante o governo Lula;
- d) Identificar a concepção de educação presente nos projetos pedagógicos das escolas.

## **1- Metodologia de pesquisa**

Como tese geral, todas as perguntas têm respostas, cabe indagar se todas as respostas têm o mesmo grau de veracidade (GAMBOA, 2008). As respostas para terem valor científico devem ser elaboradas com base em critérios ou regras de verificação ou controle de erros, ou seja, devem ser disciplinadas e controladas de acordo com princípios lógicos. Esta lógica deve ter início no contexto do problema e na forma concreta de elaborar a questão. Deve ainda considerar onde se situa o indagador e quais suas motivações e interesses sobre o objeto.

Da formulação da questão até a elaboração de uma resposta, existe um caminho a ser percorrido. Este caminho é o instrumental próprio da abordagem social é o que consideramos como sendo a metodologia de pesquisa. De acordo com Minayo (1999), devem ser considerados como elementos da metodologia as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e o potencial criativo do pesquisador.

A autora destaca que, na condição de abrangência das concepções teóricas de abordagem, a ciência e a metodologia andam juntas; por outro lado, as técnicas são importantes enquanto cuidado metódico do trabalho e alerta ainda para a necessidade de equilíbrio entre ambas. A excessiva ênfase nas técnicas pode conduzir ao empirismo, enquanto que a excessiva teorização pode levar a divagações abstratas ou pouco precisas em relação ao objeto de estudo. A experiência do pesquisador e seu papel criador são importantes para relativizar o instrumental técnico, estabelecendo o equilíbrio entre a teoria e as técnicas.

A breve contextualização da temática e da questão, para a qual se pretende buscar respostas neste trabalho, ao mesmo tempo em que servem para justificar o interesse pelo objeto da pesquisa também evidenciam a evolução da educação profissional no Brasil, revelando-nos mais especificamente que os seus objetivos e finalidades foram sendo definidas no âmbito das relações entre o modo de produção material, a organização política, as representações intelectuais e ideologias da cada época. As relações estabelecidas entre esses elementos, o conflito ou convergência de interesses certamente estiveram no centro das razões que definiram as políticas educacionais durante sua evolução. Neste contexto, insere-se a forma como a educação profissional se relaciona com as demais modalidades de ensino, em especial a relação entre o ensino técnico de nível médio e o ensino médio propedêutico. Assim, entende-se que os processos de formação humana, e mais precisamente da formação da força de trabalho, são fenômenos historicamente determinados.

Entendemos que, numa sociedade capitalista dividida em classes sociais, a educação é concebida como produto social resultado de uma ideologia dominante, cujos valores que estão na base desta ideologia são os interesses econômicos voltados principalmente para formação de trabalhadores como insumo do mercado de trabalho. Nesta perspectiva, a escola constitui-se no espaço para a reprodução dos interesses inerentes à cultura dominante.

Partindo dessa leitura, o percurso metodológico dessa pesquisa nos conduz para a opção de uma pesquisa de caráter qualitativo. A opção por uma abordagem qualitativa, no entanto, não nos impediu de que em determinados momentos utilizássemos elementos da abordagem quantitativa para fazermos a leitura de quadros, tabelas e números que quantificaram instituições e matrículas nas diferentes modalidades de ensino dentro do contexto delimitado para este estudo. De acordo com Minayo (1999), este tipo de análise permite realizar leituras de uma realidade estruturada que representa os aspectos mais visíveis do fenômeno. A partir dessa abordagem, seguimos para o universo de significações, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores que estão impregnados nos fenômenos estudados.

Definimos o percurso metodológico centrado numa abordagem crítico-dialética, fundamentada no fato de concebermos a educação como processo omnilateral, que supera a perspectiva unilateral de formação para o trabalho, portanto, capaz de promover transformações nas relações sociais e de romper com o ciclo vicioso da reprodução histórica dos grupos

dominantes.

Neste caso, associamo-nos ao pensamento de Gamboa (2008) de que o percurso metodológico baseado numa abordagem dialética se fundamenta na lógica interna do processo e nos métodos que explicitam a dinâmica e as contradições internas dos fenômenos e explicitam as relações entre homem-natureza, entre a reflexão-ação e entre teoria e prática. O homem é tido como criador e transformador da realidade social e a escola, como prática das formações sociais:

Nas pesquisas dialéticas o homem é tido como ser social e histórico; embora determinado por contextos econômicos, políticos e culturais, é o criador da realidade social e transformador desses contextos. A educação é vista como uma prática nas formações sociais e resulta de suas determinações econômicas, sociais e políticas; faz parte da superestrutura e, junto com outras instâncias culturais, atua na reprodução da ideologia dominante (p. 103-104)

Conforme o autor, a escola e a educação não devem ser entendidas apenas como condição de reprodução passiva da realidade. A educação também deve ser entendida como o espaço de reprodução das contradições que dinamizam as mudanças e possibilitam a gestação de novas formações sociais.

Segundo Minayo (1999, p. 64-65),

Esse caráter de abrangência, que tenta, a partir de uma perspectiva histórica, cercar o objeto de conhecimento através da compreensão de todas as suas mediações e correlações, constitui a riqueza, a novidade e a propriedade da dialética marxista para explicação social. (...) Enquanto o materialismo histórico apresenta o caminho que aponta a dinâmica do real na sociedade, a dialética refere-se ao método de abordagem deste real.

A escolha do método de análise na perspectiva crítico-dialética não significa a escolha de uma ferramenta asséptica, como alerta Frigotto (2008), “uma espécie de metrologia dos fenômenos sociais” (p. 76 grifo do autor). Nessa perspectiva de análise, o método vincula-se a “uma concepção de realidade de mundo e de vida no seu conjunto” (p. 77). Considerando o homem um indivíduo inserido no conjunto das relações sociais, a dialética situa-se, assim, no plano de sua realidade, “no plano histórico sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (p. 75).

No desenvolvimento deste trabalho, não desconsideramos o alerta feito por Frigotto (2008) de que a dialética para ser materialista e histórica não pode se constituir numa “doutrina”, não pode ser engessada por categorias gerais que não sejam historicizadas. Essa abordagem tem

como característica abordar a totalidade do específico, do singular e do particular, o que, conforme nos orienta o autor, significa dizer que as categorias totalidade, contradição, mediação e alienação são construídas historicamente e não devem ser consideradas apenas como fruto de uma captação sensorial da realidade. Procuramos não perder de vista que a compreensão de um fenômeno só é possível quando analisado com relação à totalidade a que pertence como ocorre nas abordagens fenomenológicas, em que uma palavra só pode ser compreendida dentro de um texto, e este, num contexto de forma que a totalidade só é compreendida em função dos elementos que a integram.

A temática em questão oferece-nos como importantes fontes de informação e de dados, publicações, textos, documentos e leis. Constitui-se numa abrangente discussão com argumentação sólida construída com o auxílio de estudos teóricos como o da análise dos documentos e textos, numa abordagem de cunho fenomenológico-hermenêutica, combinada com estudos sobre experiências, práticas pedagógicas, processos históricos, discussões filosóficas, ou análises contextualizadas a partir de um prévio referencial teórico numa abordagem crítico-dialética.

A abordagem crítico-dialética, no entanto, avança para além da interpretação estática do fenômeno. Nela, a formação lógica do fenômeno e sua essência têm uma dinâmica historicizada. Nesta perspectiva, a ciência é tida “como produto da ação do homem, e tida como uma categoria histórica, um fenômeno em contínua evolução inserido no movimento das formações sociais” (GAMBOA, 2008, p. 101). Foi esta a perspectiva que seguimos.

O histórico da relação de dualidade entre o ensino propedêutico e o ensino técnico, que permeia a discussão das políticas públicas para a educação profissional no Brasil, em determinado período, coincide com a nossa trajetória de quase trinta anos atuando como professor na educação profissional e tecnológica. Foi esse percurso de atuação profissional que nos permitiu a identificação do problema em questão, e foi neste contexto que se estabeleceu a relação do sujeito com o objeto de pesquisa, relação esta que integra o processo de produção de conhecimento, conforme nos aponta Gamboa (2008):

A produção científica é uma construção que serve de mediação entre o homem e a natureza, uma forma desenvolvida da relação ativa entre sujeito e o objeto, na qual o homem, como sujeito, veicula a teoria e a prática, o pensar e agir, num processo cognitivo-trasformador da natureza (p. 101).

De acordo com o autor, a explicação científica da dialética decorre da ação, sendo esta a categoria epistemológica fundamental. O processo cognitivo está centralizado na relação dinâmica sujeito-objeto, designada pelo autor como “concreticidade”. Os critérios de cientificidade dos novos conhecimentos gerados fundamentam-se na lógica interna do processo de estudo e nos métodos que explicitam a dinâmica e as contradições internas do fenômeno e explicam as relações entre homem-natureza, entre reflexão-ação e entre teoria e prática.

A pesquisa científica, de acordo com Habermas (1982), costuma sempre estar orientada por interesses que estão por trás do processo de busca de conhecimento. Neste caso, trata-se de interesse crítico-emancipador e está subjacente a um conjunto lógico poder/emancipação/crítica próprio do enfoque crítico dialético que orienta a pesquisa. A atividade intelectual reflexiva organiza-se para desenvolver a crítica e alimentar a práxis que transforma o real e libera o sujeito dos diferentes condicionantes.

O enfoque crítico-dialético trata de apreender o fenômeno, no caso a política educacional, em seu trajeto histórico e suas inter-relações com outros fenômenos, como a globalização, a hegemonia neoliberal, a implementação e regulação de políticas, a politecnia e polivalência, e a dualidade educacional.

A questão presente neste trabalho considerou a possibilidade de que, após a implementação das políticas do governo Lula, seria possível a construção de projetos pedagógicos, com conceitos de cidadania diferentes do que era possível durante o período do governo FHC. As discussões conduzidas procuraram centrar-se nas possibilidades de articulação entre ensino médio propedêutico e ensino técnico prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996.

Definimos como objeto de estudo as políticas para a educação profissional implementadas no governo Lula (2003 a 2010), as quais foram abordadas a partir dos mecanismos de regulação que as conformaram, incluindo dois estudos de caso realizados em instituições da rede federal com o objetivo de se observar os efeitos dessas políticas no nível micro da sua implementação.

Fizemos a opção pelo método do estudo de caso e esta opção justificou-se por este permitir a validação do conhecimento gerado pela pesquisa, a aprovação de sua confiabilidade e relevância pela comunidade acadêmica em função da ampla e densa discussão que foi conduzida

sobre o estado atual do conhecimento referente à temática que foi focalizada, de modo que possibilitará, de alguma forma, inserir a pesquisa no processo de produção coletiva do conhecimento, de maneira que se favoreça o diálogo com aqueles que se interessam pela mesma temática, permitindo assim a cumulatividade e aplicabilidade dos resultados (ALVES-MAZZOTTI, 2006).

Orientamo-nos pelo conceito de estudo de caso qualitativo, de casos múltiplos (STAKE, 2000), nos quais vários estudos podem ser conduzidos simultaneamente, como no caso em questão em que várias instituições estão sujeitas às mesmas orientações das políticas para educação profissional técnica de nível médio. Conforme este autor, considera-se um caso como uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas. Algumas características podem estar dentro do sistema, nos limites do caso, e outras fora, e nem sempre será possível determinar onde termina a instituição e começa o contexto. Assim, uma instituição, como caso, deve ser estudada como um sistema delimitado, embora exista a influência de diferentes aspectos que se ligam a esse sistema, como o contexto físico, sociocultural, histórico e econômico em que está inserida a instituição.

As instituições em que procedemos as análises foram o Campus Inconfidentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS) e o Campus São Paulo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP).

A escolha dessas instituições justifica-se pelos aspectos que explicitaremos a seguir. Até o ano de 2008, essas instituições eram autarquias independentes e autônomas, pertencentes à Rede Federal de Educação Tecnológica, sendo que ambas aderiram à proposta de integração realizada pelo governo federal e que, a partir de 2008, passaram a integrar um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Entre as modalidades e níveis de ensino que ofertam, encontram-se o ensino médio e ensino técnico de nível médio.

O atual Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS teve sua origem nos grupos de patronatos agrícolas criados a partir de 1918, pertencia ao grupo das Escolas Agrotécnicas, cuja atuação estava predominantemente voltada ao setor primário da economia, e denominava-se Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes, localizado em Inconfidentes, MG, município de pequeno porte no interior de Minas Gerais. A partir de 2008, passou a integrar o IFSULDEMINAS, como resultado da integração dessa escola com a Escola Agrotécnica Federal

de Inconfidentes e a Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho.

O Campus São Paulo na sua origem foi uma das 19 escolas de aprendizes e artífices criadas em 1909, as quais mais tarde se constituiriam na Rede Federal de Educação Profissional. Antes de se constituir, o IFSP integrava o grupo dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) com atuação predominantemente voltada ao ensino industrial e ao setor terciário e denominava-se Centro Federal de Educação Federal de São Paulo, localizado no município de São Paulo, maior capital do País e da América Latina. A partir de 2008, aderiu à proposta do governo federal, passando a integrar o IFSP.

Concorreu ainda para a escolha dessas instituições o fato de que cada uma representa um segmento histórico de atuação da rede federal, bem como por estarem inseridas em contextos geográficos e sócio-econômicos distintos. O Campus Inconfidentes, do IFSULDEMINAS, representa a tradição da oferta do ensino agrotécnico, está localizado em Inconfidentes, município de pequeno porte no interior de Minas Gerais, cuja principal atividade econômica é a agricultura. Por outro lado, o Campus São Paulo do IFSP representa a tradição de oferta de ensino técnico industrial e está localizado numa região urbana, industrial representada pela Cidade de São Paulo, a maior cidade da América Latina.

A escolha dessas instituições como foco da pesquisa não significou que elas foram abordadas apenas em função de suas relações internas. Elas foram consideradas como parte de uma rede e integrantes de uma modalidade de educação. O enfoque nas escolas significou, pois, estudar sua singularidade, sem desvinculá-las de suas relações mais amplas. Do ponto de vista metodológico, isto implica em complementar as observações de campo com as advindas de outras ordens sociais, como, por exemplo, a política educacional do país e suas formas de regulação (ANDRÉ, 1994).

De acordo com Alves-Mazzotti (2006), Stake distinguiu três tipos de estudo de caso a partir de suas finalidades: a) intrínseco, que se refere à busca de melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular; b) instrumental, cujo interesse deve-se à crença de que ele facilitará a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto, o que serve para contestar uma generalização amplamente aceita, apresentando um caso que nela não se encaixa; c) coletivo, no qual se estuda conjuntamente mais de um caso para investigar um dado fenômeno, podendo ser entendido

também como um caso instrumental estendido a vários casos.

Na análise em curso combinamos elementos de um estudo de caso instrumental com um estudo de caso coletivo, em que os casos individuais, ou seja, Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS e Campus São Paulo do IFSP, incluídos no conjunto, ao mesmo tempo em que possuem características comuns, mantêm particularidades próprias. Procurou-se abranger na discussão tanto o que é comum como o que é particular nas instituições. Assim, fazendo esta escolha, acredita-se que o seu estudo permitiu a melhor compreensão, ou mesmo a melhor teorização, sobre um conjunto ainda maior de casos.

Para a coleta de dados, foram utilizados três procedimentos básicos para este tipo de pesquisa:

a) A revisão bibliográfica que teve como objetivo identificar passagens ocorridas na evolução histórica da educação profissional e tecnológica em que os autores observaram e discutiram a dualidade na formação profissional, a identificação e compreensão de outros fenômenos como a globalização, a hegemonia neoliberal, os mecanismos de regulação e o processo de implementação de políticas. A revisão bibliográfica permitiu-nos compreender como esses fenômenos influenciaram a construção dos projetos pedagógicos nas escolas.

b) A análise documental que, neste caso, concentrou-se em duas linhas. Na primeira, foi analisada a legislação, planos, pareceres, relatórios e instrumentos de regulação e controle, referentes à educação profissional que foram produzidos durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010). Na segunda linha de análise, foram analisados documentos internos das instituições, com prioridade aos planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), nos quais se inserem os Planos Políticos Pedagógicos (PPPs) e Projetos de Cursos produzidos pelas Escolas, durante o período de 2003 a 2010.

c) As entrevistas do tipo semiestruturadas, conduzidas de maneira focalizada, nas quais, mesmo sem obedecerem a uma estrutura formal preestabelecida, foram utilizados roteiros contendo um pequeno número de perguntas abertas que contemplaram os principais tópicos relativos ao assunto da pesquisa (THIOLLENT, 1980). As entrevistas foram gravadas mediante apresentação de termo de consentimento livre e esclarecido e, depois, transcritas literalmente para as análises.

A sistematização, a descrição e a interpretação dos dados coletados foram feitas segundo o

procedimento de pesquisa “análise de conteúdo”. Por este tipo de procedimento, os dados são considerados mensagens que devem estar necessariamente vinculadas às condições contextuais de seus produtores (FRANCO, 2005). Segundo a autora, a análise de conteúdo tem como finalidade a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, inferência esta que pode ou não recorrer a indicadores quantitativos. Portanto, produzir inferências nestas condições tem um significado explícito e pressupõe a comparação dos dados obtidos com os pressupostos teóricos de diferentes concepções de mundo, de indivíduo e de sociedade. Contudo, cabe lembrar o alerta feito por Moraes (1999) de que a análise de conteúdo não deixa de ser também uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados. De acordo com esse autor, não é possível uma leitura neutra, pois toda leitura se constitui numa interpretação.

Para a generalização e aplicação dos resultados dos estudos de caso, propõe-se a “generalização naturalística”, conceito que foi cunhado por Stake em 1978 e abordado por Alves-Mazzotti (2006), segundo o qual os pesquisadores naturalísticos, por meio de uma narrativa densa e viva, oferecem a oportunidade para que os leitores a associem com suas experiências vividas em outros contextos. Assim, a responsabilidade de definir para quais populações ou para quais contextos os resultados obtidos podem ser generalizados foi transferida para os leitores. Estes, ao se depararem com a descrição dos sujeitos, das relações que mantêm entre si, de seus comportamentos e das situações em que ocorrem, decidirão se as interpretações, hipóteses, *insights* apresentados no estudo podem ser aplicados aos casos de seu interesse.

O presente trabalho foi organizado em cinco capítulos:

O capítulo I foi reservado à discussão conceitual sobre o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Procurou-se destacar a centralidade do Estado na condição de principal agente neste processo, bem como as funções que tem e as formas de sua intervenção na sociedade. Abordamos o conceito de regulação de políticas aplicado ao campo educacional, nos seus níveis transnacional, nacional e local e os possíveis efeitos que estes processos de regulação podem gerar. Também consideramos as dimensões institucional e situacional. Considerando-se a educação como política pública que representa a materialidade da intervenção do Estado, as abordagens neoliberal, pluralista, social-democrática e marxista, sugeridas por Azevedo (2004), foram consideradas no estudo do processo de formulação e implementação de

políticas.

No capítulo II realizamos um resgate histórico das políticas para a educação profissional no Brasil, procurando identificar os momentos em que a dualidade foi favorecida ou diminuída por meio das políticas em vigor. Procurou-se relacionar as políticas para a educação profissional com o processo de desenvolvimento social e econômico brasileiro, identificando-se outros fenômenos relacionados com a temática em discussão. Destacou-se o processo de globalização e a hegemonia neoliberal, que se entende que estiveram nas bases das reformas ocorridas até os anos de 1990 no Brasil. Por isso, a abordagem desses dois fenômenos teve destaque nesse capítulo.

O capítulo III foi destinado à análise das políticas implementadas na década de 1990, com ênfase no período dos governos Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), (1995 a 1998 e 1999 a 2002), em que o Brasil passou por profundas transformações, norteadas pela proposta de reforma do Estado Brasileiro visando adequar sua atuação no sentido de criar as condições para que a economia se desenvolvesse e se tornasse competitiva na perspectiva neoliberal e num contexto globalizado seguindo as orientações dos organismos financeiros internacionais. A análise teve como eixo norteador os instrumentos jurídico-normativos e os programas instituídos nesse período, com destaque para o trâmite da aprovação da LDB, Lei n.º. 9.394/1996, e para os instrumentos normativos decorrentes da aprovação dessa lei. A análise foi realizada na perspectiva de se identificar de que forma esses elementos influenciaram a relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico. Foram considerados os efeitos da globalização e da hegemonia neoliberal na formulação das políticas para educação profissional neste período.

No capítulo IV realizamos a análise das políticas para a educação profissional implementadas pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), (2003 a 2006 e 2007 a 2010), cuja proposta seria de reconstruí-la como política pública e corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior. Destacam-se as discussões que ocorreram no percurso do governo e resultaram em instrumentos jurídico-normativos de regulação com destaque para aprovação da Lei n.º 11.741/2008 que alterou a LDB e a Lei 11.892/2008 que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Procurou-se analisar esses e outros instrumentos de políticas educacionais, com o

objetivo de revelar como elas influenciaram o planejamento dos projetos pedagógicos nas escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica, tendo em vista a relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico de nível médio.

No capítulo V realizamos a caracterização da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica com ênfase nas suas escolas na perspectiva de unidades de execução das políticas educacionais. Apresentamos também as análises realizadas nos documentos das escolas e os resultados dos dois estudos de caso realizados junto às duas unidades da rede federal. Estas análises foram realizadas estabelecendo-se interconexões com os demais capítulos procurando compreender os efeitos da política para educação profissional de nível médio do período do governo Lula no processo de construção do ensino integrado nas instituições da rede federal.

## CAPITULO I

### **POLÍTICAS EDUCACIONAIS: REGULAÇÃO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

Pensar em políticas públicas, particularmente na área educacional, significa pensar na complexidade dos conceitos, teorias e metodologias, bem como na inserção destas políticas no contexto político-social do país. Considerando-se a amplitude do campo da análise de política, este capítulo pretende analisar os principais conceitos sobre políticas públicas que favoreçam a compreensão das regulações das políticas educacionais.

As funções assumidas pelo Estado e as formas de sua intervenção na sociedade têm se mantido ao longo da história, uma estreita relação com as crises e movimentos do modo capitalista de acumulação. Foi assim no período que sucedeu a segunda Guerra Mundial, quando ganharam notoriedade as políticas de proteção social materializadas no Estado-de-Bem-estar-social e na crise econômica do final dos anos de 1960, que inspiraram uma extensa produção teórica no campo da tradição marxista. No final dos anos de 1980, novamente a crise da produção capitalista, aliada à aceleração do processo de globalização, serviu de argumentação para a disseminação dos ideais neoliberais.

O estudo sobre políticas públicas, de um modo geral, passou a ganhar maior importância no período pós-guerra quando as políticas keynesianas de Bem-estar-social começaram a ser substituídas por políticas redistributivas de gasto<sup>2</sup>. Essas políticas passaram a dominar a agenda da maioria dos países em desenvolvimento e eram decorrentes da necessidade de adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e das restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006).

O processo de “desestatização”, que ocorreu a partir da segunda metade da década de 1980, decorrente das transformações nos modos de produção e consequente reestruturação capitalista, promoveu a retirada do Estado de alguns setores da sociedade e, assim, instaurou-se o debate sobre uma nova forma de relação do Estado com as políticas públicas que se faziam

---

<sup>2</sup> Políticas redistributivas visam redistribuir recursos entre os grupos sociais; buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos (SOUZA, 2006).

necessárias em decorrência das novas demandas econômicas, políticas, culturais e sociais.

Neste aspecto, o modo de funcionamento e a organização dos sistemas educacionais de muitos países sofreram intensas transformações proporcionadas por medidas políticas e administrativas. A relação do Estado com as políticas educacionais, que, a partir da década de 1990, acabou por se traduzir nas medidas políticas que promoveram os processos de descentralização e a focalização de recursos, instituiu os sistemas de avaliação e a delegação de autonomia para as escolas como forma de responsabilizá-las pelo resultado de sua atuação.

Uma das questões centrais na discussão da implementação de políticas públicas educacionais refere-se à análise das ações ou das intervenções do Estado, que, nesse caso, de acordo com Bobbio (2007), apresenta-se como principal agente.

Nas políticas educacionais, em função da intencionalidade ideológica dos processos educativos, a difusão do conceito de regulação aparece quase sempre associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização (BARROSO, 2005). O papel regulador do Estado compreende a adoção de um conjunto de medidas, que obedecem a critérios técnicos de modernização, desburocratização e combate à ineficiência do Estado.

Esse ciclo de reformas nos sistemas educacionais, amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados, que ocorreu em diversos países a partir da década de 1990, está inserido no conceito de regulação de políticas educativas (OLIVEIRA, 2005). No Brasil, os estudos sobre políticas públicas se intensificaram a partir da década de 1980, favorecidas pelo término da Ditadura Militar e pelo processo que restituiu a democracia política no País (AZEVEDO, 2004). Foi a partir de então que elas ganharam o centro dos debates, nos quais se questionava qual deveria ser o perfil dessas políticas enquanto elementos estruturais das economias de mercado e quais tipos de regulação configurariam a relação entre o Estado e a sociedade.

### **1. 1 - O conceito de regulação nas políticas educacionais**

A discussão do conceito de regulação no campo da educação é relativamente recente e trata-se de um termo passível de diferentes significados conforme o quadro teórico, disciplinar, linguístico em que se inscreve. De acordo com Barroso (2005), a definição mais frequente nos

dicionários em geral apresenta *regulação* enquanto ato de regular referindo-se ao modo como se ajusta determinada ação com o objetivo de atingir determinadas finalidades. Pode estar se referindo a uma ação tanto social como mecânica ou biológica e se traduz sob a forma de regras ou normas. De acordo com esse autor, a diferença entre regulação e regulamentação não tem a ver com a sua finalidade, dado que tanto uma como a outra visam à definição e cumprimento das regras que operacionalizam os objetivos. A regulamentação, no entanto, deve ser entendida como um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas sob a forma de regulamentos que muitas vezes acabam por terem um valor em si mesmos, independente de seu uso.

Barroso (2005) exemplifica o uso do conceito em diferentes acepções que ajudam nesse entendimento: a) na doutrina militar, a regulação traduz as operações que permitem, na utilização de material ou numa operação com tropa, o melhor resultado, a melhor utilização e combinação de esforços conjuntos diante de um objetivo a ser atingido nas melhores condições e no menor esforço; b) na economia, para identificar a intervenção de instâncias com autoridade legítima para orientarem e coordenarem a ação dos agentes econômicos como no caso do controle de preços, na regulação do comércio e da energia entre outros.

A elucidação do significado de regulação teve um importante incremento por ocasião do desenvolvimento da teoria dos sistemas, dado que ela é vista como uma função essencial na manutenção do equilíbrio de qualquer sistema, seja ele físico ou social. A regulação neste caso está associada aos processos de retroação (positiva ou negativa). Para Barroso (2005), “é ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus executores”.

Na sua relação com as ações de retroação, distinguem-se dois tipos de regulação complementares: “as regulações conservadoras e as regulações transformadoras” (BARROSO, 2005, p. 728). No primeiro caso, elas têm como função assegurar a coerência, o equilíbrio e a reprodução do sistema, enquanto que, no segundo caso, elas desempenham uma tripla função: conhecer como o sistema dá lugar a novas formas de organização; compreender de que modo um processo de regulação dá origem ao seu sucessor; e que independência se estabelece entre diferentes modos de regulação.

Dentro de um mesmo sistema, podem existir vários dispositivos distintos de regulação, com diferentes finalidades. No âmbito dessa análise, o termo regulação será utilizado para expressar as formas de relação entre o Estado e a sociedade com o propósito de manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema sócio-econômico. Refere-se a um ordenamento normativo historicamente legitimado, que busca a solução de conflitos e compensação de mecanismos de desigualdades e de exclusão próprios do modelo capitalista. A concepção de organização social, política e econômica dos governos se faz presente nos ordenamentos que definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade (KRAWCZYK, 2005). O conceito de regulação expressa as formas de relação entre o aparato estatal e a sociedade civil, tendo como objeto as fontes de governabilidade para o desenvolvimento do sistema capitalista.

O contexto em que ocorreram estes ordenamentos é o representado pela sociedade capitalista moderna e complexa, em que os indivíduos são dotados de interesses e recursos diferenciados e que agem e interagem a fim de satisfazerem suas necessidades. É nesse contexto em que ocorrem a recomposição do poder do Estado e a redefinição dos papéis de diferentes agentes sociais, e a análise desse processo deve ser realizada na perspectiva do conceito de regulação.

De acordo com Barroso (2006), a análise desse processo considera a existência de três níveis de regulação diferentes, mas complementares: “a regulação transnacional; a regulação nacional; a microrregulação local” (p. 44).

Para esse autor, a **regulação transnacional** se refere:

ao conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como “obrigação” ou como “legitimação” para adaptarem ou proporem decisões ao nível de funcionamento do sistema educativo. (BARROSO, 2006, p. 44 e 45, grifo do autor)

Este nível de regulação muitas vezes tem origem nos países centrais e faz parte do sistema de dependências em que se encontram os países periféricos ou semi-periféricos, que se encontram numa posição de constrangimento estrutural de natureza política, econômica, geoestratégica como também dos efeitos do processo de globalização que foi acelerado a partir da década de 1990.

Como elementos que fazem parte desse nível de regulação, podem-se destacar as ações dos organismos supranacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que, embora organismos de financiamento, na década de 1990 se constituíram nos principais atores no processo de formulação de políticas. A Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e a cultura (UNESCO), por meio da promoção de conferências como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Juntien na Tailândia em 1990, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Grupo dos sete países mais industrializados e desenvolvidos do mundo mais a Rússia (G8) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) são organismos que reúnem especialistas, técnicos e funcionários de diferentes países. Esses organismos de modo geral realizam diagnósticos e investigações que, muitas vezes, resultam em programas de cooperação, metodologia, técnicas e soluções, a que recorrem os especialistas dos diferentes países, sempre que são solicitados a se pronunciarem ou apresentarem soluções sobre os diversos problemas nacionais.

Um problema que se observa nesse processo é o que Barroso (2003) chamou de **“efeito da contaminação”** que existe ao nível da transferência dos conceitos das políticas e das medidas postas em prática entre os países em escala mundial. Por este efeito, há uma tendência de os membros de governo, funcionários e educadores adotarem soluções transportáveis em uso num determinado país para aplicarem nos seus sistemas. São soluções que, se funcionam bem em outros países são fáceis de serem defendidas e apresentadas como soluções rápidas que permitem legitimar mudanças internamente.

Na maioria das vezes, esta “contaminação” se limita à retórica e destina-se a legitimar soluções propostas internamente, com exemplos estrangeiros. Porém, em outras vezes, as soluções importadas convergem com as finalidades das políticas adotadas internamente. Ao escrever sobre a regulação e desregulação nas políticas educativas e analisar suas tendências emergentes em estados de educação comparada, Barroso (2003) afirmou:

É no contexto deste debate que, na educação, se promovem, discutem e aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alternar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recursos a dispositivo do mercado) ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituem até aí um campo privilegiado da intervenção do Estado (p. 19).

De acordo com o autor, essas medidas podem ser justificadas como critérios de modernização e combate à ineficiência, por imperativos políticos em função de projetos neoliberais, pela natureza filosófica e cultural como nos processos de descentralização que promovem a participação comunitária, ou ainda, pela natureza pedagógica, como quando são adotadas medidas que visem centrar o ensino nos alunos e em suas características específicas conformando as políticas de focalização.

Os programas de ajustamento propostos pelo FMI para o Brasil na década de 1990, que faziam da educação pública um instrumento de combate à pobreza, podem ser considerados exemplos desse nível de regulação nas políticas educacionais brasileiras.

**A regulação nacional** foi conceituada por Barroso (2006) como sendo:

(...) o modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. (p. 50)

Essa regulação se refere aos modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores, ou seja, o modo como as autoridades públicas exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo. Compreende um conjunto de decisões relativas à alocação de valores, de procedimentos orientados por meio de normas, injunções e constrangimentos que devem mediar as relações entre o estado e os atores sociais envolvidos nos processos de implementação das políticas. Reynaud (2003) denominou esse processo de “regulação de controle”, enquanto que Barroso (2003) havia se referido a esse nível de regulação como sendo “regulação institucional, normativa e de controle”.

Segundo Barroso (2003), a visão institucional de regulação pelo Estado, de controle de ações, reduz o processo de múltiplas regulações a que está submetido o sistema educacional, o que torna imprevisíveis os efeitos da regulação institucional, devido à própria complexidade do sistema educacional. Nos sistemas humanos não pode haver a regulação por sujeição. Este fato explica as ações dos atores, integradas em função de um modelo estrutural, em que as regras não podem prever tudo. É difícil pensar em harmonia, otimização de processos, equilíbrio de relações, na regulação de grupos humanos.

Para Maroy e Dupriez (2000), pode ocorrer uma forma de ação governamental

denominada de regulação institucional que se refere ao conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade. De acordo com esses autores, a regulação é resultante da articulação entre uma ou várias intervenções de controle e de processos horizontais de produção de normas na organização. A regulação é entendida no sentido de um processo social ativo de produção de “regras de jogo”, permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Nesse sentido haveria um (re)ajustamento das ações como consequência da apropriação, ou não, das regras e injunções.

Esta regulação tem por objetivo regular as ações inerentes aos serviços escolares oferecidos pelas unidades escolares. Trata-se de um sistema vertical de regulação em que as normas são seu principal mecanismo.

Em discussão realizada a cerca do papel dos atores da gestão curricular intragovernamental no âmbito das reformas educativas no contexto latino-americano da década de 1990, Braslavsky (1998) referiu-se ao processo de regulação a que estão sujeitos os processos de formulação e implementação das políticas educativas a partir de uma perspectiva intrassistêmica ou intra ministerial. A autora partiu do pressuposto de que há uma tendência a interpretar a dinâmica dos conteúdos curriculares como lutas de forças e posições entre diferentes setores sociais, grupos de interesse políticos e ideológicos. O Estado, neste caso, foi entendido não mais como um “aparato ideológico nas mãos das classes dominantes” (p. 33), mas sim um conjunto de instituições com pouco poder de negociação ou simplesmente com poder de barganha em termos burocráticos.

Para Braslavsky (1998), as diferentes forças e posições entre diferentes setores, classes sociais ou grupos políticos ideológicos, são fortemente mediadas por quatro grupos específicos de atores intrassistêmicos: os funcionários, os pesquisadores, os pedagogos e os burocratas. Estes grupos têm dinâmicas particulares definidas a partir de parâmetros, que não são necessariamente as diferenças políticas ou ideológicas mas que emergem de suas diferentes histórias pessoais. Por meio de sua ação, vão tecendo uma rede de discussões, de negações e afirmações relativas à implementação da política que, com maior ou menor êxito, estariam originando uma cultura inovadora consistente, substituindo uma lógica de política irregular por uma lógica de política incremental.

Cada um dos quatro grupos exerce sua ação de mediação a partir de um contexto diferente de referência a partir dos quais se busca construir um novo contexto mais universal e integrado pelas necessidades educativas do conjunto da população. Assim, os funcionários têm como principal contexto de referência o governo e o sistema político; os pesquisadores e intelectuais representam a opinião dos sistemas acadêmicos manifestada pela opinião de seus leitores; os professores e pedagogos referenciam as escolas; os burocratas teriam como referência aspectos úteis e renováveis ou recuperáveis do sistema educativo.

Neste nível de regulação, observa-se uma tensão<sup>3</sup> entre uma “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”, em que configuram dois modos distintos de regulação: uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como “um serviço do Estado”, sujeita a uma rede complexa de normativas que reforçam a intervenção da administração central direta da situação em que o diretor da escola tem como função essencial fiscalizar o cumprimento de normas e regulamentos superiores; a outra se constitui numa regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como “uma organização profissional”, com uma gestão do tipo colegiada, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, na qual o diretor exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador do poder central (BARROSO, 2006).

Nessa relação conflituosa entre a racionalidade administrativa e a racionalidade pedagógica, os espaços de influência dos administradores e os espaços de influência dos professores originam duas arenas distintas em que ocorrem embates em defesa dos diferentes interesses.

Considerando-se ainda que a “regulação nacional” está sujeita aos efeitos da “regulação transnacional” que, como vimos, também não significa uma relação linear e pode ser compreendida de diferentes formas, as mutações políticas e sociais internas se constituíram assim numa das principais características da regulação nacional.

Desta forma, a “regulação nacional” pode ser analisada por duas perspectivas diferentes:

---

<sup>3</sup> Outros pontos de tensão observados na ação dos atores envolvidos no processo de formulação de políticas são apontados por Braslavsky (1998): tensão entre o necessário e o possível ou entre o desejável e o viável; entre concertação e eficiência; entre legitimar e orientar; entre os tempos dos políticos, profissionais, burocratas e pedagogos; entre o cumprimento das normas e a ação; entre a especificidade curricular e o conjunto das reformas e transformações educativas; entre a necessidade, a disponibilidade e a utilização de competências e conhecimentos; entre a busca do profissionalismo e o contexto do ajuste fiscal.

uma diacrônica, segundo a qual, observa-se um processo de sedimentação normativa que resulta da sobreposição de novas regras, orientações e reformas nas práticas e estruturas antigas que, na maior parte dos casos, acabam por subsistir ainda que “travestidas” de uma pretensa modernidade. A outra perspectiva é a sincrônica, segundo a qual, a introdução, por via da “regulação transnacional”, de discursos e práticas descentralizadoras que, muitas vezes, podem estar imbuídas de uma lógica de mercado, é mediatizada pela influência do contexto nacional (histórico, político e econômico, etc.). As palavras de ordem que partem do nível transnacional podem ser as mesmas em toda a parte, mas os que as põem em prática, as assimilam e as justificam de diferentes formas de acordo com as instituições a que pertencem. (BARROSO, 2006).

Esta situação tem como principal efeito o **hibridismo** que resulta da sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e execução de políticas, o que reforça o seu caráter ambíguo e compósito. Neste caso Barroso (2003) cita dois níveis de hibridismo: o de aplicação passiva pelos países da periferia do modelo exportado pelos países do centro. Considera a inter-relação entre os processos de globalização como algo de fluido, sem relação linear e hierárquica produzida por forças estruturais; e o de utilização de modelos distintos no que se refere à oposição “regulação pelo estado”, “regulação pelo mercado”, a que o autor chama de “jogo duplo”, com estratégias de burocratização e controle do Estado, e estratégias de promoção da descentralização e autonomia.

De um modo geral, coexistem estratégias de regulação, desregulação, privatização, recentralização, descentralização, autonomia e controle, sendo que os referenciais destas estratégias muitas vezes têm sentidos ideológicos diferentes.

A “**microrregulação local**” constitui o terceiro nível de regulação que, segundo Barroso (2006), se a “regulação nacional” remete para formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo, a “microrregulação local” remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários autores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional.

Assim, a “microrregulação local” foi definida por Barroso (2006) como:

(...) o processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença, quer numa perspectiva vertical entre “administradores” e “administrados”, quer numa perspectiva horizontal entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc. (p. 56 e 57, grifos do autor).

Este nível micro de regulação, que também foi denominado por Reynaud (2003) e Barroso (2003) como sendo “regulação situacional ativa e autônoma”, compreende os modos como os atores se apropriam dos mecanismos de “regulação nacional ou de controle” e as transformam em ações.

A organização do sistema educacional não depende então somente das injunções da autoridade, no caso, o governo, mas também das iniciativas tomadas pelos atores inscritos no sistema sócio-educacional.

Nas escolas, atores do processo de implementação de políticas como os professores, servidores, famílias e alunos, apropriam-se de forma particular dos mecanismos de regulação institucional ou de controle tornando imprevisível o efeito dessas regulações. Assim, considera-se que, nos sistemas sociais, as estratégias dos atores envolvidos se constituem em elementos na produção e aplicação das “regras de jogo”, que compreendem não só a definição de normas, que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações desses atores.

Desta forma, cabe ressaltar que, além da regulação do Estado, as políticas públicas estão sujeitas à regulação da sociedade em geral, dos profissionais envolvidos nos processos educativos e dos usuários em geral dos serviços educativos. Embora o Estado seja uma fonte essencial de regulação, ela não é a única e, por vezes, nem a mais decisiva (BARROSO, 2003, p.42).

A elaboração e aplicação das normas são disputas sociais e podem dar lugar aos conflitos em seus diferentes aspectos. A diversidade de estratégias dos atores sociais deve ser considerada na perspectiva de análise das políticas educacionais. No processo de produção de regras de jogo, para orientar o funcionamento do sistema, deve-se considerar que os elementos do sistema não estão justapostos, mas estão em movimentos dinâmicos.

Portanto, o resultado do processo de implementação de uma política será também o produto das mediações dos interesses implícitos ou explícitos dos diversos atores envolvidos no percurso entre a concepção da política e a sua efetiva implementação. Nos regimes autoritários as

medidas regulatórias costumam ser mais contundentes e objetivas deixando menos espaços para discussões intermediárias.

Barroso (2006) alerta para a dificuldade de descrição desse processo em razão da sua complexidade e imprevisibilidade, no entanto, admite que o processo ocorra de acordo com uma estrutura reticular. O autor recorre à metáfora da “rede” como forma de descrever o processo, pois dessa forma evidencia-se uma perspectiva interacionista, sem fronteiras previamente definidas, sugere estruturas debilmente hierárquicas, leves e baseadas na multiplicidade de conexões possíveis entre elementos que podem desempenhar funções distintas.

O fato de existirem múltiplos espaços de microrregulação local produz um efeito que foi denominado por Barroso (2006) como sendo “**efeito mosaico**”. Este efeito resulta do processo de construção destas mesmas políticas, que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares, e, na maior parte das vezes, o efeito resulta de medidas avulsas de derrogação das normas vigentes ou clientelas específicas. São tomadas em unidades isoladas e em tempos diferentes para públicos diferentes dentro dos sistemas. Neste caso, não se observa a inter-relação entre os elementos com o mesmo fim.

A existência desses múltiplos espaços de microrregulação local no interior do sistema educacional remete-nos ao conceito de sistema de ensino que, de acordo com Romão (1997), de um modo geral, tem sido entendido como sendo um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim. Segundo Saviani (1999), trata-se de uma atividade sistematizada que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades e pressupõe planejamento, em que vários dos elementos devem ser reunidos intencionalmente de modo a formar um conjunto coerente e operante. Sob esta perspectiva, negaríamos a existência de um sistema nacional de ensino.

Por outro lado, considerando-se o entendimento de Romão (1997), segundo o qual, numa sociedade de classes, o que se observa é a ocorrência de tantos sistemas educacionais quantas forem as classes básicas existentes, ainda que o sistema elaborado pela classe hegemônica geralmente tenha maior visibilidade, afirma-se a coexistência de múltiplos sistemas educacionais. Para este autor, os sistemas não existem enquanto abstrações, mas sim como processos de articulação de atores, meios e fins em contextos específicos e que vão se reestruturando de acordo com os embates entre os diferentes elementos constitutivos.

Desta forma, este conceito de sistema tem estreita relação com o conceito de regulação, e o desafio que se impõe não está em eliminar ou restringir esses espaços de microrregulação local, mas sim de encontrar meios de dar “coerência nacional e um sentido coletivo a decisões locais e diversificadas, tomadas em função de interesses individuais, ou de grupos igualmente legítimos” (BARROSO, 2006, p. 59).

Assim, podem-se identificar duas dimensões do mesmo processo. A primeira dimensão refere-se aos mecanismos de regulação produzidos nas instâncias centrais do Estado, como leis, decretos e portarias que orientam as formas de controle e coordenação pelas autoridades públicas sobre o sistema de ensino, considerada como “regulação nacional ou de controle”. A outra dimensão localiza-se no âmbito do espaço das unidades escolares, com o seu processo ativo de interpretação/assimilação das normativas superiores, bem como a produção de regras de forma mais autônomas, adequadas as suas especificidades, essenciais para a promoção de seu funcionamento, considerada como “microrregulação local” ou “regulação situacional”.

Como se observa, as políticas públicas de educação devem ser analisadas na perspectiva de uma problemática em que a ação, estruturada e organizada, representada pelas regras e recursos institucionalizados, é articulada, traduzida e reproduzida através de processos e cursos de ação marcados ainda por sentidos e interpretações, interesses e poderes contextuais e locais.

Desta forma, compreende-se a utilização das diferentes referências ao termo regulação. As dimensões “institucional” e “situacional” procuram identificar e compreender as configurações, atores e efeitos da ação política nos contextos específicos relevantes, enquanto que os conceitos de “regulação transnacional”, “regulação nacional” e “microrregulação local” são orientados para apreender fenômenos e relações sociais cuja relevância decorre, quer do quadro teórico, quer das realidades empíricas salientes nos campos de observação selecionados.

A interação entre a ‘regulação institucional’ e a ‘regulação situacional’ é considerada como ‘regulação conjunta’, tendo em vista o processo de ações dos atores envolvidos no sistema de ensino (REYNAUD, 2003; BARROSO, 2003).

O conceito de regulação também está vinculado à execução dos planos educacionais e sua eficiência como instrumentos de política. O planejamento educacional que, segundo Aguerro (2007), foi compreendido como componente de ação dos governos na tomadas de decisão, considera a complexidade da dinâmica social e, por isso, o conflito como força motriz está na

base da dinâmica dos processos sociais onde atuam os atores. A relação de poder no interior do sistema educativo e da instituição escolar, como consequência dos diferentes olhares e interesses dos atores, remete a discussão das regulações para o campo da sociologia da educação e das análises do cotidiano escolar no qual se revela o carácter da trama organizativa da escola.

Conforme destacou Braslavsky (1998), na conformação de uma política, independente de sua coerência interna, sua coerência com outros dispositivos discursivos, normativos ou sua viabilidade institucional ou sua abrangência, para melhorar a qualidade dos dispositivos de elaboração e implementação dessa política, deve-se buscar uma melhor articulação entre os atores e entre os contextos de referência, buscar a transformação de certos ciclos viciosos de desconexão entre teoria e prática, entre a pesquisa e a ação e buscar o fortalecimento dos diferentes níveis nos processos de gestão.

Desta forma, o arcabouço normativo que conforma uma política não se traduz linearmente nos resultados vinculados aos objetivos de seus planejadores. O Planejamento, neste contexto e neste quadro de complexidade, embora pareça contraditório, nada mais é do que a administração da incerteza (AGUERRONDO, 2007).

Evidencia-se, assim, a complexidade dos processos de implementação de políticas públicas para educação. Conforme alerta Barroso (2006), não é possível reduzir o debate sobre modelos de “governança” da educação a uma opção entre, por um lado, uma administração centralizada, planificada e hierarquizada e, por outro, um mercado, descentralizado, concorrencial e autônomo. “Existem outras alternativas na educação pública, entre o centralismo estatal e a livre concorrência do mercado, entre a fatal burocracia do setor público e o mito da gestão empresarial, entre o súbdito e o cliente” (p. 60, grifos do autor).

Assim, na análise das políticas para educação profissional implementadas, não se deve restringir às leis, planos e normas, documentos e ações produzidas e realizadas nos níveis centrais, como no poder legislativo e executivo, especialmente no MEC, que são notadamente elementos de “regulação nacional” ou “institucional”, pois a implementação de uma política não ocorre num processo linear hierarquizado e em sentido único.

## 1. 2 - Formulação e implementação de políticas educacionais

A política pública como área de conhecimento surgiu a partir do desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das suas instituições mais importantes, o Governo, que é, por excelência, produtor de políticas públicas.

Quando as políticas são enfocadas em um plano mais geral, as estruturas de poder e de dominação e os conflitos que permeiam todo o tecido social se fazem presentes e ganham contornos mais evidentes na atuação do Estado. Por sua vez, as instituições do Estado e a máquina governamental definem essas políticas num plano mais concreto (AZEVEDO, 2004).

A literatura sobre este tema nos oferece uma variedade de termos que são comumente utilizados nos estudos dessa natureza. **Ciências políticas, estudos de política e análise de política** são três dos termos mais frequentemente usados para descrever o campo de estudos como um todo. Neste trabalho, associamo-nos a Ham e Hill (1993) na opção pelo termo “análise de políticas” como uma descrição da matéria que nos propomos. Dentre as razões para esta opção, destacamos as que foram apontadas pelos autores. A primeira reside no fato de que a expressão “análise de políticas” emergiu como a terminologia aceita pela maioria dos autores relacionados ao assunto. A segunda razão está no fato de que a expressão permite que a área possa ser dividida em “análise de política” e “análise para política”. Assim, a “análise de política” é tida como uma atividade acadêmica preocupada com a compreensão do processo, enquanto a “análise para política” se refere a uma atividade aplicada preocupada principalmente em contribuir para solução de problemas sociais.

Este entendimento vai ao encontro de um dos objetivos explicitados na escolha do percurso metodológico deste trabalho, que está centrado numa abordagem crítico-dialética, na qual concebemos a educação como processo capaz de promover transformações nas relações sociais e de contribuir no sentido de se romper com o ciclo vicioso da reprodução histórica dos grupos dominantes.

A consolidação dos estudos sobre políticas públicas ocorreu segundo o pressuposto analítico de que em democracias estáveis “aquilo que o governo faz ou deixa fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22). Assim, as políticas são compreendidas como um ramo da ciência política para entender como

e porque os governos optam por determinadas ações. São formas de ação do Estado que influencia a vida das pessoas. Tudo o que o governo decide fazer ou decide não fazer e que afeta a vida das pessoas, compõe as políticas públicas.

Desta forma, a política aqui abordada é aquela referente a ações sistematizadas pelos responsáveis pela tomada de decisão e são colocadas em curso como forma de atender a uma demanda social. Da identificação da demanda, escolha da forma como se pretende atendê-la e a decisão da ação, entende-se que haja uma série de momentos que caracterizam a política “como processo que se desenvolve por etapas, cada uma das quais possui seus atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados próprios” (AGUILAR VILLANUEVA, 1996, p. 15).

Cada uma das etapas do processo político possui seus atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados próprios, influencia nas demais e é afetada pelo que sucede nas outras. Muitos estudiosos do desenvolvimento da política coincidem em sustentar que os integrantes necessários e inter-relacionados de toda política são a existência de determinada situação problemática para cuja modificação no sentido desejado se levanta e efetua um determinado curso de ação que produz certos resultados mais ou menos diferentes dos desejados e, em consequência, obriga a revisar o curso de ação escolhido (VILLANUEVA, 1996, p. 15-16).

HAM e HILL (1993, p. 16) analisam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão”, destacando aspectos como: “há uma rede de decisões de considerável complexidade”; “há uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política”; “políticas mudam com o passar do tempo e, em consequência, o término de uma política é uma tarefa difícil” e “o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões”.

Esses conceitos evidenciam o caráter processual da política, bem como fica claro que o ponto de partida reside na existência de uma determinada situação-problema. As etapas de desenvolvimento deste processo não são sucessivas e nem independentes. A sua separação analítica não é a mesma que a separação real ou a sequência temporal. Embora vários autores descrevam sequências deste processo, para efeito deste trabalho destaca-se a que foi proposta por ANDERSON (1984) apud AGUILAR VILLANUEVA (1996), na qual sugere as etapas de **identificação do problema e formação da agenda**, momento que é definido como o espaço de constituição da lista de problemas que chamam a atenção do governo e dos cidadãos; **formulação**

**de políticas**, como sendo a fase de elaboração de alternativas e escolha de uma delas; **implementação de políticas**, que é definida como a fase em que se implantam intenções para obter impactos e consequências, e, por fim, **avaliação de políticas**.

Considerando a educação como política social inserida no espaço teórico analítico das políticas públicas e que as políticas públicas representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o “Estado em ação”, Azevedo, (2004) aponta como sendo quatro as abordagens próprias dos estudos das políticas públicas: abordagem neoliberal, abordagem pluralista, social-democrata e marxista.

A conseqüente problematização e a explicitação da concepção de Estado, representada por cada uma das abordagens, resultam em possíveis contribuições para análise específica da política educacional para educação profissional.

Na **abordagem neoliberal**, são utilizados os fundamentos do liberalismo clássico, como a liberdade e o individualismo para justificar que o mercado, como regulador e distribuidor de riqueza e renda, possibilita o bem-estar-social.

De acordo com esta abordagem, os programas de proteção aos trabalhadores são vistos como instrumentos que podem alterar o equilíbrio no mercado de trabalho, pois podem induzir seus beneficiários a uma acomodação e à dependência dos subsídios estatais. No pensamento neoliberal, políticas sociais representam ainda aumento de servidores públicos para operar esses programas, com o conseqüente “inchamento da máquina governamental” podendo gerar desequilíbrio orçamentário e aumento do *déficit* público.

As políticas educacionais estão entre as funções que são “permitidas” pelo Estado neoliberal, sendo consideradas um dos fatores mais importantes para redução da desigualdade, devendo, no entanto, esta função ser dividida com o setor privado estimulando-se a competição entre as instituições como forma de se obter qualidade no padrão dos serviços (AZEVEDO, 2004).

Neste sentido, o ensino profissionalizante é compreendido como forma de melhorar o preparo profissional dos indivíduos, condição que lhes asseguraria melhor inserção no mercado de trabalho. Por isso é entendida como valorização do capital humano, pois representa, conseqüentemente, possibilidade de melhores salários. Por este raciocínio, os trabalhadores são considerados os grandes beneficiados do ensino profissionalizante e, portanto, eles devem pagar

por isso. Ou seja, o ensino é compreendido na perspectiva de mercadoria, devendo, por isso, na perspectiva neoliberal, ser privatizado (HAYEK, 1983).

Por esta perspectiva de análise, a política educacional “será considerada bem sucedida na medida em que tenha por orientação os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 2004, p 17). O mercado então se apresenta como único a garantir o equilíbrio entre capital e trabalho.

Vale observar que as políticas de concepção liberal e neoliberal não se mostraram capazes da assegurar o atendimento das demandas sociais por bem-estar e também não ofereceram formas capazes de superar os conflitos resultantes das relações entre capital e trabalho.

A **abordagem pluralista**, por sua vez, parte da preocupação fundamental de captar o modo como as reivindicações e demandas originadas na estrutura social são processadas pelo sistema político, com o objetivo de revelar as estratégias que o Estado utiliza na busca pelo bem-estar.

A participação do indivíduo é um elemento fundamental nesta abordagem, pois ela procura compreender como os indivíduos buscam a satisfação de suas demandas sociais diante do Estado considerando-se o amplo aspecto dessas demandas e a escassez estrutural de recursos para atendê-las.

Os pluralistas partem do pré-suposto de que nem todos os cidadãos são capazes de atuar como políticos racionais, por isso postulam que a sua participação no processo decisório seja mediada, o que nos remete ao conceito de democracia representativa. Neste caso, Azevedo (2004) alerta que, por vezes, os eleitores “podem delegar às elites o poder de decisão” (p. 25).

A abordagem pluralista busca revelar a arena dos debates em que ocorre o processo de escolha dos representantes, bem como a forma como os políticos eleitos captam e elegem as demandas sociais. Desta forma, o foco dessa análise está nos processos que convertem demandas em políticas públicas, o que naturalmente resulta de um processo complexo de tomada de decisão em que a política é concebida como uma arena de interesse, na qual o sistema político assume papel de administrador dos conflitos entre grupos e atores, substituindo, portanto, na perspectiva desta abordagem, o papel do Estado.

As políticas educacionais ganham centralidade na abordagem pluralista, visto que se atribui aos atores políticos, na sua condição de elites, um alto grau de racionalidade, e sua

capacidade de decidir apropriadamente em favor dos seus representados deve advir dos processos educativos. “O processo educativo é visto como o responsável pela socialização política e também como fornecedor das bases do conteúdo do próprio poder, conteúdo que se traduz no acesso ao conhecimento e à informação” (AZEVEDO, 2004 p. 29).

Enquanto os neoliberais localizam as raízes da distribuição desigual das oportunidades educacionais e entendem que estas conduzem a desigualdades de renda e riqueza, os pluralistas focalizam as raízes das desigualdades na distribuição diferenciada do poder, situação que, segundo eles, pode ser atenuada pela educação.

Ambas as abordagens superestimam o papel da educação em detrimento de outros problemas estruturais na produção de desigualdades, o que as limitam como condutoras de processos analíticos.

Já a **abordagem social-democrata** refere-se aos estudos que focalizam os sistemas sociais de proteção social como uma totalidade, procurando apreender seus limites e possibilidades para análise de suas condições de permanência e ajustamento. Nesta perspectiva, as políticas sociais objetivam assegurar um padrão mínimo de educação, saúde, renda, alimentação e habitação, bem como a intervenção do Estado em situações emergenciais em que o setor privado não foi capaz de assegurar o bem-estar, entre outros.

Esta abordagem mantém uma estreita relação com o direito da cidadania e, explícita ou implicitamente, considera as lutas políticas das classes subalternas e o seu poder de conquista (AZEVEDO, 2004). Para a autora, isto não ocorre por acaso, dado que a maioria desses estudos tem como referência a realidade de países de capitalismo avançado, onde a afirmação da ordem burguesa resultou quase sempre de confrontos diretos entre classes fundamentais. Tais confrontos ajudaram na construção de sistemas mais democráticos.

Os argumentos apresentados contrários a esta abordagem são os que de alguma forma dão sustentação à abordagem neoliberal, ou seja, questiona-se a expansão assumida pelo aparato estatal em consequência da gestão dos programas sociais, bem como o aumento do déficit público, da carga fiscal, a precária e instável estrutura ou financiamento das políticas e o seu pequeno alcance redistributivo (AZEVEDO, 2004 p. 33).

A abordagem social-democrática aponta para um modo de conciliação dos conflitos entre trabalho e capital. Nela encontramos pontos de interseção com ferramentas do paradigma

marxista, podendo se constituir num caminho teórico analítico capaz de dar conta das políticas sociais.

Por fim, a **abordagem marxista** das políticas sociais parte da ótica de que as desigualdades e a exploração são inerentes às sociedades de classe.

No decorrer do século XX, surgiram muitas teorias sociais marxistas, sobretudo as de caráter acadêmico que ganharam mais impulso a partir do final da década de 1960 quando a crise financeira intensificou o debate sobre as formas e funções assumidas pelo Estado capitalista e que “têm nas políticas públicas uma das suas mais expressivas manifestações” (AZEVEDO, 2004, p. 41). Assim, de acordo com a autora, na abordagem marxista prevaleceu uma concepção de Estado como centro do poder político com o “poder de reduzir os integrantes de todas as classes sociais à categoria de indivíduos, mascarando, assim, a natureza de luta de classe” (p. 45, grifo da autora).

A ocultação dos conflitos de classes, no entanto, só poderia ocorrer na esfera político-jurídico, haja vista que os trabalhadores e capitalistas, pela própria natureza da organização da produção, se constituem em classes de interesses e portanto com interesses conflituosos.

Neste contexto, na abordagem das políticas sociais, deve-se considerar que:

O Estado, mesmo representando os interesses políticos de classe, comporta, nas suas próprias estruturas, um jogo de força que permite o reconhecimento dos interesses do trabalho, dentro de determinados limites. Tudo depende da estratégia acionada pela dominação hegemônica das classes dominantes, em busca de consentimento. A noção de interesse geral do povo, apesar de ideológica, implica que sejam atendidos determinados interesses econômicos de certas classes dominadas, mesmo que esses interesses, eventualmente, contrariem os interesses econômicos predominantes – de todo modo, estas práticas são compatíveis com os interesses políticos e, portanto, com a dominação hegemônica (AZEVEDO, 2004, p. 45 e 46, grifos da autora).

O Estado assegura os interesses de todas as classes, porém o faz de forma seletiva, favorecendo as demandas que, quando atendidas, contribuem para o equilíbrio das relações sociais capitalistas. Os mecanismos que excluem as alternativas e interesses anticapitalistas da ação são ocultados de forma que não se permita comprovar o caráter de classes da dominação política.

A ocultação do caráter classista do Estado ocorre por meio de um processo seletivo que, de acordo com Azevedo (2004), pode ocorrer de três formas: a primeira se refere à seleção negativa, segundo a qual são deliberadamente excluídos da ação estatal os interesses anticapitalistas; a segunda seleção é de caráter positivo e tem como objetivo atender aos

interesses que beneficiam o capital em seu conjunto, em detrimento de políticas que favoreçam grupos específicos; a terceira seleção se refere aos mecanismos e ações que seguem direções opostas com objetivo de preservar uma aparência de neutralidade que permita ocultar o caráter de classe do Estado.

Desta forma, ainda que o Estado na condição de poder público estivesse legislando a favor dos trabalhadores, em última instância estaria garantindo as condições gerais da produção e reprodução da ordem.

O resultado desse processo se manifesta na manutenção do papel do Estado na sociedade capitalista. Assim,

(...) este nem está a serviço, nem se constitui no instrumento de uma classe contra a outra, pois protege e sanciona instituições e relações sociais que se constituem no requisito institucional para dominação de classes do capital. Suas ações constituem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizem as relações de classe, próprias de uma sociedade capitalista (AZEVEDO, 2004, p. 48).

Foi esta a contradição que se observou no processo que acabou por produzir o espaço público de regulação que resultou na convivência entre o capitalismo e a democracia num processo em que os direitos sociais dos cidadãos tiveram que ser considerados.

Azevedo (2004) considerou que as abordagens da política educacional não devem se ater à rigidez de determinadas categorias pré-estabelecidas. Para essa autora, o modelo de análise pode “tomar corpo” nos **espaços de interseção teórica das abordagens**. Esta consideração da autora emergiu da observação de que na sociedade moderna ocorreu uma divisão social na qual podem-se identificar diferentes setores, tais como o da saúde, da educação, transportes, habitação, entre outros, que configuram a amplitude do espaço político nos quais cada setor específico tem suas demandas. A política a ser concebida e implementada resulta, em última análise, da relação dialética que ocorre entre os indivíduos de cada grupo e entre os diferentes grupos.

Tomando a política educacional como exemplo, Azevedo (2004) lembrou que a escola e a sala de aula se constituem em espaços nos quais se concretizam as definições sobre política e o planejamento resultantes das interações entre indivíduos dos grupos educacionais e dos diferentes grupos sociais. Assim, é no cotidiano escolar que se materializa o modelo educacional que se tenta colocar em ação por meio de uma política. Neste caso, observa-se que o processo de análise de políticas tem estreita ligação com os conceitos de “micro-regulação” e “regulação situacional”

tal como foram concebidos por Barroso (2006).

O êxito das políticas públicas depende, entre outras coisas, da base política e social que dá suporte aos diversos setores governamentais. Por isso torna-se fundamental identificar os atores estratégicos que possam influenciar o rumo deste setor. Para Abrucio (2007), predominam-se análises de nível macropolítico em detrimento de estudos que considerem os profissionais da escola, como os professores e gestores educacionais, atores fundamentais do processo.

“Os estudos hoje são muito dispersos e sem continuidade no tempo, de modo que tem poucas condições sustentar instrumentos de gestão. Além disso, cabe frisar que há uma dominância de pesquisas macro, e pouquíssimo conhecimento qualitativo das escolas e da comunidade ao seu redor. Esse desequilíbrio produz visões que enxergam bem a “floresta”, mas não as árvores – e sem conhecer estas últimas, é impossível fazer reformas consequentes. Na verdade, o ambiente escolar ainda é pouco conhecido, na medida em que faltam estudos e visões de políticas que integrem a visão macro com o micro” (p.53 grifo do autor).

Portanto, na análise das políticas educacionais, torna-se imperioso compreender como ocorreu este processo de tomada de decisão na instituição escola. Neste caso consideramos importante que a escola seja vista a partir do conceito de “organização educativa”, não “na forma insular como se tratasse de um universo fechado e isolado do contexto macrossocial”, conforme adverte Lima (2008):

(...) sem condenar a escola à simples reprodução de determinismos, ou à mera adaptação funcional perante a reprodução de determinismos (...) valorizando uma sociologia da ação e o estudo de contextos específicos de ação (...) que ora se apoiarão na ordem das conexões normativas e da conformidade burocrático-racional, ora promoverão a ordem das desconexões relativas (...); *locus* de reprodução normativa, a escola será também *locus* de produção e reprodução de regras (p. 8, grifos do autor).

Concorre ainda para este entendimento a afirmação de LIMA (2008) de que a escola poderá ser estudada tanto na condição de instância “hetero-organizada para produção de regras, mas também como uma instância auto-organizada para produção de regras e tomada de decisões” (p. 8). A análise da tomada de decisão deverá ocorrer a partir da visão de um processo de elaboração de políticas, o que pressupõe superar o âmbito da autonomia relativa da escola, pois se entende que muitos dos elementos presentes nos processos de elaboração de políticas em nível macro podem estar presentes no nível micro.

A relevância do cotidiano escolar, e a sua relação com a totalidade no processo de análise de políticas educacionais, também foi evidenciada por Azevedo (2004):

O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação. Política que, nesta forma de compreensão, diferencia-se do significado de *politics*: das relações políticas (...). Isto não significa desconhecer que uma *policy* – o programa de ação – seja construída em função de decisões políticas (...) refletindo, assim, as relações de poder e de dominação que se estabelecem na sociedade (p. 59).

A autora também alertou para a relação das políticas educacionais com o projeto social em curso como um todo:

Sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. São, pois, as políticas públicas que dão visibilidade à materialidade do Estado, (...) (AZEVEDO, 2004, p. 59-60).

Portanto, a análise de políticas públicas educacionais deve levar em conta que estas se articulam com o projeto de sociedade que se pretende implantar ou que esteja em curso em cada momento histórico da sociedade. Por sua vez, o projeto de sociedade deve ser compreendido como resultado dos embates entre as “forças sociais” que fazem seus interesses chegar até o Estado, de onde emanam na forma de políticas e programas de ação.

Os grupos de indivíduos que atuam e integram cada setor da sociedade lutam para que suas demandas sejam atendidas e cheguem à agenda do governo. O sucesso desse processo depende do poder de pressão que cada grupo em cada momento pode mudar conforme as circunstâncias. Por exemplo, quando a mudança de partido no governo pode acarretar um redirecionamento das forças de poder político e questões que estavam fora da agenda do governo podem chegar ao centro de decisão de uma política (AZEVEDO, 2004).

Em síntese, a estruturação dos elementos de regulação, com destaque para os que compõem o referencial normativo de uma política, decorre das representações sociais e, em última instância, reflete a realidade social onde tem curso a política. As práticas do cotidiano, os valores, o universo cultural, de uma realidade social, têm intrínseca relação com o modo como se articulam os interesses sociais e com a conformação da política.

### **1. 3 - O processo de formulação e implementação de políticas**

A literatura que trata do estudo de formulação e implementação de políticas aponta para quatro grandes teóricos que desenvolveram conceitos que foram constituindo o arcabouço teórico deste campo de estudo. Assim, eles ficaram conhecidos como os fundadores dessa área de estudo: Laswell (1936), que introduziu a expressão “análise de políticas” como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo; Simon (1975) contribuiu com o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos decorrente de problemas como informação incompleta, tempo para tomada de decisão, autointeresse dos decisores entre outros. Lindblom (1996), por sua vez, propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Para esse autor, a política pública é incrementalista, isto é, ela não sai do nada, o que ocorre são acréscimos, decréscimos e modificações sobre as políticas anteriores e assim avança através de pequenos acréscimos ou modificações nos programas de política pública em vigor. Também Easton (1965), cuja contribuição reside no fato de definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, permitindo trabalhar a política a partir de uma perspectiva dinâmica e de incorporar toda sua complexidade.

Para efeito deste estudo consideraremos que as teorias para elaboração das políticas públicas podem ser compreendidas a partir de duas teorias básicas que foram abordadas por Lindblom (1996): “o método racional compreensivo” e o “método incremental ou método de comparações sucessivas limitadas”.

#### **a) O método racional compreensivo**

Este método parte da perspectiva de que a política pública deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais, estabelecendo metas que visem atender relevantes necessidades. O conjunto dos atores nem sempre é ouvido.

Para explicitação desse método, Lindblom (1996) partiu de uma suposição em que um

administrador<sup>4</sup> recebe a responsabilidade de formular uma política, como por exemplo para combater a inflação. Então, este administrador descreve as alternativas que poderia seguir. Poderia começar elaborando uma lista de valores em ordem de importância tais como: emprego pleno, taxa de lucro, proteção de pequeno poupador e prevenção de um possível colapso no mercado de valores. Depois, poderia enumerar todos os resultados das diversas políticas possíveis e classificá-las como mais ou menos eficientes para obter o máximo destes valores. Será necessário, então, um grande estudo para saber quais são os valores dos membros da sociedade e um grande número de “cálculos” para saber a equivalência destes valores. O administrador projetaria todas as opções de políticas possíveis, a partir do que poderia fazer comparações do conjunto das opções disponíveis e determinaria aquela que seria capaz de alcançar o maior número possível de valores. Ao comparar as políticas, poderia apoiar-se em qualquer teoria disponível que oferece generalizações a respeito das distintas políticas como, por exemplo: ao considerar a inflação, compararia todas as políticas à luz das políticas de preços (nenhuma alternativa escaparia de sua análise); consideraria, então, estrito controle central dos preços e mercados ou a eliminação dos controles públicos e liberação completa dos mercados. À luz das teorias, encontraria fundamentação para as duas hipóteses de política econômica. Finalmente elegeria a que de fato maximizaria os valores.

Como características desse método, Lindblom (1996) destacou:

- Esclarecimento de valores ou objetivos distintos da, e normalmente pré requisitos à análise empírica de políticas alternativas.
- A formulação de políticas se baseia nas análises de meios-fins: primeiro se definem os fins, depois se buscam os meios para alcançá-los.
- A prova de uma “boa política” é que se pode comprovar que se elegeu o meio mais adequado para os fins desejados.
- A análise é abrangente, pois considera cada um dos fatores relevantes.
- Normalmente se baseia na teoria.

É atrativa a ideia de que, antes de se examinarem as opções políticas, se estabeleçam com toda a clareza os valores. Ocorre que, quando tentamos abordar desta maneira problemas

---

<sup>4</sup> Lindblom se refere ao administrador como sendo o ator ou grupo de atores a quem coube a responsabilidade pela formulação de uma determinada política. Pode se tratar de autoridade política constituída ou de um burocrata.

complexos, a primeira dificuldade é que nem os cidadãos, nem os congressistas e nem os administradores têm consenso sobre os valores e objetivos. Assim, um objetivo específico, para o qual se solicita do administrador a conformação de uma política, pode tornar-se um sub-objetivo no entendimento deste administrador.

No entanto, do nosso ponto de vista, este não é um método que deve ser descartado. Para o autor, ele é ideal para solução de problemas simples, não sendo indicado porém para questões mais complexas.

#### **b) Método incremental ou método de comparações sucessivas limitadas**

Neste modelo, a premissa básica é que as decisões advêm de uma série de pequenas fases, em vez de alcançar e implementar a solução completa numa grande fase. As repercussões de mudanças de reações e consequências são mais previsíveis e assim aumenta a possibilidade de se obter maior comprometimento.

A partir de uma suposição utilizada para exemplificar o modelo anterior em que um administrador recebe a responsabilidade de formular uma política para combater a inflação, por este método o administrador utilizaria uma linha alternativa para abordar o problema. Assim, definiria, implícita ou explicitamente como seu principal objetivo, a meta relativamente simples de manter os preços estáveis. Manter o emprego é desejável, porém pode dificultar o objetivo principal. Na realidade, o administrador pode não ter se importado com outros valores sociais que não eram de seu interesse naquele momento e talvez sequer tentou hierarquizar os poucos valores que tinha considerado importantes. Se questionado, não hesitaria em admitir ter deixado de lado muitos valores e ignorado outras possíveis consequências de suas políticas. Num segundo passo, descreveria as poucas alternativas de políticas que vêm na sua mente e as compararia. Seria comum não encontrar um corpo teórico suficientemente preciso que lhe fosse útil e permitisse ponderar as respectivas consequências das poucas alternativas consideradas a partir das políticas que lhe eram conhecidas por litígios anteriores. Basear-se-ia principalmente no registro de experiências anteriores para prever as consequências futuras e iria descobrir que as alternativas políticas combinam os objetivos ou valores de diversas formas como, por exemplo: uma política pode oferecer estabilidade de preços, mas com um determinado risco de desemprego; outra pode oferecer menor estabilidade de preços porém com risco menor de desemprego. A decisão do

administrador combinará a escolha dos valores e dos instrumentos.

Fica evidente que o nível de acertos, neste método, é muito diferente do que no primeiro método.

Como os partidários do segundo enfoque só esperam alcançar parcialmente suas metas, sabem que deverão repetir sucessivamente a sequência que acabamos de descrever, na medida em que mudam as condições e suas aspirações para melhorar sua precisão.

Lindblom (1996) apresentou cinco características do modelo incremental ou modelo de comparação sucessiva limitada:

- A escolha das metas de valores e análise empírica das medidas necessárias para alcançá-las são estreitamente inter-relacionadas, não são distintas uma da outra. Trabalha-se com a questão de ajustamento. Se um valor foi preferido em uma situação, isso não significa que será preferido em outra situação de decisão.
- Meios e fins não são distintos, pois a análise meios-fins com frequência é inadequada ou limitada. Meios e fins são escolhidos simultaneamente. Não se têm claros os objetivos.
- A prova de uma boa política é o fato de que normalmente vários analistas encontram-se diretamente agregados a uma política sem que estejam de acordo de que seja o meio mais adequado para uma meta acordada por todos, assim não se podem clarificar seus valores e depois escolher a política.
- A análise é drasticamente limitada, pois não se presta atenção às possíveis consequências importantes, não se presta atenção a importantes alternativas políticas em potencial e não se presta atenção a valores importantes afetados.
- Uma sucessão de comparação reduz grandemente ou elimina a necessidade da teoria.

Para Lindblom (1996), muitas vezes os administradores não podem fugir dos conflitos baseando-se na preferência da maioria porque ela não é conhecida (nem sempre é possível um diagnóstico das preferências). Então, o administrador tem que tomar a decisão sem esclarecer previamente os objetivos: neste caso, ele decide tendo como critério seus próprios valores. O administrador escolhe, e deve escolher entre políticas que combinem diferentes valores sem antes

poder esclarecê-los.

Outro ponto reside no fato de que os objetivos sociais nem sempre têm o mesmo valor. Situações em que a rapidez na execução de um projeto conflita com a plena satisfação da clientela são comuns num processo de formulação de políticas. Neste caso, o problema do valor se constitui num problema *na margem*. E assim não são encontradas maneiras de estabelecer os objetivos ou valores *marginais* mais do que em termos de políticas particulares (LINDBLOM, 1996 p. 20). Um valor que é preferido numa situação não significa que seja preferido em outra situação de decisão. As tentativas de hierarquizar ou ordenar os valores em termos gerais e abstratos de modo que permaneçam constantes de decisão em decisão terminam sempre por ignorar preferências *marginais* importantes. Assim, se todos os administradores compartilharem de um mesmo ordenamento de valores, objetivos e limitações, seria impossível formular seus valores *marginais* em situações reais de escolha. Incapazes de formular primeiro os valores importantes e escolher depois a política para alcançá-los, os administradores têm que escolher unicamente entre políticas alternativas que ofereçam diferentes combinações *marginais* de valores.

Em resumo, é necessário distinguir dois aspectos no processo de determinação de valores, tal como ocorre na realidade. No primeiro, é claro, a avaliação e análise empírica estão entrelaçadas, isto é, escolhe-se entre valores e entre políticas ao mesmo tempo. De modo menos simplista, escolhe-se simultaneamente uma política para alcançar certos objetivos.

No método racional-compreensivo, antes são escolhidas as metas (com independência) e, após, são concebidos os meios. Já no método incremental ou método de comparações sucessivas limitadas, a relação meios-fins é ausente porque eles são escolhidos simultaneamente. Muitos consideram um absurdo separar a relação fins-meios da forma como é concebida no método racional-compreensivo. Como um administrador pode saber se tomou a decisão certa ou errada se não tem valores e objetivos anteriormente definidos segundo os quais julga sua decisão? A resposta está na terceira diferença entre os métodos, ou seja, como decidir a melhor política. No método racional-compreensivo, na escolha dos objetivos, a política já vai se definindo. Se a política atingiu os objetivos, então está correta. Se não alcançou, não quer dizer que a outra é melhor, para isso teria que se provar com argumentos porque a outra é melhor.

No método incremental os objetivos não são claros, então a prova da boa política é o

acordo sobre a política mesmo, um acordo de valores. Quando há acordo sobre a política julga-se a política boa. Nos dois métodos, o acordo é prova de boa política, porém no racional-compreensivo o acordo deve vir dos objetivos enquanto no incremental vem da política em si. A prova é, mais propriamente, o fato de uma política assegurar ou não a concordância dos interesses envolvidos.

As limitações de se realizar uma análise integral de problemas complexos em razão da grande quantidade de informações levam o administrador a simplificar drasticamente o problema. Assim, um administrador que participa da formulação da política educacional do país não pode ser um especialista em todas as políticas possíveis. Para isso, teria que entender tudo sobre educação básica, superior, as diferentes modalidades e níveis, financiamento e programas, administração e sistemas escolares, avaliação, evasão escolar, violência nas escolas, formação de professores, formação para cidadania e trabalho entre outros aspectos de uma política educacional.

Lindblom (1996) assinala que a primeira maneira de simplificar o problema consiste em limitar as comparações entre políticas que diferem pouco das que estão em curso na atualidade. As políticas dos governos têm caráter incremental. Mudam as concepções, os discursos mas a base do governo, por vezes, muda muito pouco. De um governo para outro, as diferenças estão quase sempre nos detalhes, na forma de conduzir o processo.

A segunda forma de simplificar o problema é ignorar possíveis e importantes consequências, assim como ignorar valores que poderiam ser usados. Segundo o autor, é impossível se atentar para todos os valores, no entanto, afirma que nas sociedades, em que as pessoas são livres para se organizar, cada grupo pode ser representado pelas organizações, associações, dentre outras, que agem no sentido de reverter os danos causados por outras instâncias e/ou antecipando-se para atenuar os danos antes que ocorram.

No método racional-compreensivo, a exclusão de fatores é acidental, não sistemática, enquanto que no método incremental as exclusões são deliberadas, sistemáticas e defensáveis. O elemento distintivo final do método incremental ou método de comparações sucessivas limitadas é que as comparações, junto à escolha das políticas, ocorrem numa série cronológica. A política não se faz de uma vez por todas; se faz e refaz sem cessar. A elaboração de políticas é um processo de aproximações sucessivas a alguns objetivos desejados que também vão mudando à

luz de novas considerações.

Nem os cientistas sociais, nem os políticos, nem os administradores públicos sabem o suficiente a cerca do mundo social para evitar erros que cometem uma e outra vez em seus prognósticos sobre as consequências das políticas. Um “fazedor de políticas” sábio espera que suas políticas alcancem somente uma parte do que se espera e sabe também que ao mesmo tempo podem produzir consequências imprevisíveis e indesejáveis. Por isso, uma sucessão de mudanças incrementais evita diversos erros sérios dado que:

- O conhecimento das sequências passadas dos passos de uma política permite ao decisor prever as consequências prováveis de passos similares.
- Não necessita tentar grandes avanços nos objetivos, algo que requereria previsões além do seu conhecimento.
- Não se espera que uma política seja a solução final para um problema.
- É possível comprovar suas previsões ao dar o passo seguinte.
- -Com frequência, pode-se remediar com rapidez um erro do passado.

A relação entre teóricos e práticos, que com frequência gera conflitos num processo de formulação de políticas, também foi abordada por Lindblom (1996) e colocada como uma vantagem do método incremental ou método de comparações sucessivas limitadas pois, ao contrário do racional-compreensivo, depende pouco da teoria. Com frequência, o administrador sente que o consultor externo ou o especialista acadêmico não lhe são de grande ajuda. Eles insistem na necessidade de mais teoria. Com frequência também o administrador se sente mais seguro quando segue suas intuições do que quando segue o conselho dos teóricos. Os teóricos não se dão conta de que, com frequência, o administrador está operando com um método sistematizado.

O método ou sistema das comparações sucessivas, como não poderia deixar de ser, tem suas limitações, dentre as quais Lindblom (1996) destaca:

(...)

3 - O método não tem um mecanismo interno que garanta que se preservem todos os valores importantes.

4 - Pode levar o decisor a não considerar políticas excelentes só porque a cadeia dos passos sucessivos não a contempla (p. 223).

Mesmo assim, o autor reforça a importância deste método visto que se trata de uma ferramenta em que os administradores mais confiam e em muitas circunstâncias ele será superior a qualquer outro método disponível de tomada de decisão para resolver problemas complexos. “Eu suspeito que se exista um sistema que se conhece de como sair do impasse, é este método” (LINDBLOM, 1996. p. 229).

Se a revolução nem sempre é possível, nem qualquer mudança mais drástica, o incrementalismo pode ser o método de se fazer mudanças nas decisões de políticas. Passos pequenos e graduais são formas de se sair de uma situação de aperto, desfavorável. Em se tratando de problemas complexos, com habilidade é possível praticar o incrementalismo. Entretanto, críticos defendem o afastamento do incrementalismo. Uns defendem dar grandes saltos nas políticas, tratando os problemas de forma integral. Outra forma é realizar uma análise mais completa e científica das alternativas políticas utilizadas pelos incrementalistas.

O incrementalismo nada mais é que um padrão de comportamento político em que mudanças no campo político ocorrem a passos pequenos e graduais. Como exemplo, o autor cita a reorganização do sistema bancário com a introdução de um sistema de reservas federais, como algo incremental e, de outro lado, como não incremental, a aspiração dos soviéticos e dos cubanos, em seus primeiros anos revolucionários, de eliminar o uso do dinheiro.

O autor enumera três classes de análise no campo do incrementalismo:

Análise incremental simples: as políticas que alteram o *status quo* estabelecido com algum incremento;

Incrementalismo desarticulado: é um conjunto de estratégias independentes em que a análise incremental é uma parte destas, existindo outras.

Análise estratégica: é o método em que se elegem estratégias específicas para enfrentar e simplificar os diversos e complexos problemas das políticas, como recorte de uma análise científica, convencionalmente tida como exaustiva (LINDBLOM, 1996 p. 229 e 230).

O incrementalismo desarticulado é uma das várias formas possíveis da análise estratégica e a análise incremental simples é um dos diversos elementos da análise incremental desarticulada. Para Lindblom (1996), a análise de cada uma dessas variantes do incrementalismo ajuda a justificar o incrementalismo como um método de análise científico.

Na **análise estratégica**, o autor sustenta que nenhuma pessoa, nenhum comitê ou grupo de pesquisa, com quaisquer recursos tecnológicos disponíveis, conseguem esgotar a análise de

um problema complexo, pois estão em jogo valores, opções possíveis, consequências, o que torna o futuro incerto. Segundo Herbert Simon (1979), o máximo que se pode alcançar é uma “racionalidade limitada”. A literatura das ciências sociais é abundante para demonstrar a imperícia em se alcançar maestria intelectual diante de problemas sociais complexos. Nesta forma de análise, ela é ordenada segundo sua qualidade abrangente, cumprindo-se os requisitos teóricos convencionais, levantando opções reais e hipotéticas de análise, para se desenvolver a estratégia. Diante de problemas sociais complexos, as técnicas analíticas existentes, como a análise de sistemas, a administração por objetivos, dentre outras, necessitam desenvolver-se ao redor de estratégias e não de intenções. As formulações teóricas destas técnicas e os exemplos de aplicação na solução desses problemas corroboram nesta observação.

O **incrementalismo desarticulado** pode ser praticado com maior ou menor habilidade. Tomá-lo cuidadosamente como norma ajuda a melhorar os esforços dos analistas, pois os coloca numa atitude produtiva ao mesmo tempo em que os afasta de ter como intenção a exaustividade de análise, o que acaba por significar resultados pobres e débeis. Uma crítica consistente a este método é a que sustenta que se podem desenvolver melhores estratégias de análises e não a que afirma que a sinopse é uma alternativa viável. Ou seja, pode existir melhor ideal estratégico e não ideal útil.

Toda análise é incompleta e, como tal, pode não dar conta do que é realmente crucial na formulação de um boa política. Assim, em se tratando de problemas complexos, todos os intentos de alcançar resultados são sempre incompletos. Isto indica que o incrementalismo desarticulado tem seus defeitos e limitações. O incrementalismo desarticulado sustenta que a falta de conhecimento não é impedimento para uma tomada de decisão e de consciência. Assim, estratégias analíticas como o incrementalismo desarticulado permitem aproveitar ao máximo nossas limitadas habilidades e conhecer e entender as coisas.

Na defesa da **análise incremental simples**, não se pode sustentar que ela analisa somente variações pequenas ou incrementos possíveis a um dado *status quo*, sem considerar estratégias mais complexas, como o incrementalismo desarticulado. É um aspecto de análise e sua utilidade depende das circunstâncias e da estratégia de que é parte. Não podemos deixar de considerar sua relação com uma estratégia maior. A análise incremental simples é pertinente e útil quando se tem opções definidas (A, B ou C), o que, em se tratando de mudanças em políticas, é possível, dada

sua gradualidade.

A objeção mais frequente a este método é a de que a prática política não se deve mover apenas por métodos incrementais. Ou seja, é importante afastar-se da análise incremental para considerar uma política incremental. A **política incremental** é uma alternativa de exploração por tentativa e erro. Reduz riscos políticos, aproximando-se do consenso pela aceitação voluntária e ampla de uma forma democrática.

O incrementalismo não é, em princípio, mover-se lentamente ou uma tática de conservadorismo. Uma sequência rápida de pequenas mudanças pode levar a uma alteração drástica do *status quo*, com êxito melhor do que em um golpe. Diante de aspirações revolucionárias, reformas constitucionais se apresentam como alternativas possíveis. Tais propostas se enquadram na categoria das políticas incrementais. Soluções integrais para problemas complexos comportam um amplo conjunto de compromissos específicos e reais, o que passa por acordos entre elites políticas e cidadãos. A solução envolve cada elemento. A metodologia incremental permite mudanças pontuais visíveis a um cidadão descontente.

Segundo Lindblom (1996), a literatura da ciência política mostra que as democracias tendem a operar mudanças graças a movimentos incrementais. Em passos pequenos, não cai por terra a ideia democrática de consensos fundamentais em relação a valores e regras do jogo. Nas sociedades contemporâneas, a cidadania enfrenta questões complexas, porém com a sociedade mais reflexiva, aberta e menos conformista. O autor entende que, num futuro ainda distante, é possível dar passos políticos maiores, eventualmente menos incrementais.

O **ajuste partidário mútuo e o pluralismo** são analisados por Lindblom (1996) a partir do efeito das decisões políticas fragmentadas ou descentralizadas. Para ele, as políticas resultam do ajuste mútuo: pode-se descrever melhor como algo que ocorre mais do que algo que se decide; que as políticas são influenciadas pelo número de participantes e de interesses; que existe uma conexão entre as razões para uma política, e a política, mesmo sob uma coordenação central, ainda que débil ou até inexistente, funciona a partir de ajustes mútuos de diversos tipos entre os participantes. Tais ajustes podem alcançar uma coordenação superior a qualquer tentativa de coordenação central. Ajustes mútuos entre partidos e atores sociais alcançam êxito superior a muitas ações governamentais. O ajuste mútuo é praticado tanto no incrementalismo quanto nas decisões não incrementais, ou seja, opera em todos os sistemas políticos nacionais. O ajuste

mútuo partidário significa pluralismo.

Todavia, existem objeções ao ajuste mútuo e ao pluralismo. Uma delas é que, nem todos os interessados/interesses são representados pelos participantes, nem a influência dos participantes é proporcional ao número de cidadãos que representa. Outra é que o ajuste partidário mútuo é fraudulento, ou seja, os diversos participantes representam, na realidade, interesses dominantes com roupagem de diversidade pluralista. O autor considera difícil negar a verdade essencial desta crítica.

Por fim, de acordo com Lindblom (1996), a melhor combinação da análise incremental, em suas três formas, é a política incremental e o ajuste mútuo, incluindo a análise partidária, pois apresentam possibilidades, não muito exploradas, para permitir uma elaboração de políticas mais inteligentes e democraticamente responsáveis. Para esse autor, diversos autores têm revelado que a comunidade científica normalmente pratica em seu trabalho científico tanto o incrementalismo como o ajuste mútuo e entende que é óbvio que os problemas complexos necessitam ser enfrentados com estratégias para o hábil manejo de nossas limitações.

Assim, a análise de políticas é um processo social que ultrapassa a mente do analista, terminando no conceito de inteligência do ajuste mútuo. As várias formas de interação social têm maior capacidade que a análise para abordar certos problemas, até porque esta, muitas vezes, é incompleta. O autor conclui por afirmar o ajuste mútuo como um mecanismo de racionalidade social mais do que uma forma de limitar a autoridade central.

O conceito **análise de políticas** é utilizado com “o propósito de recorrer a ideias de uma série de disciplinas diferentes a fim de interpretar as causas e consequências da ação da *escola enquanto governo*, em particular ao voltar sua atenção ao processo de formulação política” (HAM e HILL, 1993, p, 15, grifo nosso). A análise de políticas foi então compreendida como uma atividade acadêmica preocupada com o avanço da compreensão e também como atividade aplicada preocupada em contribuir para a solução de problemas sociais.

#### **1. 4 - O estudo da macro e da microimplementação**

A partir da década de 1970, diante do fato de que vários programas grandiosos dos governos não surtiam os resultados esperados, as discussões sobre a implementação de políticas

começaram a ganhar destaque e logo alcançaram o centro dos principais estudos sobre a burocracia, mudanças e resistência nas organizações, tomada de decisão e elaboração de políticas no campo da administração pública.

Nesta década na Europa, emergiu uma onda de estudos com o objetivo de examinar a implementação da política pública, sob o fundamento lógico de que no estudo das políticas públicas havia um elo perdido entre a preocupação de fazer política e a avaliação do impacto da política (HAM E HILL, 1993).

Mesmo assim, alguns estudos realizados ainda ignoravam os procedimentos governamentais e os resultados das políticas; outros pesquisavam insumos, políticas e resultados obtidos, sem investigar o funcionamento das instituições envolvidas. Tais estudos, de maneira geral, levam-nos a considerar que a análise da implementação carecia de um marco conceitual capaz de transformar o particular em geral, ou seja, firmar convicções para se estabelecer comparações intersetoriais (BERMAN, 1996).

Ainda, tal como outras mudanças de paradigmas nas ciências sociais, este novo desenvolvimento intelectual tem sido visto como tendo suas próprias limitações. Sua insistência em enfatizar a importância do processo de implementação como distinto do processo de elaboração de políticas, merecendo por isso um tratamento específico, mostrou a necessidade de se distinguir claramente os dois processos. Há uma tendência de se tratar políticas como sendo entidades claras e inequivocamente definidas, cuja implementação pode ser separadamente estudada. Isto tem levantado problemas metodológicos e problemas sobre o grau em que as preocupações práticas com estudos de implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com o ponto de vista de alguns atores a respeito do que deveria acontecer (HAM E HILL, 1993).

O domínio da análise dos processos de implementação nos permite descobrir que muitas coisas falham entre a formulação de políticas e seus resultados. Assim, concordamos com Berman (1996) de que entre a formulação de uma política ou de um programa de ação e seus resultados encontra-se a implementação, como elemento que depende da opção política realizada e do contexto institucional em que ela ocorre.

A implementação de uma política, tal como a aplicação de uma lei ou a realização de um plano, não assegura, por si, êxito certo. Assim, a pesquisa acadêmica pretende compreender e

explicar a incerteza que caracteriza os seus resultados, bem como desenvolver algo para eliminar tal incerteza. O primeiro passo para o domínio da implementação é identificar as características e as fontes de dificuldade e incerteza.

Desta forma, considerando-se que “a implementação consiste na execução da decisão de uma autoridade constituída. Uma decisão poderia ser, por exemplo, a escolha de uma opção política” (BERMAN, 1996, p. 285). Analisando-se o processo de implementação de uma política, como no caso da política para educação profissional concebida por um determinado governo, isso nos permitirá compreender porque, por vezes, ela não produz os resultados esperados. Poderá ainda revelar as condições segundo as quais as autoridades poderiam alcançar os resultados efetivamente desejados.

### **1. 5 - A arquitetura da macroimplementação**

A compreensão do processo de implementação inicia-se com a distinção entre os problemas encontrados na implementação das políticas, sejam eles no campo macro ou no micro.

No campo da macroimplementação, estão os níveis federais e estaduais, ou seja, o do setor político mais amplo, enquanto que no nível da microimplementação estão as organizações locais, ou seja, as que atuam nas políticas internas e nos sistemas locais de prestação de serviços. No setor político da macroimplementação estão os governos nacionais, os tribunais, os grupos privados e públicos e outros que atuam na esfera do macroambiente.

Tentando elucidar o que vem a ser a macroestrutura de implementação das políticas, Berman (1996) traz à tona o conceito de “integração débil”, ou seja, as organizações têm seus próprios problemas que refletem sua cultura e operam certa autonomia dentro da macroestrutura e afetam o nível de incerteza na implementação das políticas.

Outros fatores, segundo o autor, também ampliam as incertezas e as dificuldades no contexto da macroimplementação, quais sejam:

- a) discrepâncias nos objetivos das políticas;
- b) índices diferenciais de influência e autoridade;
- c) deficiência de recursos;
- d) dificuldades de comunicação entre as organizações.

Na análise do que seja a debilidade presente na macroestrutura, surgem outras questões burocráticas relacionadas, que permeiam as diversas etapas que vão desde a construção da política até as operações que a implementam. O que ocorre é que uma estrutura debilmente integrada e com diversas etapas no seu curso amplia as dificuldades de se alcançar os resultados pretendidos na política (HOGWOOD e GUNN, 1984 e BERMAN, 1996).

Este processo complexo pode ser assim esquematizado:

De  $P \rightarrow G \rightarrow A \rightarrow I \rightarrow R$ .

Onde: P – política; G – programa de governo, administração; A – adoção de um projeto local; I – implementação de uma determinada prática; R – resultados (BERMAN, 1996 p. 296).

Disto resulta a existência de várias etapas que compõem o processo de implementação. À medida que tais etapas transcorrem, uma política vai sendo construída e reconstruída, realizada e alterada.

A administração ou o governo, segundo o autor, cujo papel é transformar uma intenção em programa de governo, sofre com a ambiguidade da legislação e das decisões dos tribunais, mas precisa superar estas questões e construir programas de governos. O processo de implementação consiste no desafio de superar tudo isto.

Entre as dificuldades existentes, Berman (1996) relata problemas como os representados pelo espaço dos burocratas que, em seu campo de atuação, podem simpatizar-se ou não com um programa e darem o seu próprio ritmo ou ritmo nenhum. Ou seja, a política fica sujeita a esta intervenção eventual com seus interesses pessoais, corporativos ou programáticos que podem conflitar com os propósitos da política mesma.

Para uma política atingir a implementação perfeita, Hogwood e Gunn (1984) citados por Ham e Hill (1993) especificaram dez pré-requisitos:

1. Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas.
2. Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa.
3. Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível.
4. Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
5. Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
6. Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas

em número e importância.

7. Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
8. Que, ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados, seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita sequência, as tarefas a ser levadas a cabo por cada participante do programa.
9. Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa.
10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência (p. 138 e 139).

A importância dessa lista reside na possibilidade de permitir aos formuladores de políticas minimizar o déficit de implementação. Dela decorrem pontos importantes que devem ser observados no processo de elaboração de políticas:

1. A natureza da política - assegure-se que ela não é ambígua.
2. A estrutura de implementação - restrinja a um mínimo os elos na cadeia.
3. A prevenção da interferência externa.
4. Controle sobre os atores da implementação (HAM e HILL, 1993, p. 139).

No que se refere à adoção de programas no nível local, Berman chama a atenção para o fato de que as incertezas aumentam e que pode ocorrer verdadeira ruptura entre os objetivos programáticos e a resposta local. A adoção ou não de um projeto no nível local é algo que tem sido estudado e que é afetado por vários fatores: incentivos aos usuários, características da tecnologia, questões políticas, econômicas e sociais do entorno local, dentre outros.

As pesquisas têm considerado o nível de adoção dos programas em função de serem obrigatórios ou opcionais. No caso da educação, Berman (1996) enfatiza que é um setor pródigo em exemplos de ruptura local com políticas nacionais. O uso de recursos em atividades simbólicas e não em projetos específicos é um dos exemplos de situações em que o poder local não esteja alinhado com o poder nacional e que, às vezes, pela não obrigatoriedade, inviabiliza a implementação de uma política.

Estudos sobre reformas educativas demonstraram que um mesmo programa em implantação alcançou resultados variados. É o que o autor denominou como mutação, ou seja, se  $n$  localidades adotam um programa, teremos  $n$  práticas diferenciadas. Embora o autor não tenha feito a relação, este fenômeno é similar ao que foi apontado por Barroso (2006) inerente aos processos de regulação e já abordado anteriormente.

Disto resulta a evidência de que os resultados da implementação de políticas dependem, fundamentalmente, da microimplementação em nível local.

## 1. 6 - A microimplementação

Como se pode observar, a microimplementação é uma das etapas da macroimplementação. “Em resposta às ações federais, as organizações locais têm de desenhar e pôr em execução suas próprias políticas internas; isto chamamos de problema de microimplementação” (BERMAN, 1996, p. 292).

Embora pareça óbvio que a microimplementação dependa da necessidade de mudanças na organização local, muitas vezes os responsáveis pela elaboração das políticas desconsideram este fator.

Berman propôs a hipótese de que a microimplementação efetiva se caracteriza pela adoção mútua que ocorre entre projeto político e contexto organizacional. Para enfatizar a adoção mútua, Berman (1996) usou os seguintes esquemas:

$$I = f(A . Org)$$

Este esquema representa a mutação, o que significa que a implementação em um nível local (I) depende da relação (f) entre o projeto adotado (A) e as características da organização responsável pela implementação (Org). Esta relação, no entanto, pode ser simultaneamente substituída por:

$$Org = f(A . I)$$

Ou seja, o projeto político é compreendido como consequência da relação com a organização e a organização também como produto da relação com o projeto político.

Pra ilustrar a questão da adaptação, o autor recorre ao exemplo do programa federal americano de “Direito à Leitura”, no qual observou três situações:

- a) O programa não se adaptou aos problemas da realidade da escola, tais como greves de professores, negativas dos pais e transferências de diretores.
- b) Os professores não alteraram em nada suas práticas em sala de aula.
- c) Ocorreu adaptação mútua em que os planos foram revisados e adaptados às condições da escola, e os professores e alunos reveem seus procedimentos.

Os processos adaptativos são compostos por uma multiplicidade de decisões tomadas ao longo do tempo pelos atores locais, sendo que esta sequência de decisões descreve o que Berman (1996) chamou de “rota da microimplementação” (p. 306), a qual é determinada pelos insumos

que o programa pode aportar ao sistema local e pela interação do projeto com o contexto organizativo local, sendo que este deve ser o ponto de partida para uma investigação empírica deste processo.

Berman (1996) observa traços estruturais aparentemente comuns a todos os sistemas públicos de prestação de serviços. É, sem dúvida, correto considerá-los a partir do conceito de sistemas, visto que as organizações responsáveis pela execução (escolas, hospitais, departamento de serviço social) se encontram num contexto local ao qual prestam serviços mas estão também inseridas num entorno mais amplo, composto inclusive pelas condições gerais sociais e econômicas. Assim, afirma:

a - Existe uma interação contínua entre o prestador de serviços e o beneficiário (ex: escola/aluno, hospital/paciente) que exige o uso intensivo de técnicas profissionais cuja seleção, combinação e ordem de aplicação estão determinadas pela retroalimentação.

b - Os prestadores de serviço estão contaminados com problemas de “juízo de valor”, principalmente com relação ao “produto” da política e, estes “produtos” influenciam a retroalimentação.

c - As organizações de serviços sociais (ex: as escolas) normalmente são abertas e suas decisões são influenciadas por grupos de interesse.

Berman (1996) aponta três **fases da microimplementação**: mobilização, implementação pelo prestador de serviços e institucionalização, as quais serão explicitadas a seguir.

*Mobilização*: o termo foi escolhido entre outros mais comuns como iniciação, seleção ou adoção, para expressar a mescla de atividades políticas e burocráticas que constitui a nova prática. Mais importante do que o plano, é o fato de que no processo de planejamento se pode obter o apoio político, burocrático e individual na organização responsável pela execução.

*Implementação pelo prestador de serviços*: nesta fase os encarregados se encontram repentinamente entre a possibilidade de adaptar os planos ao seu comportamento habitual ou adaptar o seu comportamento aos planos. Diante destas alternativas, Berman sugere que a implementação poderá seguir quatro rotas: a - *ausência total de implementação*: nem o projeto, nem o comportamento dos executores mudam; b - *cooptação*: o projeto é adaptado à rotina do prestador de serviços; c - *aprendizagem tecnológica*: ocorre uma adaptação do comportamento rotineiro dos executores com o objetivo de ajustá-lo ao plano; d - *adaptação mútua*: o projeto e o

comportamento do prestador se adaptam. Aparentemente esta é a única rota em que os projetos produzem resultados efetivos, sustenta o autor.

*Institucionalização*: ocorre quando a prática implementada se converte numa operação rotineira do sistema local de prestação de serviços.

Conceitos tais como a “macroimplementação” e “microimplementação”, “integração débil”, “mutação”, “adaptação mútua” e “fases da implementação” foram desenvolvidos por Berman (1996). No entanto, ele considera que muito ainda tem a ser feito para que sejam minimizadas as incertezas da implementação e sugere que outras abordagens sejam consideradas. Para isso, propõe três razões segundo as quais os responsáveis pela elaboração de políticas federais deveriam ter cautela:

- A macroimplementação comporta inevitavelmente política.
- Geralmente o governo federal tem influência limitada no comportamento dos responsáveis pela implementação local e são estes que têm o poder efetivo do sistema.
- A microimplementação só é eficaz quando as organizações locais se submetem a um processo de adaptação que nunca pode ser previsto com exatidão e tão pouco pode ser controlado do exterior.

De acordo com os conceitos de política, ficou claro também que, por vezes, as instituições escolares podem assumir papel inerente ao Estado, não somente como instância de microimplementação, mas como organização complexa onde a decisão será consequência de um processo de elaboração de políticas, no mínimo, análogo ao que ocorre em nível macropolítico e que deverá ser abordada à luz dos conceitos de regulação.

Não se trata de uma decisão simples e objetiva, mas sim de um processo complexo. Conforme lembram HAM e HILL (1993, p. 15-16),

(...) é difícil tratá-lo como um fenômeno muito específico e concreto. A política pode às vezes ser identificável em termos de uma decisão, mas muito frequentemente ela envolve os grupos de decisão ou o que pode ser visto como pouco mais que uma orientação (...) a política muitas vezes continua a se desenvolver mais propriamente dentro do que é convencionalmente descrito como fase de elaboração política do processo de políticas.

Considerando-se que “o Estado pode ser definido tanto em termos das instituições que o formam, quanto das funções que estas instituições desempenham” (HAM e HIL (1993, p. 28), as

escolas não se encontram entre as instituições que são responsáveis por legislar, nem se encontram entre as que estão situadas em nível nacional, são instituições que atuam em nível local; no caso das escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica, sua atuação pode ser considerada de nível microrregional. É, pois, neste nível, em que se materializa a ação do Estado e no qual se traduzirá efetivamente a constituição do projeto de escola. Este é o objeto que nos propomos analisar neste trabalho.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA DUALIDADE ENTRE ENSINO PROPEDÊUTICO E ENSINO TÉCNICO

O resgate histórico da evolução da política para educação profissional no Brasil revela-nos as características de sua oferta bem como a sua forma de organização, que esteve regida a partir da trama de interesses presentes em cada momento específico de nossa História.

No Brasil Colônia, a aprendizagem das profissões era feita por meio das Corporações de Ofício, as quais tiveram aqui um caráter excludente e preconceituoso, pois favoreciam os ofícios desenvolvidos pelos homens brancos e livres e impediam o ingresso dos escravos e outras etnias, através das regras de seu funcionamento. Os homens brancos e livres preservavam para si algumas atividades manuais que eram aprendidas exclusivamente nas Corporações de Ofício, prática que se repetiria durante todo o período imperial (SANTOS, 2000, p. 206).

O modelo econômico agroexportador que vigorava durante o período colonial tinha como um dos pressupostos básicos a inserção de mão de obra escrava na composição da força de trabalho, fazendo com que determinados ofícios, no caso aqueles que eram desenvolvidos com o uso da força física, fossem evitados pelos indivíduos brancos e livres com o objetivo de não deixar dúvidas sobre a posição destes na sociedade, ou seja, para não serem confundidos como indivíduos pertencentes ao grupo de trabalhadores do sistema escravocrata (CUNHA, 1979).

Com a chegada de D. João VI ao Brasil, houve uma intensificação do processo de desenvolvimento industrial produzindo como consequência a escassez de mão de obra para algumas ocupações. Em 1809, um ano após a sua chegada no Brasil, D. João VI criou o Colégio das Fábricas, com o objetivo de atender às demandas de mão de obra que surgiam em função da transferência da Família Real para o país. Neste sentido, destacam-se as novas demandas administrativas e militares produzidas pela instalação da Corte no país e principalmente as mudanças políticas e econômicas decorrentes da liberação para a instalação de manufaturas no Brasil e da abertura dos portos. Essas medidas, que apontavam para uma independência com relação a Portugal, criavam uma maior demanda de trabalhadores com qualificação diferenciada

daquela exigida no modelo agroexportador que vinha sendo suprida pela mão de obra escrava (SANTOS, 2000).

A Assembleia Constituinte de 1823, convocada após a proclamação da independência, proporcionou a discussão de uma nova organização para o ensino público no Brasil, de forma que a Constituição promulgada em 1824 estabeleceu que a instrução primária fosse gratuita para todos os cidadãos. Com relação ao ensino técnico, a Constituição não apresentou nenhum elemento que indicasse mudanças na organização vigente. Assim, na primeira Constituição do Império, permanecia presente a mentalidade que havia sido construída ao longo do período colonial, ou seja, de se destinar o ensino profissional aos pobres, humildes e desvalidos, dando continuidade ao processo discriminatório em relação às ocupações que tradicionalmente eram exercidas pelos escravos.

Em 1827, após processo de discussão, foi aprovado o Projeto de Lei Sobre Instrução Pública no Império do Brasil, que consistia em estabelecer uma lei que organizasse o ensino público em todos os níveis, fato até então inédito na história da educação brasileira. Por este projeto, o ensino no país foi estruturado em diferentes graus, assim designados: as *Pedagogias*, destinadas ao primeiro grau; os *Liceus*, utilizados para o segundo grau; os *Ginásios*, que se referiam aos estabelecimentos encarregados de transmitir conhecimentos relativos ao terceiro grau e, por fim, as *Academias*, responsáveis pelo ensino superior (SANTOS, 2000). Os liceus de Artes e Ofícios, como se denominavam, eram dirigidos por representantes das elites oligárquicas, os quais eram responsáveis por eles, inclusive por recursos financeiros para a manutenção das escolas. Com o passar dos tempos, os liceus passaram a ser financiados com recursos públicos. Santos (2000) assim se manifestou ao comentar a orientação ideológica dos liceus:

Cabe ressaltar que o ensino de ofícios (...) foi orientado basicamente por uma ideologia que se fundamentava, dentre outros aspectos, em conter o desenvolvimento de ordens contrárias à ordem política (p. 209).

Vale ressaltar que a “ordem política” que imperava era a que foi instituída pelas oligarquias e tinha como razão a reprodução da estrutura social vigente, na qual indivíduos eram levados a aceitar como normal a divisão social entre classe trabalhadora e classe dominante.

No período em que antecedeu a Proclamação da República, ocorreu uma forte pressão por parte de diferentes grupos sociais no sentido de transformar o modelo econômico baseado na

exploração agropecuária em um modelo fundado na produção industrial, instituindo-se desta forma uma ideologia desenvolvimentista, segundo a qual o país atingiria o progresso, a independência política e a emancipação econômica.

Após a Proclamação da República, em 1909, na corrente do pensamento industrialista presente nesse movimento, o governo do presidente Nilo Peçanha, por meio do Decreto nº. 7.566 de 23 de setembro, criou 19 Escolas de Aprendizes Artífices com a finalidade de ofertar ensino profissional gratuito e preparar mão de obra para atender às novas demandas decorrentes do novo modelo de desenvolvimento. Inauguradas durante o ano de 1910 e mantidas pelo Ministério da Agricultura, Comércio e Indústria, as escolas foram localizadas nas diferentes unidades da federação. Neste mesmo ano, foi organizado o ensino agrícola para capacitar “chefes de cultura, administradores e capatazes” (SANTOS, 2000). Esses estabelecimentos eram destinados aos pobres, humildes e órfãos, observando-se claramente seu caráter elitista e de reprodução da estrutura social estratificada da referida organização (MOURA, 2007). Mais tarde, essas escolas dariam origem à Rede Federal de Educação Profissional.

Embora o ensino profissional estivesse intimamente relacionado com a formação de mão de obra para atender à demanda advinda do processo de industrialização pelo qual o país passava, o presidente Marechal Hermes da Fonseca, no seu discurso de posse em 1910, manifestou a intenção de prestigiar o “ensino técnico-profissional, artístico, industrial e agrícola”, para além da prática “imediatamente utilitária”, propunha uma formação secundária que fosse capaz de “formar o espírito e o coração” daqueles que no futuro seriam “homens e cidadãos”. Santos (2000), ao fazer este relato, observa que: “No plano das ideias estava expressa uma tendência de articular formação geral com profissional de nível secundário nas Escolas de Aprendizes e Artífices” (p. 214-215).

Nota-se que essa tendência de articulação, no entanto, encontrava resistência na sua consolidação devido ao forte componente sócio-cultural que já estava presente no decreto de criação da rede federal, mais precisamente no item em que foram estabelecidos os critérios de admissão dos alunos em que se afirmava que a preferência da matrícula deveria recair sobre “os desfavorecidos de fortuna” conforme se referiu o Presidente Marechal Hermes da Fonseca em 1910.

Nessas escolas, as profissões eram ensinadas por mestres de ofícios recrutados na

indústria que, pela sua origem e pela falta de dispositivos de controle nas escolas, essas desenvolviam um processo de formação para o trabalho em que a função domesticadora desse ensino ocorreu de forma concomitante à formação técnica. Observava-se que essas tentativas de instituição do ensino industrial reproduziam o modelo artesanal de aprendizagem de ofício e possuíam um caráter assistencialista, voltado aos “deserdados pela fortuna”, não avançando no sentido da elaboração do processo de formação do trabalho industrial, segundo a racionalidade capitalista. A economia brasileira nesta época ainda era baseada no modelo agroexportador, e o desenvolvimento industrial era incipiente. O ramo têxtil, um dos que mais se destacava, utilizava a maior parte de sua mão de obra advinda de processos de socialização e formação familiar. Os poucos postos que exigiam formação técnica eram facilmente preenchidos por operários recrutados nos países capitalistas desenvolvidos (BRYAN, 2008).

Para Pereira (2009), as Escolas de Aprendizes de Artífices foram dimensionadas dentro de uma economia pautada na agenda agrário-exportadora e tiveram seu perfil de atuação voltado para atividades industrial-manufatureiras. Assim, aponta ser frágil a relação entre o capital agrário e a iniciativa governamental na criação destas escolas. Para o autor, é possível vê-las em posição de defesa da industrialização do país, como se observa no discurso do Presidente Nilo Peçanha no qual afirmava que o Brasil do futuro sairia das oficinas.

Durante os anos 1930, pode-se observar uma série de acontecimentos na ordem política, econômica e social do Brasil. Com o início da “Era Vargas”<sup>5</sup>, o modo de produção agroexportador foi preterido em favor de um modelo de desenvolvimento fundamentado na industrialização. Em 1930, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, primeiro ministério no âmbito da educação brasileira. Um grupo de educadores que fazia parte da elite intelectual do país nesta época lançou, em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, documento que apontava para a desorganização do aparelho escolar e propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação sob a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

A criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930, que passa a supervisionar as Escolas de Aprendizes e Artífices através da Inspeção do Ensino Profissional

---

<sup>5</sup> A “Era Vargas” refere-se ao período de 1930 a 1945 em que Getúlio Vargas governou o Brasil de forma ininterrupta.

Técnico, e a Constituição de 1934, que estabeleceu a necessidade de um Plano Nacional de Educação e a gratuidade e obrigatoriedade do ensino elementar, são exemplos de ações que se somavam fazendo vislumbrar o surgimento de uma idéia de política nacional da educação.

Em 1937, a Lei federal n° 378 transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em liceus destinados a oferecer ensino profissional em todos os ramos e graus, bem como previu a instituição de novos institutos para a propagação desta modalidade de ensino por todo o território do país.

Em 1941, um conjunto de Decretos-leis que ficou conhecido como a “Reforma Capanema”, em alusão ao então Ministro da Educação do governo Vargas, reorganizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginásial, com quatro anos, e o colegial, com três anos. O ensino técnico-industrial, através do Decreto Lei n°. 4.073/42, também foi reorganizado em dois ciclos: o primeiro ciclo do ensino industrial com cursos que duravam de 03 (três) a 04 (quatro) anos e deveria ser ofertado articulado ao ensino ginásial oferecendo cursos como o básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de maestria; o segundo ciclo do ensino industrial oferecia os cursos de técnico industrial com um a três anos de duração, ofertado em articulação com o ensino colegial. Neste período, o ingresso nas escolas industriais passa a depender de exames de seleção. Em 1942, com a Lei Orgânica do Ensino Industrial, os Liceus Industriais foram transformados em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao secundário.

A articulação a que se refere a então reforma estava assim indicada:

A articulação dos cursos no ensino industrial, e de cursos deste ensino com outros cursos, far-se-á nos termos seguintes (...) os cursos de formação profissional do primeiro ciclo estarão com o ensino primário, e os cursos técnicos, com o ensino secundário de primeiro ciclo, de modo que se possibilite um recrutamento bem orientado (DECRETO LEI n° 4.073/1942, Art. 18, grifo meu).

Observa-se que a articulação a que se refere o Decreto Lei n° 4.073/1942 demonstra o reconhecimento de que a formação profissional não deveria ser desvinculada da formação propedêutica, mas a denominação de ensino industrial abrangendo várias modalidades de profissionalização e a expressão “recrutamento bem orientado” evidenciam, na verdade, a mera formalidade da citação.

Este ano também marca a criação do Serviço de Aprendizagem dos Industriários,

(SENAI), com o objetivo de atender a uma demanda de formação mínima do operariado, que deveria ser de modo rápido e mais prático. Esta iniciativa resultou das pressões do Estado para que o empresariado assumisse os encargos da formação de sua força de trabalho, possibilitando assim a substituição dos artífices estrangeiros portadores de ideologias anticapitalistas por trabalhadores nacionais formados sob o controle do capital. O principal mentor e executor da ideia da criação do SENAI foi Roberto Mange, um engenheiro entusiasta da teoria taylorista da administração e da psicotécnica, que havia se destacado na formação de mão de obra para a indústria ferroviária, onde idealizou as Escolas Ferroviárias (BRYAN, 2008).

A manutenção do SENAI seria feita pelos estabelecimentos industriais, o que obviamente pressupõe que a formação profissional nestas instituições atenderia diretamente à necessidade de mão de obra de seus financiadores. Assim, o processo de ensino ficaria subordinado ao critério de eficiência econômica trazendo como pressuposto “a atribuição de caráter excedente a todo conteúdo de ensino que não se revele como estritamente necessário ao exercício do ofício”, reafirmando, desta forma, a oposição entre a formação geral e a profissional (BRYAN, 2008, p. 143).

Pode-se observar que, nesse período, diferentemente do período de criação das primeiras Escolas de Aprendizes e Artífices, a formação profissional estava diretamente subordinada aos interesses do capital, privilegiando uma formação fragmentada e destinada ao treinamento de trabalhadores segundo a concepção taylorista, em detrimento da formação geral, com o objetivo de ocuparem postos de trabalho. Não havia preocupação com o acesso a níveis superiores de escolaridade, visto que os egressos dos cursos técnicos somente poderiam concorrer a vagas no ensino superior nos cursos que estivessem diretamente relacionados aos estudos realizados no técnico (DECRETO LEI N°. 4.073/1942, Art. 18).

A dualidade presente na organização do ensino desta época foi assim assinalada por Frigotto (2005):

A Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942, promulgada durante o Estado Novo, na gestão do Ministro Gustavo Capanema, acentuava a velha tradição do ensino secundário acadêmico, propedêutico e aristocrático. (...) Se havia organicidade no âmbito de cada um desses segmentos, a relação entre eles ainda não existia, mantendo-se duas estruturas educacionais paralelas e independentes (p. 32).

A independência a que o autor se refere ia além da simples dualidade entre o ensino

profissionalizante e o ensino propedêutico, haja vista que os indivíduos que optassem por qualquer modalidade de ensino profissionalizante tinham, na sequência, seu itinerário limitado. De acordo com Santos (2000), essa limitação começaria a ser superada, pelo menos em parte, a partir da década de 50, pelas Leis de Equivalência<sup>6</sup>, segundo as quais, os alunos que tivessem concluído o curso técnico em qualquer ramo teriam o direito de ingressar em qualquer curso superior, desde que se submetessem a exames de adaptação. Procedimento semelhante era adotado para os cursos do chamado primeiro ciclo com relação ao ingresso ao ensino secundário.

Em 1946, foi criado o SENAC, com finalidades voltadas ao comércio análogas ao do SENAI, e, neste mesmo ano, foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, que regulamentava a formação profissional voltada ao setor primário da produção, mantendo para esta modalidade de ensino praticamente os mesmos princípios que vigoravam para o ensino industrial, inclusive no que se referia à articulação com outras modalidades.

A década de 1940 marca ainda a participação da Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial e o consequente empréstimo financeiro dos Estados Unidos ao Brasil no governo Getúlio Vargas, empréstimo este que serviu para impulsionar a industrialização brasileira e, conseqüentemente, a demanda de mão de obra qualificada.

A Constituição de 1946 foi promulgada num momento histórico em que, no mundo, respirava-se um clima de abertura democrática em razão da derrota do nazismo e, no Brasil, o término da Ditadura Vargas. Assim, essa Constituição determinou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino de nível primário para todos, restabeleceu “a educação como direito de todos” e deu competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), o Brasil viveu um período de intenso desenvolvimento econômico que marcou o aprofundamento da relação entre Estado e economia. O objetivo era formar profissionais orientados para as metas de desenvolvimento do país. No Plano de Metas, 73% do total dos investimentos previstos eram destinados às áreas de infraestrutura. Para a educação, foram destinados 3,4% dos investimentos previstos para todo o Plano e contemplava-se apenas uma das 31 metas. A meta da educação era a de número 30, que propunha a formação de pessoal técnico para atender às demandas do plano desenvolvimentista. O baixo montante de recursos destinados à educação e a sua especificidade

---

<sup>6</sup> Lei n.º. 1.076/1950; Lei n.º 1.821/1953 e Lei n.º. 3.552/1959

no Plano de Metas demonstram que a educação não era uma prioridade do governo, muito menos a elevação do nível de escolaridade, não demonstrando, portanto, preocupação com a formação geral da população. Neste contexto, em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas foram transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais, passando a usufruir de autonomia didática e de gestão. Esta autonomia era entendida como a capacidade que as escolas dispunham de autoadministrar-se a respeito de matérias específicas inerentes às suas finalidades, ou seja, caberia à escola a decisão pela oferta de ensino técnico integrado ou não ao ensino propedêutico. No que se refere à autonomia didática, isso significava que estas escolas dispunham de liberdade para definir seus currículos, abrir ou fechar cursos desde que fossem respeitados os dispositivos legais superiores, neste caso os princípios constitucionais vigentes.

Vale ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases 4.024/1961 resultou de um projeto de lei que tramitou durante 13 anos em discussão no Congresso Nacional e, como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação do Brasil, representa um marco na história da educação brasileira. No tocante à educação profissional, foi responsável por estabelecer a equivalência plena entre os cursos técnicos e os propedêuticos. Instituiu a articulação completa entre os ensinos secundário e profissional. Segundo Santos (2000), esta equivalência legal, entretanto, não conseguiu superar a dualidade existente entre a formação geral e a profissional, tendo em vista a permanência de duas redes de ensino no sistema educacional brasileiro e observando-se que o ensino secundário continuou mantendo maior reconhecimento social. Nota-se que a baixa procura pelos cursos profissionalizantes mostra a tendência de a sociedade da época em manter a tradição construída no Brasil Colônia, que era a de colocar em segundo plano as funções voltadas para o trabalho manual em favor de uma formação propedêutica identificada culturalmente com as classes dominantes.

Durante a década de 1960 e início dos anos 1970, o país passou por um período crítico, de profunda crise econômica, em razão do golpe de Estado, ocorrido em 1964, ocasião em que um grupo de militares apoiados por setores do empresariado e da classe média tomaram o poder. A Ditadura Militar colocou em prática medidas que tinham como objetivo combater a crise econômica, tais como a liberação das importações, o incentivo de entrada de capitais estrangeiros, o corte dos gastos públicos, a compressão salarial que foi possibilitada pela repressão e controle dos sindicatos e partidos políticos, entre outros. Essas medidas reduziam os

benefícios sociais da população e favoreciam a concentração de renda na classe média, mas, em contrapartida, permitiram a retomada do crescimento econômico principalmente pelo aumento da atividade industrial e da construção civil. Ressalta-se que este período de crescimento, que teve seu auge entre os anos de 1970 e 1973, tem similaridade com a fase ocorrida durante a vigência do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek. O que os difere foi o fato de que o Plano de Metas foi elaborado e executado em uma situação de liberdades políticas, enquanto que o período final da década de 1960 foi marcado pela total ausência de liberdades políticas (BRYAN, 2008).

Neste contexto de concentração de poder nas classes dominantes, restrição das liberdades civis e intenso crescimento econômico com grande demanda de força de trabalho, foi instituída, em 1971, a Lei Federal nº. 5.692, que substituiu a equivalência entre os ramos secundário e propedêutico pela obrigatoriedade da habilitação profissional para todos os que cursassem o que passou a ser chamado de ensino de 2º grau.

Nesta proposta de ensino, observam-se pelo menos três objetivos estabelecidos pelo modelo econômico e político da Ditadura Militar vigente:

- a contenção da demanda de estudantes secundaristas ao ensino superior, que havia marcado fortemente a organização estudantil no final da década de 1960;
- a despolitização do ensino secundário, por meio de um currículo tecnicista;
- a preparação de força de trabalho qualificada para atender às demandas do desenvolvimento econômico que se anunciava como crescimento obtido no “tempo do milagre”, (...) essas demandas eram marcadas pelo surgimento de empresas de grande e médio porte, com organização taylorista/fordista, produção em massa de produtos homogêneos, grandes plantas industriais, economia de escala, utilização de tecnologia intensiva de capital com base rígida, eletromecânica (KUENZER, 2007, p.17).

Ao propor um currículo único para todos os estudantes deste nível de ensino, a Lei 5.692/1971 sugere a eliminação da dualidade observada até então entre o ensino profissionalizante e o ensino propedêutico. Ocorre que, na prática, a implementação desta política se deu de maneira distinta nos estabelecimentos de ensino, diferenciando-se principalmente em razão de sua condição de ser privado ou público. A compulsoriedade restringiu-se ao âmbito público, notadamente nos sistemas de ensino dos estados e no federal. Enquanto isso, as escolas privadas continuaram, em sua absoluta maioria, com os currículos propedêuticos voltados para as ciências, letras e artes visando ao atendimento às elites (MOURA, 2007).

Observa-se que a dualidade do sistema educacional estava mantida em um projeto que, aparentemente, apresentava uma estrutura de ensino médio em que a profissionalização deveria abranger a todos, a todas as classes sociais, indiscriminadamente. Nota-se que, neste caso, os determinantes da dualidade estavam também fora da escola, ou seja, eles estavam presentes na estrutura de classes, “na medida em que o trabalhador instrumental sequer chegava ao segundo grau, pois era excluído antes, devido aos altos índices de evasão e repetência que, historicamente, caracterizavam as escolas de primeiro grau, notadamente na população de baixa renda” (SANTOS, 2000, p. 220).

A ideia de um segundo grau profissionalizante nasceu da preocupação em conter a procura de vagas nos cursos superiores que vinha crescendo muito no país desde os anos 40 e o governo militar relutava em atender a esta demanda por temer que egressos do ensino superior pudessem não encontrar colocação no mercado de trabalho condizente com a sua formação e então se transformariam em contestadores do regime (CUNHA, 1999).

Nos sistemas públicos estaduais, a profissionalização compulsória não foi completamente implementada. Como não houve ampliação do período escolar, a formação geral do estudante tinha que ser limitada em favor da profissionalização instrumental para o mercado de trabalho. Outro problema observado foi a falta de financiamento para os cursos técnicos, fazendo com que os estabelecimentos escolares priorizassem cursos de baixo custo de implementação.

No âmbito federal, as Escolas Industriais foram transformadas em Escolas Técnicas Federais que, juntamente com as Escolas Agrotécnicas Federais, formavam o segmento com mais disponibilidade de recursos, tanto para a contratação de professores, como para a instalação de laboratórios. Com relação aos currículos, estes foram reestruturados e passaram a dispor de tempo integral de modo a acomodar a formação geral e a formação profissional. As Escolas Técnicas consolidaram sua atuação no ramo industrial e as Escolas Agrotécnicas, no setor agropecuário.

Um fato que ilustra bem a valorização que essas instituições tiveram neste período foi a criação da Coordenação Nacional do Ensino Agrícola (COAGRI), órgão diretamente vinculado ao MEC, cuja finalidade era prestar assistência técnica e financeira a estabelecimentos especializados em ensino agrícola, estabelecimentos estes que deveriam atuar como agentes de mudanças junto às populações rurais e às populações das periferias.

Nesta época, as escolas da rede federal, incluídas as agrícolas, gozavam de grande prestígio junto à sociedade. O empresariado valorizava essas escolas, pois recrutavam delas parte de seus egressos para atuarem na iniciativa privada enquanto outros alunos ingressavam nas empresas estatais e públicas. Para os estudantes em geral, elas representavam uma boa alternativa pública para seguir ao ensino superior em comparação com as escolas privadas que eram caras. Observa-se que as escolas, que antes se destinavam aos “desvalidos”, converteram-se em instituições de grande importância para a inserção no mercado de trabalho e a progressão nos estudos para os setores médios da população.

Embora as escolas da rede federal tivessem se fortalecido neste período, é certo que, por falta de recursos materiais e por notórios problemas conceituais, a reforma proposta por meio da Lei nº 5.692/1972 nunca chegou a se concretizar, tanto que em 1975 um parecer do Conselho Federal da Educação (Parecer nº. 76/1975) apontava para o equívoco no entendimento de que toda escola de 2º grau deveria se transformar em escola técnica, quando o que se propunha na lei era que o ensino, e não as escolas, deveria ser profissionalizante (KUENZER, 2007).

Com o objetivo de corrigir este equívoco, em 1982, foi sancionada a Lei nº. 7.044/1982 que restabeleceu as condições anteriores a 1971 e, como consequência, restabeleceu a velha dualidade formal no âmbito da legislação, reafirmando-se novamente a oferta propedêutica, que, a partir de então, passou ser chamada de básica, como a via preferencial para ingresso no nível superior. O ensino técnico, por sua vez, através das denominadas habilitações plenas, constituiu-se nas vias preferenciais de acesso ao mundo do trabalho (KUENZER, 2007).

Como já tinha sido anunciado pelo Parecer nº. 76/1975, esta mudança de curso implicou no fracasso da estratégia do governo militar de resolver o problema da demanda pelo ensino superior por meio da profissionalização do segundo grau. Assim, uma das saídas encontradas foi a de investir e incentivar as graduações de curta duração, em especial as da área tecnológica. Neste contexto, em 1978, as Escolas Técnicas Federais do Paraná, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) enquanto as escolas Agrícolas foram transformadas em Escolas Agrotécnicas Federais.

Vale ressaltar que a recessão econômica da década de 80, no entanto, retraiu a absorção dos profissionais qualificados no mercado de trabalho. O desemprego funcional, os movimentos sindicais, as novas formas de organização social, a insatisfação popular com o modelo de

governo militar, entre outros, foram os fatores que fizeram surgir, no cenário político dos anos 80, sujeitos que passavam a postular uma cidadania livre e plena, o que desencadeou o início de um processo de ruptura da ordem tutelada, a qual presidiu as relações entre Estado e sociedade ao longo do processo de modernização capitalista. Deste modo, o sentido e a abrangência das políticas educacionais foram determinados pelo estágio de socialização da participação política em nosso país (NEVES, 1994. p 34).

O resultado das eleições para governadores dos estados em 1982 foi fator determinante neste processo. Foram eleitos 10 governadores de partidos opositores ao regime militar vigente nos principais estados, além da eleição da maioria no Congresso Nacional que seria posteriormente fundamental para a eleição de Tancredo Neves para presidente da República pelo Colégio Eleitoral em 1985. De acordo com Aguilar (2000), esta eleição torna-se um acontecimento histórico que marca “o início do processo de reconstrução da democracia no país” (p. 61).

Para Borges (2002), o processo legislativo que se instala a partir de 1985 culminando com a promulgação da Constituição de 1988 ocorre em meio a um cenário político consequente do regime militar, que deixou como principais consequências o “empobrecimento do povo, destruição da classe política, desmobilização política de duas gerações, monstruosa e impagável dívida externa, reforço do capitalismo dos oligopólios e destruição das instituições públicas”. Entre 1985 e 1988, ocorre o que Fagnani (1998) chamou de “estratégia reformista” impulsionada pela transição democrática. A concepção foi a de se implantar uma estratégia reformista que promovesse a ampliação do alcance das políticas sociais.

Este ambiente de abertura democrática se materializou na instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e na promulgação da chamada “Constituição Cidadã” em 1988.

A Constituição de 1988 introduziu avanços formais corrigindo iniquidades e ampliando direitos trabalhistas e a seguridade social. Na educação, destaca-se a ampliação de 13% para 18%, no mínimo, do percentual das receitas da União que deveriam ser aplicadas na Educação. O artigo 205 refere-se à relação entre cidadania e trabalho afirmando que a educação como direito de todos tem como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para a cidadania. Assegura a progressiva universalização do ensino médio gratuito e o acesso aos níveis mais elevados de ensino e pesquisa.

A promulgação da Constituição foi precedida de debates e negociações, a qual, de acordo com Kuenzer (2007), se não assegurou a exclusividade dos recursos públicos para as escolas públicas, como defendia o Fórum de Defesa da Escola Pública, que participou destes debates, assegurou uma concepção de Estado responsável pelo financiamento da escola pública em todos os níveis, bem como assegurou os princípios básicos que permitiriam aos membros da sociedade civil e do Estado envolvidos com a educação a elaboração de um novo projeto para a educação nacional, comprometido com um modelo de sociedade mais democrático.

Neste sentido, a nova Constituição estabeleceu dois momentos em que se poderia discutir a forma de um novo projeto para a educação nacional. No primeiro momento, encontrava-se a definição como competência privativa da União de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional estabelecida no Artigo 22 da Constituição, abrindo assim a possibilidade de reformulação da legislação brasileira a partir da discussão de uma nova lei de diretrizes e bases que regulamentasse com detalhes o papel do Estado na organização e manutenção de um Sistema Nacional de Educação integrando todos os níveis e modalidades. O segundo momento foi determinado pelo Artigo 214 o qual instituiu a elaboração do Plano Nacional de Educação que, tendo duração plurianual, visa permitir a implantação de uma política de Estado para a educação que não fosse interrompida ou alterada pelas mudanças de governo.

As discussões para a instituição de uma nova lei que estabelecesse as diretrizes e bases para a educação nacional e um plano nacional para a educação, conforme determinou a Constituição de 1988, tiveram início no final da década de 1980 e se estenderam no decorrer nos anos de 1990.

A década de 1990, no entanto, caracterizou-se pelo processo de globalização que gerou uma nova configuração da economia e da política mundial. O cenário foi de profundas polêmicas e mudanças tanto nas relações sociais como nas configurações dos processos de produção que passaram a incorporar cada vez mais inovações tecnológicas. Desta forma o texto constitucional tornava-se anacrônico, conforma observa Kuenzer (2007 p. 26):

Com o que não se contava é que, ao mesmo tempo em que se conseguia um texto constitucional que assegurava um Estado fortemente comprometido com as políticas sociais como forma de mediação da relação capital trabalho ao estilo do estado de bem-estar social, típico da etapa de desenvolvimento taylorista/fordista, este mesmo modelo já se tornava anacrônico em face da globalização da economia.

Este anacronismo se deve ao fato de que, nas discussões na Assembleia Constituinte, prevaleceram os princípios de um Estado comprometido com as políticas sociais, enquanto o fenômeno da globalização da economia e a corrente hegemônica do neoliberalismo pregavam o ajuste do Estado à nova realidade mundial, segundo a qual prevalecia a lógica financeira sobre a social. O país, principalmente por influência dos organismos financeiros internacionais, foi forçado a se alinhar ao processo de globalização, no qual o Estado fica submetido aos interesses dos grupos econômicos detentores do capital.

Nesta nova ordem mundial, os direitos sociais passaram a ser compreendidos a partir da perspectiva da racionalidade econômica, os direitos universais de cidadania são questionados e reduzidos a direitos possíveis. Isto tudo é colocado de tal forma que conduz os indivíduos ao entendimento de que esta seja a única forma de se alcançar o desenvolvimento e seus benefícios tecnológicos.

Pela importância que estes fenômenos tiveram na definição das políticas sociais a partir dos anos 1990, eles serão analisados na sequência mais detalhadamente, com o objetivo de ampliar o entendimento dessas políticas e os consequentes impactos sobre as reformas educacionais e os projetos das escolas da rede federal.

## **2. 1 - Neoliberalismo, globalização e as reformas educacionais nos anos de 1990.**

A abordagem que se segue não tem a pretensão de esgotar as discussões sobre o neoliberalismo e o fenômeno da globalização. Pretende-se, sim, analisar a realidade em que ocorreram as discussões balizadoras das tomadas de decisão que resultaram nos instrumentos jurídicos e normativos e em outros elementos de regulação que conformaram as políticas públicas para a educação, no Brasil na década de 1990. Busca-se a compreensão em especial da implicação destes elementos nas políticas para a educação profissional implementadas nos governos do presidente FHC, os quais, de uma perspectiva histórica, tornam-se também elementos importantes para a compreensão das políticas e do consequente projeto de escola que se constituiu na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica nos anos 2000 durante os governos Lula.

O neoliberalismo e a globalização serão analisados aqui na condição de fatores presentes na alteração da dinâmica de funcionamento do aparato estatal que ocorreu principalmente durante

a década de 1990 e que se expressa em um conjunto de medidas que apontam para a diminuição da capacidade do Estado em ofertar serviços públicos. A educação profissional e sua relação com as demais modalidades de ensino, especialmente com o ensino básico propedêutico, constitui-se num ramo das políticas sociais que serão influenciadas pela dinâmica de funcionamento do aparato estatal. Este raciocínio está alinhado com o pensamento de Adrião (2006), o qual afirma que a análise das políticas sociais está condicionada à compreensão do papel atribuído ao Estado, pois ele é o “responsável por materializar em ações governamentais o resultado da ainda não superada disputa entre capital e trabalho” (p. 34). Disputa esta que esteve presente em vários momentos da organização política da educação profissional, conforme pode ser observado na discussão dos antecedentes históricos que expõe a dualidade entre o ensino técnico e o ensino propedêutico.

A realidade da década de 1990 apontava para uma “intrincada e nebulosa teia de relações” (AZEVEDO, 2004) que compunha o contexto em que se definiam as políticas públicas. Para a autora, a perspectiva de se construir novos padrões de política com vistas à democratização do Estado e da sociedade passava pela análise das “práticas aí subjacentes”. Trata-se da realidade histórica que se transforma e que evolui guiada por grupos que têm ascendência sobre determinados elementos estruturais da sociedade tais como a política, a cultura e a economia, e que, por meio deles, fazem prevalecer seus interesses.

Busca-se, também neste estudo, compreender especialmente a realidade do final do século XX que passou por transformações em sua base material decorrentes principalmente do progresso acelerado das ciências e das técnicas que se refletiam na organização social produzindo interpretações que variavam ora como sendo crise de paradigma, ora de reestruturação econômica, ora crise de sistema, entre outras. Assim, entende-se ser esta situação propositalmente fabricada pelo homem como estratégia de um processo de transformação que ocorreu sob a hegemonia do capital (M. SANTOS, 2003).

Um resgate histórico dos elementos que fundamentaram a hegemonia capitalista permitirá a compreensão de como ocorre a reorganização das bases produtivas e, mais precisamente, de que forma o processo educativo pode ser influenciado para conformar-se de acordo com os interesses das classes dominantes.

O período compreendido entre a segunda metade do século XVIII até início do século XX

marca o surgimento das corporações, prática econômica baseada nos fundamentos liberais. Foi nesta época que se originou o sistema capitalista de produção nos países europeus.

Este foi um período conturbado da história, marcado pelas disputas de grandes potências pelos domínios de impérios neocoloniais, por guerras continentais, por revoluções e por sucessivas crises financeiras e de superprodução. Adam Smith e David Ricardo foram os principais representantes das ideias do liberalismo econômico que surgiu como prática econômica que se deu nos países europeus como reação frente ao mercantilismo caracterizando o início do sistema capitalista. O sistema capitalista de produção é compreendido como sendo uma doutrina constituída de princípios que serviram de base ideológica às revoluções antiabsolutistas na Europa Ocidental e ao processo de independência dos EUA (HELOANI, 2003). Esses princípios, que eram convergentes aos interesses da burguesia que se formava economicamente contrapondo-se aos da aristocracia que se enfraquecia, constituíam-se a partir da doutrina baseada na livre propriedade, na livre iniciativa, na livre concorrência, na ampla liberdade individual e na democracia representativa com a devida independência dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Neste contexto, rejeitava-se a intervenção econômica do Estado, pois sua ação deveria restringir-se a garantir as condições para que pudessem imperar os princípios liberais. Neste mesmo período e neste mesmo contexto, Karl Marx e Frederick Engels concebem uma teoria econômica, social e política baseada na crítica ao sistema capitalista, argumentando que o sistema era baseado na exploração dos trabalhadores.

No início do século XX, a crise econômica de 1929 provocou a quebra financeira de muitas empresas privadas, e a retomada da “normalidade” do desenvolvimento econômico só ocorreu com a intervenção do Estado, o que colocou em dúvida a capacidade do mercado de regulação das atividades econômicas capitalistas. Os mecanismos de autorregulação do capitalismo não foram capazes de manter a economia nos trilhos e o liberalismo foi cedendo espaço para novas formas de se pensar a regulação do mercado e da sua relação com o Estado.

Neste período, o economista John Mayard Keynes sustentava que o setor privado não era capaz de garantir a estabilidade econômica por si só e defendia que crises econômicas só podiam ser evitadas com a intervenção do Estado. Moraes (2001) afirma que, na perspectiva Keynesiana, o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais fosse possível acumular conhecimento e controle prático de tal forma que pudesse regular o aumento da capacidade

produtiva da economia mantendo-a em paridade com o crescimento das demandas de consumo. Com esse equilíbrio, o poder público regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais. O Keynesianismo buscava uma maneira de corrigir os rumos do sistema capitalista assegurando a sua manutenção. Essas ideias foram postas em prática, sobretudo nos países ricos após a Segunda Guerra Mundial, uma vez que a interferência estatal se apresentava como solução para se recuperarem da crise pós-guerra. As ideias Keynesianas apontavam para a possibilidade da convivência do capitalismo com um forte setor público, políticas de renda e seguridade social.

Estas eram as condições para que o Estado pudesse controlar o nível de atividades econômicas e o emprego através de instrumentos de política monetária, taxa de juros e controle de gastos públicos. O “Estado-de-bem-estar”, como ficou conhecido o Keynesianismo, visava corrigir, por meio de política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações do mercado (MORAES, 2001). Evidenciava-se, assim, o caráter interventor do Estado.

Contudo, na crise econômica dos anos 1970 gerada sobretudo pela alta dos preços do petróleo, a intervenção do Estado não foi capaz de controlar os mercados e evitar os problemas sociais decorrentes desta crise. A doutrina Keynesiana passou a ser questionada especialmente sobre a sobrecarga fiscal do Estado e a ingovernabilidade gerada pelo modelo. Foi neste contexto que passam a aflorar as ideias neoliberais.

Por sua vez, a ideologia neoliberal retomou os fundamentos do liberalismo, quando este propõe a restrição das funções do Estado nos controles e regulação da economia permitindo liberdade aos mercados. Da mesma forma que ocorria no liberalismo, o Estado deveria agora limitar-se a propiciar a livre concorrência e o direito à propriedade individual. O neoliberalismo constitui-se, pois, numa ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento que defende a liberdade de mercado e a diminuição da intervenção estatal sobre a economia, contudo num contexto histórico diverso daquele em que se instituiu o liberalismo.

A utilização do prefixo “neo” é em parte explicada por este novo contexto em que o mercado dita as regras e conduz a produção sem considerar as reais necessidades da população, baseando-se apenas nas necessidades do mercado. Nesta perspectiva cresce a importância do poder da publicidade criando pseudonecessidades nas populações e estimulando a formação de uma sociedade de consumo. Para Moraes (2001), no neoliberalismo as abundantes riquezas das

populações desenvolvidas não migram para as populações mais pobres como pressupunha o liberalismo. Neste caso, os excessos de produção podem ser eliminados, inclusive alimentos que poderiam ser direcionados para povos que passam fome, são destruídos para preservar o seu valor de mercado. Ou seja, trata-se de um sistema econômico em que o mercado tem total liberdade de se autorregular e que prega uma intervenção mínima do Estado sob a retórica de que quanto menor a participação do Estado na economia maior liberdade individual as pessoas teriam e desta forma poderiam desenvolver-se e alcançar o Bem-Estar-Social.

Assim, o neoliberalismo tem o significado de especificar a reorganização do capital e a ideologia decorrente desta reorganização, bem como da forma com que o Estado se relaciona com mercado capitalista (MORAES, 2001).

As ideias do neoliberalismo podem ser sintetizadas em duas grandes exigências gerais e complementares. A primeira consiste em se privatizar empresas estatais e serviços e a segunda em se desregular a economia, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. (MORAES, 2001). Essa doutrina pressupõe, também, a mudança do Estado-de-bem-estar para um modelo de Estado regulador. Vale ressaltar que, enquanto na concepção do Estado-de-bem-estar busca-se formular políticas públicas que objetivam, em seu discurso, assegurar a todo cidadão acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à segurança e à renda mínima, por sua vez, no modelo do Estado regulador, grande parte destes “direitos” devem ser atendidos pela iniciativa privada subsidiada e sob controle do Estado. Na concepção neoliberal, o Estado também deveria abdicar de atividades produtivas deixando que o mercado assumisse a responsabilidade pelas atividades regulatórias do sistema produtivo. Esse modo de pensar foi prontamente difundido pelos neoliberais como saída para a crise. Um novo ideário foi se convertendo numa nova hegemonia que teve como consequência a eleição de líderes partidários alinhados com programas neoliberais para os governos de importantes países como Margaret Thatcher na Inglaterra, em 1979; Reagan nos EUA, em 1980; Yasuhiro Nakasone no Japão, em 1982; e Helmut Kohl na Alemanha, em 1982. Para Heloani (2003), a vitória desses governos neoliberais e neoconservadores foi fortalecida pela falência dos países do leste Europeu e pela queda do muro de Berlim em 1989.

Os principais pensadores do neoliberalismo podem ser agrupados em três linhas ou variantes, conforme destaca Moraes (2001 p. 42): a primeira linha é representada pela escola

austríaca, liderada por Friedrich August Von Hayek, o patrono de todo o pensamento neoliberal, que defendeu seus ideais liberais como modelo de desenvolvimento capitalista e como bandeira de oposição às sociais democracias europeias que se efetivavam com a vitória do Partido Trabalhista Inglês na década de 1940; a segunda é a escola de Chicago, personificada em Theodere Schultz e Gari Becker, ligados à teoria do capital humano, e principalmente Milton Friedman, o grande homem de mídia dessa escola; e completando as três variantes deste pensamento está a escola de Virginia ou *public choice*, capitaneada por James Buchanan.

A estratégia utilizada pelos neoliberais para difundir seus ideais consistia em se apontar os grandes males produzidos pelo Estado intervencionista e depois propor a solução com medidas de caráter neoliberal. Esta estratégia ficou conhecida como a estratégia do “sermão”, na qual inicialmente descreve-se um cenário apocalíptico por conta dos “pecados” cometidos pelo Estado e, na sequência, prega-se a “redenção” que viria como consequência de se aderir às medidas neoliberais (MORAES, 2001, p. 38).

Como principais “pecados” do Estado intervencionista, Moraes (2001) cita:

- A regulação legislativa, atuação do Estado-empresário e a oferta de bens públicos e os serviços de proteção social confundem os sinais emitidos pelos mercados, o que leva ao emprego irracional dos recursos materiais e, não menos importante, dos empenhos subjetivos dos agentes (deseduca os indivíduos);
- O Estado transforma-se em instrumento de grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais;
- O crescimento das despesas públicas leva ao aumento das necessidades financeiras dos governos (endividamento, emissão monetária, inflação);
- O crescimento da tributação pode provocar efeitos indesejáveis que se propagam por todos os poros da sociedade: falta de estímulo ao trabalho, evasão e fraudes fiscais, desenvolvimento de economia subterrânea (informal) (p. 38).

O discurso neoliberal atribui à intervenção do Estado e à esfera pública todos os males sociais e econômicos enquanto a iniciativa privada fica com todas as virtudes que contribuem para o fortalecimento da democracia, da economia e da sociedade. Neste discurso, os possíveis defeitos da vida política e social são sempre atribuídos ao caráter estatizante e burocrático da organização política, bem como à corrupção, à ineficiência e ao desperdício no setor público, os quais nunca são relacionados com o modo de organização da economia (SILVA, 1994).

A educação de modo geral e a educação profissional em particular têm papel estratégico no projeto neoliberal, com vistas a atender aos interesses dos empresários e industriais. Este papel é exercido a partir de duas perspectivas: primeiro com a função atribuída à escola para preparar

os alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional e, segundo, a educação deveria ser responsável pela proclamação das excelências do livre mercado e da livre iniciativa. Assim, com o pretexto de preparar os alunos para as necessidades do mercado de trabalho capitalista, as escolas estariam no centro do processo de construção da visão hegemônica neoliberal.

Nesse processo M. Santos (2003) inclui outros segmentos da sociedade, especialmente os meios de comunicação, e busca a criação de categorias próprias, noções e termos através dos quais se visa renomear a sociedade e o mundo, engendrando um processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma “realidade” que acaba por tornar impossível se pensar e nominar outra “realidade” (SILVA, 1994, p. 16). Contribui para este raciocínio o fato de que o contexto econômico restritivo, que teve início na década de 1970 e teve como elementos principais a inflação alta e o desemprego, impactava principalmente as classes mais pobres levando-as a pensarem que esses problemas eram consequência do engessamento do Estado ocorrido durante o período em que vigoraram as políticas de “bem-estar-social”.

Neste contexto, surgiu a tese do “Estado Mínimo” que defendia que grande parte das funções antes atribuídas ao Estado como a educação e a saúde deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, ficando o Estado com a função de regulamentação e controle destas ações, e a atividade econômica, por sua vez, deveria ser regulada pelo próprio mercado. Desta forma, os ajustes estruturais, que se fizeram necessários no contexto dos anos setenta, além de seguirem na linha das privatizações e da descentralização, orientavam para a focalização das políticas públicas (MORAES, 2001). Na educação, o princípio da privatização tinha o objetivo de diminuir os custos do Estado; contudo, o modelo que se constituiu assegurava para o Estado as funções de regulação e controle das políticas. Desta forma, elas foram orientadas de acordo com a visão hegemônica prevalecente.

A focalização de políticas seguia as recomendações dos organismos internacionais como o Banco Mundial e consistia numa estratégia em que os governos deveriam identificar grupos sociais particulares para atendê-los, pois com os benefícios focalizados reduziam-se os custos. A focalização contrapunha-se à universalidade, princípio segundo o qual não se discriminam os cidadãos no seu acesso aos serviços públicos. Segundo Moraes (2001), a universalidade “faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos”. Segundo o autor, o Estado-

de-bem-estar-social “aproximava-se cada vez mais de um projeto definido de sociedade, com a integração das massas assalariadas aos mecanismos de deliberação política”. Na perspectiva neoliberal, o Estado Mínimo focaliza suas ações nos grupos mais necessitados, na lógica, portanto, da racionalização de recursos e de que os benefícios particularizados não correm “o risco político de serem confundidos com medidas que criam direitos universais ou bens públicos” (p. 66, grifo do autor). Assim, as políticas sociais no neoliberalismo assumiram o caráter de políticas compensatórias, sendo reduzidas a programas e o modelo de sociedade, por sua vez, se definia pelo universo das trocas e do clientelismo.

Neste sentido converge o pensamento de Frigotto, (1999) e Gentili, (1999), segundo o qual se defende menos regulação da atividade econômica do capital, enquanto para a educação institucionalizada são defendidos mecanismos de regulação e controle, inclusive com a estratégia de retirada da esfera pública, para submetê-la aos controles da iniciativa privada que passaria a priorizar os interesses de acumulação de capital dos mercados.

Assim, dentre as funções básicas que deveriam ser cumpridas pelo Estado, estava a manutenção do ensino fundamental e das escolas que não representavam segurança de lucro no processo de privatização. O ensino técnico assim como o ensino médio e o ensino superior, na perspectiva neoliberal, deveriam ser privatizados. Observa-se que, no processo de construção e manutenção da hegemonia das classes dominantes, na perspectiva neoliberal, as políticas educacionais do Estado são influenciadas e têm suas finalidades estabelecidas de acordo com os interesses econômicos da iniciativa privada.

Vale ressaltar que este processo de construção da hegemonia neoliberal e da mudança da condição de Estado interventor e provedor para a de Estado regulador foi favorecido pela aceleração do processo de globalização da economia, que favoreceu os detentores dos meios de produção do sistema capitalista em detrimento das populações mais pobres (M. SANTOS, 2003).

O processo de globalização da economia mundial é um fenômeno que existe pelo menos desde o século XVI, mas que a princípio não teve as condições materiais mais apropriadas ao seu desenvolvimento. A partir dos anos 80 do século XX, no entanto, ocorreu uma aceleração deste processo, promovida, entre outras razões, pela evolução dos recursos tecnológicos, especialmente os relacionados com as tecnologias da informação, cujos sistemas informatizados e de microeletrônica criaram condições favoráveis à expansão deste fenômeno.

Uma primeira análise deste processo pode sugerir a globalização como sendo um fenômeno inerente à produção econômica e às trocas comerciais entre grandes empresas, no entanto, sua essência não está contida nas cifras do comércio e investimento, tampouco na taxa nacional da economia de cada país, mas, sim, numa nova concepção do espaço e do tempo econômicos e sociais. As novas tecnologias da informação e da comunicação, ao permitirem a troca de saberes em tempo real entre as pessoas das diferentes localidades do planeta, no trabalho, na escola, no lazer ou nas atividades culturais, sugerem que estes indivíduos possam reconceitualizar seu mundo (M. SANTOS, 2003). De acordo com o autor, aos interesses da visão hegemônica neoliberal ocorreu uma “mercantilização” do processo de globalização.

Embora se entenda que desde a sua origem o capitalismo implicou na articulação de processos produtivos nacionais internos com outros desenvolvidos no exterior, foi a partir da Segunda Guerra Mundial que esta integração se intensificou, acelerando a internacionalização do capital (BRUNO, 1997). Essa internacionalização deu-se por meio da atuação das grandes empresas de capital predominantemente norte-americano e foi decisiva para a formação de uma nova teia de relações em todo o mundo, a qual foi se intensificando e ficando mais evidentes a partir de 1980.

Com a internacionalização do capital que, até a década de 1970, relacionava sistemas econômicos cuja ordenação pressupunha a existência de poderes políticos nacionais e plurinacionais, a partir da década de 1980 as empresas passaram a se relacionar diretamente entre elas, secundarizando o papel de regulação macroeconômico exercido pelo Estado (BRUNO, 1997). Também, concomitante a este processo de neoliberalização e como parte do fenômeno de globalização, estava ocorrendo um intenso processo de expansão das empresas transnacionais, que passaram a atuar em todos os continentes e foram tecendo redes integrando todo o mundo independentemente da participação dos governos eleitos e dos organismos internacionais. O termo **multinacional** indica a consideração de uma multiplicidade de nacionalidades em inter-relação. Uma empresa multinacional é aquela que atua em várias economias nacionais simultaneamente a partir de uma sede, o que implica em ações de intervenção correlatas de seus governos de origem nos países receptores desses investimentos. **Internacional**, por sua vez, refere-se a acordos realizados entre diferentes nacionalidades. Já **as organizações transnacionais**, de acordo com Bruno (1997), são aquelas que ignoram e ultrapassam o princípio

da nacionalidade, trata-se de uma estrutura sistêmica cujas partes são interdependentes, transcendem as fronteiras dos Estados e devem servir para a busca da eficiência ao conjunto. O termo transnacional difere-se dos termos multinacional e internacional por não se referir a inter-relações entre nações. As tecnologias da informação e de telecomunicações são fatores fundamentais para a atuação das organizações transnacionais, permitindo que as empresas operem ininterruptamente 24 horas por dia cobrindo todo o espaço econômico global.

No âmbito do Estado ocorria um aparelhamento com a participação das classes dominantes no centro do poder. O processo decisório ocorria no que passou a ser chamado de Estado Amplo em referência à influência dos organismos supranacionais nas tomadas de decisões. Ao Estado Nacional cabia a função de operacionalizar e implementar juridicamente estas decisões. Como as empresas tinham uma grande capacidade de levarem investimentos principalmente para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, isso fazia com que elas fossem disputadas pelos governos locais que, para serem contemplados com seus investimentos, ofereciam-lhes benefícios que facilitavam sua atuação nos mercados. Assim, parte das decisões eram tomadas fora da formalidade do Estado e este se encarregava de legitimá-las do ponto de vista jurídico numa clara condição de subordinação. Nesse sentido Moraes (2001) explica:

O Estado nacional deixa de ser a fonte única do direito e das regulamentações. Prerrogativas reguladoras (...) são transferidas para administrações supranacionais, que aparecem como guardiãs de uma racionalidade superior, imunes às perversões, limites e tentações alegadamente presentes nos sistemas políticos identificados com os Estados nacionais (MORAES, 2001, p. 39).

Diante de um processo de redução das funções do Estado, a maioria dos governos dos países em desenvolvimento entendia que era de sua responsabilidade criar as condições atrativas para o desenvolvimento econômico e, assim, atrair os investimentos dos grandes grupos econômicos transnacionais para, por exemplo, a implementação de políticas que garantissem o acesso a um maior número possível de indivíduos ao nível básico de ensino. Os governos entendiam ser esta sua responsabilidade, mas, de acordo com os princípios neoliberais, esta deveria ser compartilhada com o setor privado como forma de diminuir a demanda por recursos públicos e estimular a concorrência entre estabelecimentos, o que funcionaria como mecanismo do mercado para se atingir melhores níveis de qualidade.

O processo de globalização, ao favorecer a ascendência das organizações financeiras

internacionais sobre os governos locais, permitiu a criação das condições necessárias para que a iniciativa privada se valesse das políticas educacionais para ajudar na construção da hegemonia neoliberal. “Na verdade o que temos é um neoliberalismo convertido em concepção ideal do pensamento antidemocrático contemporâneo, que serve ao interesse do capital” (HELOANI, 2003, p. 101). Para o autor, o que ocorreu foi um processo de fragilização das fronteiras políticas, em que os governos locais acabam se transformando em “refêns” dessas grandes organizações transnacionais.

Diante desse cenário, Carnoy (2002) questiona até que ponto o poder do Estado perde sua capacidade de regulamentar e fica enfraquecido. Questiona também a possibilidade eventual do Estado se fortalecer por atrair recursos financeiros e investimentos de outros países.

Para o autor, o poder do Estado fica, na verdade, enfraquecido enquanto Estado-nação, uma vez que, em seu ponto de vista, a concorrência econômica mundial incita os Estados a promoverem uma política econômica que favoreça a competitividade globalizada em detrimento de uma política que estabilize a configuração da economia nacional. O Estado, neste caso, precisa tornar sua economia atraente para os capitais internacionais e, desta forma, acaba perdendo a capacidade de desenvolver um projeto de Estado-nação por ter limitados seus recursos para promover igualdades de tratamento entre grupos étnicos localizados no interior de suas fronteiras. Assim, o Estado cada vez mais transfere ou descentraliza o poder para as autoridades locais e regionais para que, neste plano, sejam enfrentados os problemas sociais. Desta forma, a responsabilidade do Estado limita-se ao desenvolvimento econômico sob o argumento de que este desenvolvimento permitiria aos indivíduos aprimorarem seu bem-estar material. Assim, o Estado, neste aspecto, tem seu poder diminuído na medida em que transfere as competências para as coletividades locais.

No caso das políticas para a educação, a transferência de competências para coletividade pode ser exemplificada na descentralização e/ou na privatização que, somadas aos mecanismos de avaliação, remetem aos chamados dispositivos de quase-mercado, segundo os quais as escolas são estimuladas a competirem entre si, como ocorre no estabelecimento dos indicadores de desempenho que tem seus resultados publicados para estimular a concorrência e promover a disputa da preferência dos estudantes ou dos pais dos estudantes.

Os Estados perdem seu poder para os organismos supranacionais tais como o Banco

Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), os Blocos de países como é o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), G8<sup>7</sup> entre outros (CARNOY, 2002).

Como exemplo de desmantelamento das regulações produzidas pelos Estados nacionais e a sua transferência para as organizações supranacionais, pode-se observar o programa de estabilização e as reformas estruturais sancionadas pelo FMI e pelo Banco Mundial em 1989 que deveriam ser executados nos países em desenvolvimento. O Fundo Monetário Internacional empresta dinheiro a países em dificuldades em troca de adoção de políticas econômicas, e o Banco Mundial, por sua vez, objetiva financiar projetos sociais de infraestrutura em países em desenvolvimento (HELOANI, 2003).

O poder do Estado também deve ser avaliado a partir das consequências de um desenvolvimento econômico baseado no modelo de acumulação flexível do capital e fundado no saber. É possível que, neste contexto, os conflitos étnicos e as disparidades econômicas aumentem os grupos marginalizados. Tal situação engendra novos movimentos sociais contra o Estado e oferece a ocasião de se reconceituar o ensino público, de modo a colocar a escola no centro das novas comunidades de pensamento, construídas em torno da informação e do conhecimento (CORNOY, 2003). O poder do Estado fica, desta forma, enfraquecido, pois seu papel principal reduz-se ao de negociar os investimentos externos aplicados em seu território. Para o autor, o Estado transformou-se numa “entidade negociadora que utiliza suas competências diplomáticas e comerciais para amortizar melhor a formação dos recursos internos” (p. 31)

Por outro lado, o Estado pode também ter seu poder fortalecido porque, neste caso, fica com a responsabilidade de criar e manter as condições internas favoráveis aos mercados, a saber, as condições políticas estáveis, e proporcionar a formação de recursos humanos para atender às novas demandas. Num contexto globalizado, “um Estado bem estruturado e eficaz, que exerça vigilância sobre as regras do jogo e aplique uma política econômica e social coerente, atrai capitais e uma mão-de-obra qualificada; um Estado ineficaz acaba por repeli-los” (CARNOY, 2002, p. 32, grifo do autor).

O discurso presente na formação de uma hegemonia neoliberal e que também abarca o processo de globalização sugere não haver outra possibilidade no curso evolutivo da sociedade.

---

<sup>7</sup> Grupo que era composto pelos sete países mais industrializados e desenvolvidos do mundo mais a Rússia.

Hegemonia que se sustenta na retórica de que as novas tecnologias e o desenvolvimento econômico serão capazes de promover a melhoria das condições de vida de toda a população. Para M. Santos (2003), o processo de globalização que se intensificou a partir dos anos de 1990, como está em curso, é fruto de várias medidas que o potencializam e está orientado para os interesses do sistema capitalista de produção. O autor cita como exemplo o caso do conceito de aldeia global que quer fazer crer que as distâncias se encurtaram para todos, quando na verdade apenas alguns podem ser incluídos neste conceito, porque, para uma maioria de indivíduos, as distâncias continuam grandes e o acesso às tecnologias de informação ocorre apenas sob a perspectiva do capital. Difunde-se a noção de tempo e espaço contraído como se o mundo estivesse ao alcance de todos e o planeta tivesse sido homogeneizado, quando na verdade as diferenças locais são aprofundadas. Institui-se uma busca da uniformidade a serviço de uma hegemonia voltada ao consumo alheia ao fato de que o mundo na verdade fica cada vez mais desunido, dado que este sistema favorece a acumulação capitalista aumentando as diferenças entre os que possuem e controlam os meios de produção e os trabalhadores.

Esse processo, que foi chamado por M. Santos (2003) de “globalização perversa”, está centrado na tirania do dinheiro e da informação. Para o autor, estes dois elementos estão intimamente relacionados. Os grandes grupos empresariais têm seus objetivos centrados na acumulação financeira e, como parte da estratégia para a criação e a manutenção das condições favoráveis a este objetivo, está o uso manipulado da informação.

Estamos diante de um novo encantamento do mundo, no qual o discurso e a retórica são o princípio e o fim. Esse imperativo e essa onipresença da informação são incidiosos, já que a informação atual tem dois rostos, um pelo qual ela busca instruir, e um outro, pelo qual ela busca convencer. (...) Se a informação tem duas caras, a cara do convencer se torna muito mais presente, na medida em que a publicidade se transforma em algo que antecipa a produção (MILTON SANTOS, 2003, p. 39, grifo do autor)

Esta é uma clara crítica à mídia e aos sistemas de informação que potencializam os discursos em favor de um processo de globalização pelo qual apenas as corporações conseguem obter vantagens. Oportuno observar que estas vantagens não advêm apenas das tecnologias de informação, mas do uso generalizado das novas tecnologias que, por meio da política dos Estados, moldaram-se às condições que permitiram sua ação. O Estado, como se observou na construção da hegemonia neoliberal, torna-se refém dos grandes grupos econômicos e, por meio

da política, constrói as condições para a ação dos meios materiais que estão na base do processo de globalização.

A globalização, na forma como está ocorrendo, implica num desenvolvimento restrito ao quadro de economia internacionalizada, promovendo a reprodução generalizada das desigualdades em escala mundial e a conseqüente exploração dessas condições na busca de mais valia pelos grupos econômicos. Baseados nas características da força de trabalho de cada região, incluindo as possibilidades de formação profissional nos moldes dos interesses dos investidores, os investimentos mais inovadores e mais produtivos são canalizados para as regiões onde estas condições são mais desenvolvidas do ponto de vista técnico e social. “A promessa de que as técnicas contemporâneas pudessem melhorar a existência de todos cai por terra, e o que se observa é a escassez, atingindo as classes médias e criando mais pobres” (M. SANTOS, 2003, p. 118).

Como se observa no contexto em que se constituiu com a intensificação do processo da globalização, o Estado se manteve como instância superior de tomada de decisão, contudo, as políticas públicas implementadas foram influenciadas pelos grupos de interesses que disputavam a ascendência sobre os processos de formulação das políticas. As políticas educacionais implementadas, e em específico as políticas para a educação profissional, foram, pois, resultado deste embate de interesses e, assim, deixa-se em segundo plano o objetivo do desenvolvimento para todos para atender primeiro às necessidades dos detentores do capital.

No entanto, os sistemas educacionais poderiam ser fundamentais para a formação de uma nova hegemonia. De acordo com M. Santos (2003), outro processo de globalização era/seria possível. Para o autor, as mesmas bases materiais que possibilitaram o processo guiado pela lógica do capital poderiam sustentar um processo cuja centralidade estivesse no ser humano e na solidariedade.

O autor parte do princípio de que a evolução da humanidade ocorre em ciclos, os quais ele chamou de sucessão de épocas ou de períodos, em que um novo período é gestado quando o velho ainda é quantitativamente dominante. Assim, conforme o autor, por meio do exercício político, poder-se-ia ter moldado, e entendemos ainda ser possível moldar, as ações decorrentes das novas tecnologias de informação para um processo de globalização em que o homem, ser complexo, criativo e heterogêneo, fosse a peça central do processo e não o dinheiro. As

discussões e reestruturação dos sistemas educativos poderiam e ainda poderão ser orientados por esta lógica.

A cultura de massa homogeneizada, que interessa ao mercado capitalista para melhor trâmite dos seus produtos, poderia também ser a base da resistência contra este processo unificador. “Neste caso a cultura popular exerce sua qualidade de discurso dos ‘de baixo’ pondo em relevo o cotidiano dos pobres, das minorias, dos excluídos” (M. SANTOS, 2003 p. 144, grifo do autor). Embora os ‘de baixo’ não disponham de recursos materiais ou de outros meios que lhes permitam participar plenamente da cultura moderna de massa, o autor entende que sua cultura popular, baseada no território local, no trabalho e no seu cotidiano, teria força necessária para reformar o impacto da cultura de massas e assim seria possível pensar numa reemergência das massas. Neste cenário, os processos educativos devem ocupar ponto central do processo em que a centralidade do dinheiro daria lugar a outros valores, como a solidariedade e o bem comum nas discussões dos rumos da sociedade.

Outro fator que se pode apontar e que contribui para este raciocínio é o fato de que a racionalidade presente no sistema capitalista de produção não é observada por toda a população. Uma parte da população, normalmente os mais pobres, não é capaz de reconhecer a lógica desta racionalidade hegemônica e assim contribui para a proliferação de “ilegais, “irregulares” e “informais” (M. SANTOS, 2003 p. 120). A isto o autor chamou de contrarracionalidades ou racionalidades paralelas que são produzidas por aqueles que sofrem os efeitos do processo de globalização que segue a lógica do dinheiro.

O processo de globalização, como se observa, seguiu o curso traçado sob a ótica do capital e da hegemonia neoliberal e teve como consequência o aumento das diferenças com a concentração dos meios de produção provocando a diminuição dos salários, aumentando a fome e o número de desabrigados, novas e velhas enfermidades castigando os mais pobres, educação de qualidade para poucos, degradação de valores com prevalência do egoísmo, do cinismo e da corrupção. Na raiz dessa evolução, estão os comportamentos competitivos das ações hegemônicas dos atores que protagonizam as decisões neste contexto de livre mercado. Como disse M. Santos (2003), “consumismo e competitividade levam ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão de mundo”(p. 49).

Neste novo curso, os processos educativos teriam papel fundamental na criação das

condições para a mudança do curso da história. Esta mudança depende, entre outros, da ampla compreensão das novas tecnologias, do entendimento do alcance social possível destas na lógica de uma sociedade construída em uma ótica centrada na concepção filosófica do ser humano. Um processo mais solidário, um processo no qual as pessoas fossem educadas e preparadas para a compreensão do alcance social das novas tecnologias, de forma que os produtos fossem concebidos como forma de atender às necessidades dos indivíduos e não que os indivíduos tivessem suas necessidades “moldadas” de acordo com os produtos das empresas. Um processo nestas bases é possível e requer fundamentalmente uma grande mudança de postura dos indivíduos.

Diante das novas tecnologias de produção e constante mutação dos processos produtivos em face da constante evolução tecnológica, o modelo capitalista de acumulação flexível demanda trabalhadores com uma formação polivalente, que os qualifique a gerenciar todo um processo de produção. Esta nova base dos processos produtivos permite uma maior autonomia aos trabalhadores contrapondo-se ao rigor do taylorismo que predominava até então.

É neste aspecto que se entende que a escola assume centralidade no processo. Os processos educativos serão fundamentais na decodificação das ciências, ampliando a formação da polivalência para uma formação politécnica, possibilitando uma visão ampla e menos confusa do mundo atual. Recolocar o homem no centro do processo em curso significa romper com a hegemonia imposta pelo capital, significa escrever outra história, na qual se objetiva a necessidade de um Estado democrático e socializante, capaz de assegurar direitos a todos, função que o mercado não consegue cumprir, pois, como afirma Frigotto (1999), “direitos não são mercantilizáveis”(p. 80). Um Estado autônomo, implementador de políticas públicas, em especial políticas educacionais que considerem todos os aspectos das tecnologias, incluindo seu carácter social, e, assim, por meio delas, poderia contribuir para modificar o rumo da história.

As novas bases de produção do capital tornam-se altamente tecnificadas, compreendem um alto nível de conhecimentos e requerem trabalhadores qualificados com uma formação polivalente que lhes assegure capacidade de gerirem processos e adaptar-se às constantes evoluções das tecnologias. Essas novas bases da produção criam as condições materiais necessárias para uma formação politécnica, aproximando assim as necessidades do capital e o ideário de uma formação integral do cidadão (INACIO, 2010).

Neste sentido, as escolas de formação básica e integral assumem uma importância como local onde se pode discutir a construção de uma nova ideologia concebida a partir do interesse social de todos. Uma ideologia sem privilégios no desfrute dos meios de produção, em que o modelo econômico seja moldado às necessidades da população e não ao contrário. Formação geral e formação para o trabalho não seriam aspectos antagônicos, sequer diferentes. Educação, cultura, ciência e tecnologia seriam entendidas como elementos da formação integral do indivíduo.

O cenário do final do século XX apresentava dois lados do mundo: o Hemisfério Norte desenvolvido e o Hemisfério Sul subdesenvolvido. Na perspectiva neoliberal, o lado norte tinha como necessidades superar o Estado-de-bem-estar e as instituições políticas que permitiam o gerenciamento estatal da economia, enquanto no lado sul deveriam ser combatidas as políticas sociais, as regulamentações trabalhistas e o estado protecionista e industrializante que gerava “rigidez e estagnação”, limitando assim as “virtudes criadoras do mercado” (MORAES, 2000, p. 34) . O autor destaca ainda que no Hemisfério Sul as teorias desenvolvimentistas comandadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como o nacionalismo populista e o socialismo terceiro-mundista, eram doutrinas que deveriam ser superadas pelo neoliberalismo.

Os primeiros ajustes neoliberais na América Latina foram realizados pelos governos autoritários de Pinochet em 1973 e do general Videla em 1976, respectivamente no Chile e na Argentina. Porém, na maioria dos países, os programas de ajuste econômico nos moldes do neoliberalismo foram impostos aos Estados latino-americanos, a partir dos anos 80, como condição para renegociação de suas dívidas junto a organismos financeiros internacionais. No final dos anos de 1970, na maioria dos países, imperavam ditaduras que financiavam obras de infraestrutura e outras atividades de governo, junto ao Banco Mundial (BM) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) sob regime de juros flutuantes. A crise econômica causada pela alta dos preços do petróleo neste período provocou a alta da taxa dos juros gerando um crescimento muito grande das dívidas, tornando esses países inadimplentes junto a seus financiadores (MORAES, 2000).

Com a eclosão da crise do endividamento dos países, o Banco Mundial passou a figurar como organismo central no gerenciamento das precárias relações de crédito internacional,

passando a impor uma série de condicionalidades para concessão de novos empréstimos, bem como passou a intervir diretamente na formulação de políticas internas dos países endividados. Neste período, o Banco Mundial destacava-se no cenário mundial mais pelo papel de assessoramento e assistência do que pelo volume de recursos emprestados. Os grandes grupos de capitais internacionais e o então Grupo dos Sete transformaram o BM e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise do endividamento como também pela crise que originou a reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento (SOARES, 2003 e TORRES, 2003).

De acordo com Moraes (2000), os neoliberais haviam nomeado como seus “inimigos” o conjunto institucional composto por: Estado-de-bem-estar, planificação, intervenção estatal na economia, doutrina keynesiana, sindicatos e centrais sindicais. Estes últimos, na visão neoliberal, eram modernas corporações e consideradas particularmente danosas por sabotarem as bases da acumulação privada por reivindicações salariais e também porque impunham despesas sociais e investimentos ao Estado que, na perspectiva neoliberal, não apresentavam retorno.

Neste período, o BM implementou um conjunto de reformas estruturais nos países endividados que tinham na retórica uma concepção “mais adequada de crescimento”, uma concepção “liberal, privatista e de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do ponto de vista monetário”(SOARES, 2003, p. 23). O Banco Mundial definiu então uma orientação quase que universal para todos os países em desenvolvimento que, de maneira geral, atendiam às necessidades do capital internacional e que ficaram conhecidas como o “Consenso de Washington”. Assim, foi definido um programa para os países em desenvolvimento, cujos componentes estavam alinhados em cinco eixos principais: 1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3) liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.; 5) privatização das empresas e dos serviços públicos (SOARES, 2003).

Os organismos financeiros internacionais, que também representavam os interesses dos chamados países desenvolvidos ou centrais, não encontraram dificuldades na tarefa de fazer com que suas orientações fossem acatadas. A relativa facilidade era decorrente da fragilidade dos

Estados Nacionais que, de acordo com Moraes (2001) e Carnoy (2003), na condição de subordinação em que se encontravam, além de não oferecer resistência, exerciam a função de operacionalizar e implementar estas políticas, sob a retórica capitalista de que não havia outra alternativa de desenvolvimento possível.

Ressalta-se que a necessidade de uma integração competitiva dos países em desenvolvimento com os países desenvolvidos, decorrente da divisão internacional do trabalho que havia sido instituída como consequência do processo de globalização do capital, foi outro argumento presente nos programas implementados neste período (MORAES, 2000).

A ideologia neoliberal presente no processo de globalização, que fora orientado pela perspectiva do capital e para o uso privilegiado de tecnologias de informação, teve ainda, no âmbito da América Latina, como elementos facilitadores, o aparente sucesso que alcançava nos países desenvolvidos, dentro desta perspectiva. A aprovação popular que os governantes de países como a Inglaterra e os Estados Unidos da América (EUA) obtinham com a condução dessas políticas em seus países era usada como argumento que contribuía para a consolidação desta hegemonia.

Nesse processo, a educação era considerada elemento central e os processos educativos deveriam moldar-se de acordo com as necessidades do projeto neoliberal em curso. Foi nesta perspectiva que se desencadeou um movimento internacional de reforma da educação, cuja retórica era a condição para enfrentar os desafios da nova ordem econômica mundial. “No caso da América Latina, indicava-se também a necessidade de conciliar os desafios da modernidade sem aumento da exclusão” (KRAWCZYCK, CAMPOS E HADDAD, 2000, p. 2). Para os trabalhadores e classes subalternas, ficava difícil argumentar contra um processo de reforma da educação que, de acordo com o discurso oficial, estava centrado nas necessidades dos próprios trabalhadores, sem que estes percebessem que as suas necessidades não haviam sido definidas por eles.

Mesmo diante das consequências negativas na área social, como o aumento da pobreza e do desemprego e sobretudo das desigualdades sociais apontadas por Bruno (1997), Moraes (2000 e 2001) e M. Santos (2003), e ainda que outro processo de globalização fosse possível, o contexto que se constituiu neste período tornou esta possibilidade difícil de ser percebida pelas classes populares em todo o mundo, o que não foi diferente na América Latina.

No Brasil, os ajustes de caráter neoliberal iniciaram-se no começo da década de 1980, quando o governo brasileiro assinou acordo de estabilização com o FMI e o país se enquadrou nas exigências do BM, adotando uma política recessiva e voltada para as necessidades de pagamento da dívida externa. De acordo com Soares (2003), o Brasil passou a adotar uma série de reformas que tinham por base as concepções propostas pelo Consenso de Washington, processo este que se intensificou sobretudo com o governo Fernando Collor de Melo (1990 a 1992) e foi se consolidando na década de 90 durante os governos de Itamar Franco (1992 a 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2003).

Antes da posse do governo Fernando Collor de Melo em 1990, o Estado brasileiro, no plano da política econômica, era um Estado que praticava um desenvolvimentismo vinculado à política social populista. Os governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek caracterizaram-se por este modelo que se manteve durante o regime militar entre 1964 e 1985, perdendo neste caso a característica de populista. Pelas suas características e demandas de condições políticas para sua sustentação, o populismo estimulava o desenvolvimento de um sistema escolar público em todos os níveis, um mínimo de pesquisa científica e inovação tecnológica e incentivava ainda qualificação de mão de obra para o desenvolvimento econômico. Ou seja, o país estava, ainda que timidamente, no curso de uma política de bem estar social.

O início do governo Fernando Collor de Melo ocorreu num momento político em que a retórica predominante nos ensaios acadêmicos e na mídia em geral estava imbuída de produzir conceitos que justificassem a inoperância do Estado e que se tornaram imprescindíveis na composição da agenda política (FIORI, 1997). O autor assinala que, como parte da estratégia liberal-conservadora dessa época, as palavras de ordem no Brasil eram “reformas estruturais” e “governabilidade”. As reformas estruturais invariavelmente apontavam na direção da privatização das atividades do setor público que poderiam ser realizadas pelo setor privado. Apontavam também para a eliminação das funções burocráticas de controle e licenciamento que eram exercidas pelas agências públicas, para o ajuste fiscal, reforma da previdência, redução dos benefícios sociais dos trabalhadores, limitação na atuação dos sindicatos entre outros. Seguiam os rumos apontados pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) com o argumento de que estas reformas levariam o país a um equilíbrio macroeconômico, criando condições seguras e favoráveis para que as grandes organizações

transnacionais aportassem aqui seus investimentos. Para Fiori (1997), esses eram os critérios segundo os quais se distinguiam os “bons” dos “maus” governos.

A lógica presente neste raciocínio era a de que, para ser competitivo no cenário internacional globalizado, um país “bem governado” seria aquele capaz de atrair capitais que investissem na produção de bens e serviços exportáveis, com alta produtividade, qualidade e flexibilidade. Para atingir estes objetivos, o BM recomendava que o Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, deveria atender aos seguintes pré requisitos (CORAGGIO, 2003, p. 80-81):

- Uma oferta de força de trabalho social e tecnicamente flexível;
- Um eficiente complexo de serviços para produção, integrado ao sistema global de redes de comunicação e transporte de informações e financeiro;
- Redução de custos diretos, principalmente salários e serviços na produção;
- Redução dos custos indiretos, principalmente as cargas fiscais usualmente necessárias para cobrir funções de um Estado ineficiente e/ou sobrecarregado de compromissos sociais;
- Proteção dos direitos à propriedade e ao lucro privado, não apenas mediante leis de proteção de patentes, como também minimizando a probabilidade tanto de deflagração de graves crises sociais ou econômicas, como de intervenções arbitrárias do poder político na economia;
- Demonstração de vontade política de manter a estabilidade macroeconômica de modo que permita o cálculo econômico das alternativas de investimentos.

Observa-se que todos os pré-requisitos tinham como objetivo a adequação do Estado ao investimento externo e assim garantir a segurança para os grupos econômicos desenvolverem suas atividades. Não se observava nenhuma preocupação com os aspectos sociais da população, pelo contrário, na visão neoliberal, compromissos sociais sobrecarregavam e tornavam o Estado ineficiente. Na educação, por exemplo, sequer se tinha a preocupação de se disfarçar a intencionalidade única de formação de força de trabalho. Ou seja, a população era vista como insumo a ser usado na produção e desta forma deveria oferecer a melhor relação custo-benefício possível.

O Brasil, neste período, encontrava-se diante de uma situação de fragilização do Estado nacional, situação que permitiu que o BM, na condição de organismo financeiro internacional, fizesse valer suas orientações tornando-se o ator principal na formulação de políticas para o país. A visão economicista das políticas do BM eram implementadas no país sem que houvesse uma análise consistente capaz de minimizar problemas futuros pela aplicação das medidas sugeridas

pelo BM (CORAGGIO, 2003). Este autor critica também a passividade com que os agentes políticos dos governos locais aceitavam as condições definidas pelo banco. Entende que, ainda que os governos locais estivessem em situação fragilizada, mesmo com o poder exercido pelos recursos financeiros do BM, existiam espaços para negociações. O BM seguia a lógica da carteira de empréstimos das agências financeiras que, via de regra, sobrepunha-se ao seu objetivo desenvolvimentista. Ocorria que os prejuízos nos equívocos da aplicação destes recursos eram sempre pagos pelos setores populares dos países devedores.

O uso ideológico dos recursos tecnológicos, em especial as tecnologias de informação, não permitia que se pensasse em outra realidade. De acordo com M. Santos (2003), o senso comum que se constituiu era o de que a governabilidade estava condicionada à implementação das políticas neoliberalizantes. Este pensamento, a exemplo do que ocorrera com os países centrais, tornou-se hegemônico no Brasil de tal forma que a esquerda ou as oposições em geral foram “empurradas” na direção do ideário neoliberal.

Fiori (1997) refere-se ao pensamento hegemônico neoliberal dessa época como sendo “amplo e profundo que tomou conta da social-democracia e hoje convence a todos de que não haverá vitória eleitoral sem credibilidade, e não haverá credibilidade sem adesão ao mesmo consenso.” (p. 42). Para o autor, este consenso em torno das condições da redefinição do papel do Estado, de acordo com os princípios neoliberais, na prática dispensava até a necessidade da alternância no governo, visto que pelo mundo inteiro os eleitores mantinham no poder governantes comprometidos com estes ideais.

Essas reformas econômicas neoliberais produziram consequências negativas que podiam ser facilmente identificadas nos indicadores sociais, dentre os quais destacamos a diminuição da renda *per capita*, o aumento da concentração de renda, o aumento da percentagem de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza bem como o aumento da exclusão social no país (M. SANTOS, 2003).

## **2. 2 - As reformas educacionais na perspectiva neoliberal e num contexto globalizado**

Na conjuntura global do final do século XX, em que o pensamento hegemônico era aquele em que o Estado não deveria se “intrrometer” nos assuntos do mercado, deixando que este fluísse normalmente como parte integrante da ideologia neoliberal, as recomendações propostas para as

reformas educativas foram formuladas procurando responder às questões que surgiram numa economia globalizada.

Diante de um processo de redução das funções do Estado, a maioria dos governos dos países em desenvolvimento entendiam que era de sua responsabilidade criar as condições que garantissem o acesso a um maior número possível de indivíduos ao nível básico de ensino, como estratégia de se constituir condições atrativas para o desenvolvimento econômico e assim atrair os investimentos dos grandes grupos econômicos transnacionais. Os governos entendiam ser esta sua responsabilidade, a qual, porém, na perspectiva neoliberal, deveria ser compartilhada com o setor privado como forma de diminuir a demanda por recursos públicos e estimular a concorrência entre estabelecimentos, o que funcionaria como mecanismo do mercado para se atingir melhores níveis de qualidade.

Esta estratégia estava inserida no contexto da focalização das políticas. A crise dos Estados fazia com que recursos, bastante reduzidos, fossem canalizados para o ensino fundamental em detrimento dos demais níveis e modalidades de ensino, contrapondo-se, assim, ao princípio das políticas universais.

As políticas para a educação nos países em desenvolvimento, que seguiam as orientações dos organismos financeiros internacionais, como foi o caso do Banco Mundial, foram orientadas por um modelo econômico, no qual se estabelecia uma correlação “entre o sistema educativo e o sistema de mercado, entre escola e empresa, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo-se aspectos essenciais próprios da realidade educativa” (CORAGGIO, 2003, p. 102). A aparente preocupação dos governos com a educação, em particular com o nível básico, deu-se estritamente no âmbito da perspectiva de atender às necessidades originadas pelas mudanças nas bases do sistema capitalista da produção.

Na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e financiada pelo Banco Mundial, reconheceu-se que uma educação básica adequada seria fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, bem como a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo dos indivíduos. Um dos compromissos assumidos foi o de superar as disparidades educacionais de forma que os excluídos, dentre os quais foram citados os meninos e meninas de

rua, não deveriam sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais. (UNICEF, 1990).

Embora a retórica da Conferência apontasse para a necessidade de se superar os obstáculos que impediam a participação ativa dos indivíduos no processo educativo, o investimento no ensino fundamental visava à formação básica da população entre 7 e 14 anos, entendida como necessária para a imediata inserção no mercado de trabalho. Esta política sugeriria uma nova divisão internacional do trabalho em que o Brasil estava sendo pensado como “um país de economia predominantemente informal, especializado na produção de bens e serviços, pouco complexos e de baixo valor agregado” (BRUNO, 1997, p. 43). A qualificação de trabalhadores para se executar funções mais complexas decorrentes das novas tecnologias, em especial as da microeletrônica e das tecnologias de informação nos sistemas produtivos, de acordo com BM, ocorreria noutras regiões do mundo que, para isso, receberiam os investimentos.

Tanto em razão das concepções neoliberais como em função do fenômeno da globalização, os processos educacionais acabaram sendo profundamente impactados, pois as instituições educacionais passam a ter papel adicional na transmissão do conhecimento em função da economia mundial, qual seja, o de reinserir os indivíduos em novas configurações sociais construídas em torno da informação e do saber. Faz-se necessário, no entanto, saber distinguir se os efeitos da mundialização foram os efeitos de uma ideologia associada ao desenvolvimento da economia mundial ou se tratava de um fenômeno que também foi fruto de uma ideologia, só que com o objetivo de estabelecer condições favoráveis ao capital, como no caso do combate à burocracia estatal que obstaculariza o desenvolvimento do setor privado. Da mesma forma, faz-se necessário analisar a verdadeira relação entre a globalização e as reformas educacionais, quanto aos seus aspectos doutrinários que condicionam a escolaridade em todos os níveis (CARNOY, 2002). Esta preocupação justificava-se pelo fato de a informação e a inovação serem dois fundamentos essenciais da globalização e constituírem-se nas condições principais e indispensáveis das novas bases dos sistemas produtivos. As indústrias da informação produziam cada vez mais bens e serviços cognitivos enquanto a circulação de capitais se baseava fortemente no saber que se apresentava altamente transferível. Assim, o saber assumia papel central nos processos produtivos e de acumulação de capital num contexto globalizado.

As discussões que envolveram as reformas dos sistemas escolares e sua reestruturação nos

anos de 1990 relacionavam-se ao papel fundamental que, ao lado da família e do meio social, a escola deveria assumir condição de ser uma das esferas de produção da capacidade de trabalho para atender às novas demandas dos processos produtivos. Assim, a escola não poderia mais permanecer “nas franjas dos mecanismos de controle social e econômico do sistema capitalista” (BRUNO, 1997 p. 39 - 40). De acordo com a autora, a escola passou a ser entendida como uma instituição de produção da força de trabalho capacitada para atender às demandas da produção do mercado capitalista fundado no saber. Na lógica capitalista, a mão de obra qualificada é uma mercadoria como outra qualquer e, portanto, sua produção tem que ser racionalizada. Esta é uma das razões pelas quais os sistemas educacionais começam a ser reestruturados.

Assim, o contexto que se constituiu poderia ser sintetizado em três questões que teoricamente podem ser distintas, mas, na prática, estão fortemente inter-relacionadas. A primeira refere-se ao fato de que ocorreu uma flexibilização no sistema capitalista de acumulação, estando este alicerçado sobre conhecimentos científicos e tecnológicos que se encontram em constante evolução; a segunda reside no processo de globalização que, favorecido pelas novas tecnologias, acelerou-se no final do século XX; a terceira questão é o avanço do processo de constituição da hegemonia neoliberal. Neste contexto, uma das principais implicações sociais está na necessidade de formação de trabalhadores com qualificações para atuarem nos sistemas produtivos dentro desta nova ordem. É neste ponto que se inserem as reflexões sobre os sistemas educativos, que, na perspectiva do mercado capitalista, assumem papel estratégico tanto na qualificação dos trabalhadores como na manutenção da hegemonia neoliberal.

Para Carnoy (2002), as reformas educacionais originadas neste contexto estavam orientadas por três perspectivas: a competitividade, os imperativos de ordem financeira e a equidade. Essas perspectivas serão, a seguir, objeto de análise neste estudo, pois se entende que podem estar nas bases que fundamentaram as reformas levadas a termo nos anos 90 no Brasil e que também podem estar relacionadas com o projeto de escola que se constituiu na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica durante os anos 2000.

#### As reformas fundadas na competitividade:

O primeiro aspecto desta análise concentrar-se-á nas reformas fundadas na competitividade, ou seja, naquelas que procuravam adequar os sistemas educativos à evolução da demanda de qualificações nos mercados nacional e internacional do trabalho, dado que exigiam

novas maneiras de organizar a produção do sucesso escolar e da competência profissional. Essas reformas foram focadas na produtividade da mão de obra e dos estabelecimentos escolares e podem ser abordadas em quatro perspectivas distintas (CARNOY, 2002, p. 56), conforme explicitaremos a seguir.

I) A descentralização, também compreendida como transferência de responsabilidades, confere maior autonomia à municipalidade para que as comunidades locais exerçam controle sobre os programas e métodos assim como sobre a atuação dos professores nas escolas, tendo como mecanismo a opção das famílias pela escolha da escola em que seus filhos irão estudar estimulando assim a competição entre escolas. Este princípio ficou conhecido como “quase mercado”, pelo fato de aproximar a escola a uma empresa prestadora de serviços onde os pais e os estudantes são compreendidos na perspectiva de clientes, princípio este que também servia para justificar a opção pela privatização do ensino. Para Bruno (1997), a descentralização era um dos principais aspectos presentes na reestruturação dos sistemas escolares na perspectiva neoliberal. Ela deveria compreender inclusive os recursos financeiros e assim conferiria maior autonomia às unidades escolares com o propósito de proporcionar maior capacidade de adaptação às condições locais. De acordo com Coraggio (2003), o Banco Mundial orientava e induzia os sistemas educativos à descentralização, pois assim esperava que os “insumos educativos” fossem geridos com maior propriedade no âmbito dos municípios ou das unidades escolares. Também se buscava com isso reduzir a influência dos sindicatos de professores, de representantes dos estudantes e de burocratas do governo central na política educativa. Esperava-se ainda que o objetivo que guiaria as decisões descentralizadas seria o de desenvolver as capacidades básicas de aprendizagem no ensino primário, o que deveria contribuir para satisfazer a demanda por trabalhadores flexíveis e aptos a desenvolverem novas habilidades conforme demandas do mercado. Aos órgãos centrais, como no caso do MEC e das secretarias estaduais, atribuía-se a responsabilidade pela regulação estatal<sup>8</sup> que seria realizada através da distribuição de recursos, da definição e da gestão dos meios de acompanhamento, da avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais que asseguram o bom funcionamento das unidades escolares em sintonia com o sistema como um

---

<sup>8</sup> Conforme Barroso (2003), o termo regulação expressa as formas de relação entre o Estado e a sociedade com o propósito de manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema sócio-econômico.

todo (BRUNO, 1997, p. 40). Nota-se que se descentralizava o processo educativo, mas as suas finalidades e objetivos, bem como a forma de serem alcançados, eram definidos pelo poder central. Além disso, fazia-se necessário uma participação maior dos sujeitos envolvidos no processo educacional no interior da escola, dado que suas responsabilidades aumentavam com a descentralização operacional.

II) Os padrões educativos ou avaliação de resultados consistem no estabelecimento de padrões pelo poder central e checados por meio de testes avaliativos, cujos resultados deveriam ser publicados e serviriam de referência para a escolha da escola pelos pais dos estudantes e, a exemplo da descentralização, estimulam a competição entre os estabelecimentos, criando uma expectativa de elevação dos padrões escolares. De acordo com Coraggio (2003), a visão do Banco Mundial era de que, ao submeter os estabelecimentos educacionais a avaliações do aprendizado dos alunos e da eficiência em termos de custos por diplomado, tinha-se como objetivos “incentivar as inovações e a eficácia, e deverão ser introduzidos mecanismos de concorrência por recursos públicos que reproduzam a concorrência por recursos privados” (p. 101). De novo, a exemplo da descentralização, as escolas eram vistas como empresas prestadoras de serviços cuja qualidade seria avaliada na perspectiva de formação de mão de obra como insumo para o mercado produtivo.

III) A gestão racionalizada dos recursos destinados à educação consiste em uma estratégia de reforma inserida na linha de ajustes neoliberais que priorizavam a focalização de políticas em que grupos sociais particulares deveriam ser identificados e atendidos com os benefícios focalizados (MORAES, 2001). Por esta categoria de reforma, fundada na competitividade, preconiza-se a otimização dos recursos disponíveis, visando obter melhores resultados com menos recursos. Um forte argumento usado foi o de que, nos países em desenvolvimento, como por exemplo no Brasil, dever-se-ia priorizar a expansão e o melhoramento da educação básica, já que, ao se priorizar este nível de educação, o resultado social como o aprimoramento da saúde e a alimentação da criança ou a queda da taxa de fecundidade progride mais do que se investir no ensino superior por exemplo (CORAGGIO, 2003). Isto estaria alinhado com o objetivo de se reduzir a pobreza, porque, na perspectiva do Banco Mundial revelada por Coraggio (2003), “os pobres mal podem frequentar o ensino de primeiro grau, e nele se concentrarão os recursos porque o principal recurso dos pobres é a sua capacidade de trabalho, que aumenta com a

educação” (p. 100). Esta é a lógica das políticas compensatórias que são organizadas a partir de ações pontuais, ou seja, restritas a um determinado grupo social. No contexto de racionalização de recursos que imperava nesta época, as políticas de Estado abdicavam de buscar a universalização do direito à educação como era de se esperar das políticas públicas, as quais deveriam priorizar a realização de um ideal igualitário e universalista. Observa-se, portanto, que o foco da educação básica não estava na ampliação da formação geral propedêutica como condição de elevação do nível de escolaridade da população em geral. O foco estava, como demonstrou Coraggio (2003), na melhoria das condições da capacidade de trabalho dos mais pobres para ser vendida aos detentores dos meios de produção representados principalmente pelas grandes organizações transnacionais e, desta forma, essa política buscava alcançar também o objetivo da redução da pobreza. Nesta perspectiva, estavam inseridas as reformas que orientavam a educação profissional para uma formação instrumental.

IV) O aprimoramento da seleção e formação dos professores que, na condição de atores principais no processo de melhorar a qualidade da educação, deveriam também serem preocupação de melhoria da qualidade de sua atuação. Não houve como se conceber as reformas sem se prever estratégias de melhoria na qualidade dos docentes, capazes de transformá-los em agentes eficazes na transmissão de saberes, e possibilitar-lhes uma formação contínua para manter suas competências. Igualmente importantes eram os elementos de valorização profissional, pois estes eram capazes de manter atrativa a profissão, não apenas os elementos relativos à remuneração que, sem dúvida, deve ser compatível com a importância da função que exercem, mas também ao reconhecimento pela sociedade em geral. Contudo, essa estratégia de reforma educacional teria encontrado dificuldades de se operacionalizar porque, de acordo com Bruno (1997), o BM, na condição de financiador e organismo de assessoramento da formulação de políticas para os países em desenvolvimento, desaconselhava o investimento na qualidade dos professores sob o argumento de que estes poderiam se tornar profissionais muito caros e valorizados. Assim, na lógica de mercado presente nas reformas cuja premissa era a competitividade, o aspecto central do professor no processo é reconhecido, contudo, na implementação das políticas, sua valorização ficou condicionada à equação custo-benefício.

#### As reformas fundadas nos imperativos econômicos:

O segundo aspecto desta análise abrangerá as reformas que, de acordo com Carnoy

(2002), estavam orientadas pelos imperativos econômicos. Essas reformas tinham o objetivo de reduzir os gastos públicos com a educação e, a exemplo das reformas pela competitividade, também implicavam em aprimorar a eficácia da exploração desses recursos.

A conjuntura econômica de um país é responsável pela vinda de capitais estrangeiros e pela capacidade das empresas locais para acumular lucros. Desta forma, como parte integrante da reforma do Estado, mundialmente prega-se o ajuste estrutural que basicamente consiste na correção dos desequilíbrios entre comércio externo e interno, neste caso incluídos o déficit público e a desregulamentação da economia. Esta era a receita preconizada pelas principais agências internacionais adeptas dessas reformas, como foi o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial para os países que se preparavam para um crescimento “sadio”. Como o financiamento da educação representa grande parcela do orçamento dos Estados, era necessário reduzir estes gastos, pelo menos durante certo número de anos, até que a economia se desenvolvesse suficientemente para garantir novas rendas suplementares ao governo (CARNOY, 2002).

Essas agências, que influenciavam as reformas brasileiras da década de 1990, fizeram propostas para três grandes reformas fundadas nos imperativos financeiros, as quais explicitaremos a seguir.

a) *Transferência dos recursos financeiros dos níveis superiores para a educação básica:*

O financiamento público da educação deveria ser transferido do nível superior para o nível básico e, tal como ocorre nas reformas fundadas na competitividade, preconiza-se a gestão racionalizada dos recursos. Essas agências entendiam que, na maioria dos países em desenvolvimento, o ensino superior era muito caro e a educação básica, por sua vez, era de qualidade medíocre, com elevada taxa de evasão escolar. Assim, os investimentos deveriam se concentrar nas quatro primeiras séries, de forma que o retorno seria rápido pelo fato de que igualmente rápida seria a inserção dos egressos na economia informal.

b) *A privatização do ensino superior:*

Estas reformas fundamentavam-se no argumento anteriormente exposto de que muitos dos países em desenvolvimento simplesmente não iriam dispor de recursos públicos suficientes para financiar integralmente as crescentes demandas nestes níveis de ensino. As agências internacionais de financiamento e desenvolvimento sugeriam que a privatização desses níveis

fosse feita preferencialmente de duas maneiras: a primeira, autorizando a criação de um número maior de escolas secundárias e de universidades privadas, que tivessem o reconhecimento do poder público mas que, por outro lado, fosse limitada a ajuda pública outorgada a todos os estabelecimentos, além de solicitar o pagamento de mensalidades para complementar o custo dos alunos nas escolas públicas; a segunda maneira consistia em promover um aumento das contribuições comunitárias às escolas sob a forma de apoio pecuniário e não pecuniário. Para o Banco Mundial, por exemplo, o pagamento e as contribuições comunitárias conformavam a melhor situação porque “se todos devem pagar pelo que recebem, não serão gerados comportamentos perversos do ponto de vista do mercado, como, por exemplo, o de confiar em que o Estado redistribuiria recursos para garantir a todos a defesa dos direitos sociais estabelecidos na Constituição política de cada país” (CORAGGIO, 2003, p. 100). Desta forma, os recursos privados deveriam preencher a lacuna deixada pela retirada parcial dos subsídios de outros níveis de educação pública.

*c) A redução do custo por aluno:*

A redução deveria ocorrer em todos os níveis de ensino, redução esta que seria obtida, entre outros, pelo aumento de alunos por turma. De acordo com os economistas do Banco Mundial, a relação aluno/professor na faixa de 20 a 45 alunos por professor não influenciaria sobre os resultados escolares (CARNOY, 2002, p. 64). Assim, na maioria dos países em desenvolvimento, essa relação poderia ser aumentada e com isso seriam economizados uma parcela razoável de recursos públicos em razão da otimização do uso de professores. Os recursos economizados poderiam ser aplicados na melhoria da qualidade de ensino por meio da capacitação de professores, da produção de livros didáticos ou aquisição de materiais e equipamentos didáticos.

As reformas fundadas na equidade:

Estas reformas consistiam em propostas para atingir as categorias mais desfavorecidas da população, tais como jovens e adultos que não tiveram acesso à educação básica, mulheres e a população rural que acumulam um atraso no plano educativo e, sobretudo, os chamados “alunos de risco” ou que apresentam necessidades especiais no âmbito do sistema educacional. Também visavam desenvolver programas multiculturais e bilíngues destinados às minorias linguísticas além de formar professores para colaborar com tais programas. (CARNOY 2002). Essa

estratégia de reforma viria a se alinhar com uma das preposições da Conferência Mundial de “Educação para Todos”, promovida pelas Nações Unidas em 1990, que apontou como um dos desafios que deveriam ser enfrentado o de se estender a educação básica a toda a população.

A análise das orientações que estavam nas bases das reformas educacionais evidencia a participação do BM como um dos principais organismos de assessoramento dos países locais na elaboração de políticas educacionais. As reformas da educação propostas, de cunho neoliberal, dirigidas aos países em desenvolvimento, estavam inseridas no contexto da mundialização do capital. O discurso de uma educação para todos se revelava, na prática, num programa para manutenção da hegemonia e da homogeneização das condições locais de tal forma que facilitasse a ação dos grandes grupos empresariais transnacionais (BRUNO, 1997).

Assim, as propostas para as políticas educativas seguiam a lógica presente nas reformas estruturais das organizações empresariais, em que nada mais objetivavam do que adequar os sistemas educativos às necessidades de reestruturação do Estado visando criar condições alternativas para os investimentos dos grandes grupos financeiros.

Ao apresentar um quadro referencial de análise das reformas educativas ocorridas no âmbito da organização e exercício do poder no interior das organizações empresariais, frequentes nas décadas de 1980 e 1990, tendo como referência as teorias administrativas, no que diz respeito à gestão da educação, Bruno (1997) afirma:

Pelo que nos mostram todas as evidências empíricas até o momento, o que está sendo pensado e implementado na rede pública são adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a redução de custos e de tempo (p. 41).

A análise feita à luz destas teorias administrativas nos remete ao conceito de qualidade total que, neste caso, diferentemente do que ocorre nas empresas, onde ele está relacionado ao produto, refere-se ao processo produtivo, com vistas à diminuição dos desperdícios na produção da mão de obra. Neste processo, um dos aspectos importantes é a eliminação dos refugos, ou seja, produtos que ao final da linha de produção não atendam às especificações do mercado. “Neste caso o refugo é o aluno que abandonou a escola (investimento perdido) e o retrabalho é o repetente” (BRUNO 1997 p. 41). Nesta lógica, os investimentos e os possíveis benefícios são

projetados e calculados da mesma forma que ocorre nas empresas. Assim, as questões educacionais passam a ser tratadas pela perspectiva da eficácia e da gerência administrativa dos recursos humanos e materiais, reduzindo problemas de política educacional nas escolas a problemas decorrentes da má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes públicos. De acordo com Silva (1994), esta era a estratégia de se transformar questões políticas e sociais em questões técnicas.

Um exemplo desta lógica pode ser observado nas orientações do BM para os investimentos destinados às reformas educacionais em que se deveria privilegiar os meios físicos em detrimento de melhor preparar os professores. O que causa estranheza nesta premissa é imaginar que seja possível melhorar a qualidade da educação sem melhorar a qualificação dos professores (BRUNO, 1997).

Considerando-se os aspectos até aqui analisados, destacamos dois que se encontram na base da estratégia de reformas educacionais ocorridas a partir dos anos 1990, reformas consequentes da intensificação do processo de globalização e da difusão dos princípios neoliberais.

O primeiro é o de que as reformas dos sistemas educativos foram orientadas para a introdução de mecanismos de mercado nos processos de ensino, reduzindo a função dos estabelecimentos de educação, a formação de mão de obra qualificada para servir de “insumo” no sistema capitalista de produção. A escola passa a ser vista como uma empresa que monta e organiza insumos educacionais e que “produz recursos humanos com certo nível de aprendizado. (...) pretende-se que o faça, como qualquer outra empresa submetida à concorrência, ao menor custo possível” (CORAGGIO 2003 p. 107). Nesta perspectiva, a educação foi entendida como um bem de consumo e fonte de lucro.

O segundo aspecto se refere ao fato de que, na nova ordem econômica mundial, o conhecimento está na base dos sistemas de produção e, desta forma, os sistemas educativos devem ser ajustados para criarem as condições para o desenvolvimento econômico e social, assumindo a função de formação geral dos indivíduos.

Neste segundo aspecto, percebemos que tanto o Estado quanto a escola assumem papel central nos processos. Neste sentido, M. Santos (2003) apontou para a possibilidade de mudança de curso nos rumos que o fenômeno da globalização segue, bem como a construção de uma nova

sociedade partindo do rompimento das atuais estruturas na medida em que sejam transformadas as relações sociais que a sustentam. Uma sociedade em que a primazia do homem pressuponha que ele estará no centro das preocupações do mundo, como um dado filosófico e como uma inspiração pura para as ações. O autor nos leva a crer que, desta forma, estarão asseguradas a compaixão nas relações interpessoais e o estímulo à solidariedade social a ser exercida entre indivíduos, entre o indivíduo e a sociedade e vice-versa e entre a sociedade e o Estado, reduzindo as fraturas sociais, impondo uma nova ética e, destarte, assentando bases sólidas para uma nova sociedade, uma nova economia, um novo espaço para pensar alternativas. Seria, então, a prática da vida e a existência de todos.

A centralidade da escola neste novo processo passa pela substituição da função de reprodução da sociedade classista e do papel de sustentação da hegemonia neoliberal para assumir a responsabilidade pelos processos educativos baseados na produção, apropriação e socialização do saber. Processos educativos que cumpram os requisitos para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, mas que, acima de tudo, não se subordine aos imperativos econômicos, e que estes processos sejam capazes de promover a cidadania e superar as desigualdades sociais.

### CAPÍTULO III

#### DÉCADA DE 1990: A HEGEMONIA DA FORMAÇÃO PARA O TRABALHO

A década de 1990 tem especial importância para este trabalho, pois foi neste período em que as ideias neoliberais se tornaram hegemônicas no Brasil e influenciaram diretamente as tomadas de decisão a cerca das políticas públicas, em especial no se refere à educação e particularmente à educação profissional. Foi neste período que a LDB, Lei nº 9.394/1996, foi sancionada, bem como medidas de regulação foram instituídas conformando a realidade das políticas para educação profissional.

A importância de se analisar esse período histórico reside no entendimento de que a política pública é incrementalista, isto é, ela não sai do nada, o que ocorre são acréscimos, decréscimos e modificações sobre as políticas anteriores e assim avança através de pequenos acréscimos ou modificações nos programas de política pública em vigor (AGUILAR VILLANUEVA, 1996). Foi a partir da realidade que se constituiu nesse período que teve início o governo Lula em 2003.

Pode-se observar que, na evolução das políticas educacionais brasileiras, mais precisamente no que se refere à relação entre o ensino profissional e o ensino propedêutico, durante o século XIX até as primeiras décadas do século XX, as ações relativas à educação profissional tinham um caráter moralista, assistencialista, preconceituoso e discriminatório. Apenas as elites tinham acesso às universidades, proporcionando esta diferenciação de educação à formação de uma classe dirigente dominante (MOURA 2007). A partir da década de 40, como se observou, a formação profissional encontra-se diretamente subordinada aos interesses do capital, privilegiando uma formação fragmentada e destinada ao treinamento de trabalhadores para ocuparem postos de trabalho segundo a concepção taylorista. Durante o plano de metas nos anos 1950, o desprezo governamental com a formação geral ficou evidente a partir dos baixos valores destinados à educação e da prioridade para a formação de mão de obra. Cenário semelhante voltaria a se repetir durante os governos militares; neste caso, agravado pela supressão das liberdades individuais. A partir da década de 70, os governos passam a utilizar a

educação profissional de nível técnico como forma de diminuir a demanda de educação de nível superior, situação que se estende até os anos 90.

Nos anos 90, uma das primeiras medidas de regulação política ocorrida foi o trâmite e aprovação da Lei n.º. 8.948/1994 que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Esta lei tinha como finalidade anunciada a de permitir melhor articulação entre a Educação Tecnológica e seus vários níveis e instituições, entre estas e as demais incluídas na Política Nacional de Educação e a integração com os diversos setores da sociedade. Por esta lei, as Escolas Técnicas Federais foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFES); a mesma possibilidade ficou prevista, porém de modo gradativo, para as Escolas Agrotécnicas Federais.

A ideia de um sistema específico para a educação profissional opunha-se à ideia de um Sistema Nacional de Educação, no qual se pressupõem todas as modalidades e níveis de educação articulados. Imaginar ser possível uma educação tecnológica diferenciada por meio de um sistema próprio significa reafirmar a dualidade estrutural histórica. Neste caso, a Lei n.º. 8.948/1994 se constituía num problema, porém seus efeitos ficaram restritos às instituições da rede federal, pois apenas as escolas desta rede constituíam o Sistema Nacional de Educação Tecnológica.

Os avanços trazidos pela Constituição de 1988, em especial os anunciados no artigo 205, o qual se refere à relação da cidadania com o trabalho assegurando uma educação que proporcionasse o pleno desenvolvimento da pessoa, estavam condicionados a regulamentações posteriores, como as que deveriam acontecer por meio de uma nova Lei de Diretrizes e Bases e pelo Plano Nacional de Educação. No mesmo ano da promulgação da Constituição, sob um contexto globalizado, de crise econômica e sob os efeitos de uma visão hegemônica neoliberal, iniciaram a tramitação e os debates do projeto de lei que iria estabelecer as diretrizes e bases da educação brasileira. A iniciativa coube ao poder legislativo, vindo o projeto a ser sancionado pelo executivo em 1996. O trâmite da nova LDB e os aspectos importantes inerentes às políticas para educação profissional, a maneira com que se fomentou a construção de um aparato ideológico neoliberal, em especial no que se refere à relação entre o ensino técnico e o ensino propedêutico, serão analisados na sequência, juntamente com as ações dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002).

### **3. 1 - A regulamentação da educação profissional nos governos FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002)**

No período do governo Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), (1995 a 1998 e 1999 a 2002), o Brasil passou por profundas transformações, norteadas pela proposta de reforma do Estado, comandada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, na ocasião titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado com o objetivo de implementar o modelo de administração gerencial no aparelho do estado. Pretendia assim a adequação do Estado Brasileiro visando orientar sua atuação no sentido de criar as condições para que sua economia se desenvolvesse e se tornasse competitiva na perspectiva neoliberal e num contexto globalizado seguindo as orientações dos organismos financeiros internacionais (PEREIRA, 1999).

A reforma da estrutura do Estado proposta pelo governo brasileiro inspirava-se na organização do Estado em quatro setores assim identificados, conforme Pereira (1999):

a) **Núcleo estratégico do Estado:** setor representado pelo Legislativo, Judiciário, Presidência da República, cúpula dos Ministérios e o Ministério Público. Este seria o setor no qual seriam definidas as leis e as políticas públicas.

b) **Atividades exclusivas do Estado:** neste setor estariam os serviços que só o Estado deveria realizar, serviços sobre os quais o Estado exerce o poder extroverso, ou seja, o poder de legislar e tributar. Como exemplos de atividades deste setor estariam as atividades de regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social. A polícia, as forças armadas, órgãos de fiscalização e regulamentação, entre outros, fariam parte deste setor.

c) **Serviços não exclusivos ou competitivos:** neste setor estariam compreendidos os serviços que, embora não envolvendo o poder do Estado, o Estado realiza e/ou subsidia por considerá-los relevantes para os direitos humanos, como é o caso da educação e da saúde.

d) **Produção de bens e serviços para o mercado:** neste setor estariam compreendidos os serviços realizados pelo Estado através das empresas estatais ou de economia mista.

No caso dos serviços não exclusivos, a proposta de reforma era transformar as entidades públicas que estavam executando esses serviços em “organizações sociais”. Essas “organizações” constituiriam uma espécie de entidade pública não estatal que “poderiam” participar do

orçamento público por meio de um contrato de gestão firmado com o Poder executivo. Segundo Pereira (1999), a transformação dos serviços não exclusivos do Estado em propriedade pública não estatal e a instituição da “organização social” não significavam um processo de privatização e sequer deveriam ser confundidos com ele. Este processo foi denominado pelo autor de “publicização” e estava alinhado com a hegemonia neoliberal que consistia em melhorar a eficiência dos sistemas escolares descentralizando sua gestão e estimulando a concorrência entre eles.

Na prática, a ideia do então governo de impor à educação os princípios da administração gerencial e o fato de que as instituições educacionais se relacionariam com o Estado por meio de um contrato de gestão aproximavam a educação de um serviço que atendia aos interesses do mercado, diminuindo sua importância como política social.

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, o projeto de uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação já estava em processo de discussão. A nova Lei deveria estabelecer as diretrizes e bases para a educação nacional de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição de 1988. O processo de discussão que estava em curso tivera início antes mesmo da promulgação da Constituição em 1988. Isto foi possível porque os representantes da comunidade educacional que participaram das discussões do texto constitucional haviam garantido a inclusão dos conteúdos contidos num documento denominado de “Carta de Goiânia”, documento este que havia sido produzido por ocasião da IV Conferência Brasileira de Educação realizada em 1986. Este fato permitiu o adiantamento das discussões do texto que iria compor a nova LDB (SAVIANI, 1998).

O texto havia sido amplamente discutido nos vários encontros que ocorreram neste período envolvendo acadêmicos, sindicalistas e representantes da sociedade civil. Após a promulgação da Constituição, foi apresentado no Congresso Nacional pelo deputado Otávio Elísio no final de 1988 e, em 1999, o deputado Jorge Hage foi indicado relator do Grupo de Trabalho que fora instituído para a elaboração da LDB.

Até o início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, o texto havia recebido um grande número de contribuições e, segundo o relator do projeto, o deputado Hage, “talvez tenha sido o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei que se tem notícia no Congresso Nacional” (HAGE, 1999).

Na relação entre a formação profissional de nível técnico e o ensino médio, o texto do Substitutivo Jorge Hage avançava no sentido de diminuir a dualidade propondo um ensino médio com bases na educação politécnica ou tecnológica para todos e a Formação Técnico Profissional como modalidade específica para aqueles que buscassem uma formação técnico-profissional. Esta, no entanto, não deveria substituir a educação regular e deveria contribuir para o desenvolvimento do indivíduo como cidadão produtivo.

Saviani (2002) refere-se à formação politécnica como aquela em que o ser humano tem suas potencialidades integralmente desenvolvidas. Os processos educativos sob esta concepção devem proporcionar uma formação científica, política e estética do indivíduo de modo que ele seja capaz de conceber, controlar e executar um processo produtivo. Por esta concepção, o processo de trabalho desenvolve-se numa unidade indissolúvel.

Para Kuenzer (2007 p. 30), este projeto representava a síntese entre as produções científicas de muitos anos na área pedagógica e as demandas da sociedade construída por meio de amplo e democrático debate. Segundo a autora, o texto tratava do Sistema Educacional em sua dimensão de totalidade, a partir da opção pela concepção de educação básica unitária, comum para todos os cidadãos, concepção esta que perpassava e organizava o texto do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Este processo de construção democrática do texto da nova LDB foi “atropelado” pela apresentação de uma proposta de substitutivo do senador Darcy Ribeiro e pela apresentação do Projeto de Lei nº. 1.603/1996 pela então Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Segundo Kuenzer (2007, p. 53), estes dois projetos tinham como fundamento o mesmo discurso das demandas de educação para o trabalho em tempos de globalização da economia e mudanças tecnológicas, ou seja, de formação de mão de obra qualificada como insumo do sistema produtivo. Tais projetos pretendiam expressar a posição do governo FHC; no entanto, demonstravam contradições “irreconciliáveis”.

O Projeto de Lei (PL) 1.603/1996 previa a criação de um sistema separado de educação profissional independente da educação regular, com separação formal do ensino técnico da educação básica, não reconhecendo este nível de educação como fundamental para a formação científico-tecnológica sólida do trabalhador. Propunha a formação em larga escala de mão de obra para atender às demandas do mercado de trabalho, colocando a educação profissional como

alternativa à educação básica. Por sua vez, no projeto de LDB do senador Darcy Ribeiro, a Educação Técnico-profissional era concebida como modalidade sem vinculação à educação regular. O ensino médio era concebido como etapa final da educação básica com o objetivo de proporcionar a formação científico-tecnológica que permitisse tanto o ingresso no mercado do trabalho como o acesso ao nível superior de ensino.

Tanto Amorim (2002) como Kuenzer (2007), ao analisarem o PL 1.603/1996, afirmam categoricamente que a origem da necessidade desta normativa estava nas condições impostas pelos organismos internacionais de financiamento, neste caso específico o Banco Mundial. Para esses autores, o Banco Mundial baseava suas orientações num diagnóstico segundo o qual o ensino técnico desenvolvido no Brasil, principalmente nas escolas da rede federal, era muito caro, atendia a poucos e não preparava os seus egressos para as novas demandas do mercado de trabalho por mão de obra capacitada num contexto de economia globalizada. Outra justificativa encontrava explicação no princípio neoliberal de diminuição de custos como estratégia de enfrentar o aumento da demanda por recursos públicos perante a diminuição da disponibilidade de fundos públicos. Assim, a educação profissional instrumentalista, como preconizada no PL 1.603/1996, demandava menos investimentos públicos, remetia os indivíduos para o mercado de trabalho e, desta forma, diminuía a demanda por oferta de ensino de segundo grau e ensino superior.

Em 1996, após sofrer algumas alterações no congresso, o projeto do senador Darcy Ribeiro foi aprovado instituindo a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996.

Ainda que o Poder Executivo tivesse usado todas as suas forças políticas na tentativa de adequar o texto da nova LDB à política neoliberal do então governo, convém ressaltar que a atuação dos movimentos sociais organizados, em especial do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e dos parlamentares que apoiavam este movimento, assegurou avanços significativos na LDB quando comparada com as legislações anteriores.

No seu Artigo 1º, a LDB apresentou um conceito que aponta para uma ampla formação humana: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Observa-se que a concepção de

formação humana representada pelo conceito que deu início ao texto da nova LDB é abrangente na medida em que compreende os aspectos sociais da vida familiar e cultural, orientando para uma prática educacional que integre a prática entre o intelectual, o acadêmico e as práticas sociais do cotidiano. Este aspecto da formação geral do indivíduo foi reafirmado no parágrafo 2º do artigo 1º ao incluir o trabalho nesta dimensão, afirmando que “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”.

Como se pode observar, no âmbito conceitual, a LDB pressupunha a concepção de formação integral, como apontaram Pereira e Teixeira (2000):

A abordagem conceitual expressa nesse dispositivo coloca em evidência componentes que garantem um entendimento mais amplo da função social da educação (...). Entre esses elementos, destaca-se o trabalho, parte integrante da vida do indivíduo e da sociedade, alvo de tantas contradições históricas (p.89).

No aspecto conceitual, o texto apontava para a diminuição da distância entre o trabalho intelectual e o trabalho manual que, historicamente, permeou as políticas educacionais brasileiras, apontando para a necessidade de uma reflexão sobre o conceito de trabalho e a sua participação na vida do indivíduo e da sociedade. Como consequência, fazia-se necessário que fosse entendido como aspecto integrante da formação humana.

A Lei nº 9.394/1996 definiu que a educação escolar seria organizada em apenas dois níveis: Educação Básica e Educação Superior (Art. 21). De acordo com esta nova organização, a educação básica passou a compreender as diferentes etapas e modalidades. Como etapas da educação básica, foram definidas a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio na condição de etapa final deste nível. E, como modalidades, foram definidas a educação profissional, educação no campo, educação especial, educação de jovens e adultos e a educação indígena. Por sua vez, no nível superior, ficaram compreendidos os seguintes cursos e programas: os cursos sequências por campo de saber; as graduações representadas pelos cursos superiores de tecnologia, as licenciaturas e os bacharelados; os cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado, doutorado, cursos de especialização e aperfeiçoamento; e os cursos de extensão.

Esta organização de educação escolar também representou um avanço em relação às legislações anteriores, pois apontava para a superação da organização em etapas fragmentadas dos níveis iniciais de formação, medida que propunha à educação básica uma concepção que

integraria as diferentes etapas e modalidades de ensino. As finalidades da educação básica estabelecidas pela LDB diziam que ela deveria “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (Lei nº 9.394/1996, Art. 22). Esta concepção pressupunha a integração entre o ensino médio e a educação profissional e procurava assegurar a todos os cidadãos a formação mínima necessária à participação na vida social.

Este conceito ampliado de educação básica indicava a possibilidade de superação da dualidade educacional histórica, conforme observam Pereira e Teixeira (2000):

Assim, a ampliação do conceito de educação básica há de se refletir na integração entre os seus níveis (...) levando à composição de um bloco de conhecimentos e à formação de habilidades e atitudes calçadas em valores éticos e na participação. (...) Eles complementam-se e integram-se mas não devem ser mutuamente compensatórios (p. 90).

Nesta mesma linha de pensamento, temos a contribuição de Kuenzer (2010):

A incorporação de todas as modalidades de educação na concepção de educação básica, estabelecendo sua integração e assegurando sua organicidade, decorre desta concepção de educação como totalidade. Isto significa organizar a educação básica como sistema que não admite formas paralelas que comprometam a assumida integração entre etapas e modalidades de ensino oferecidas pela educação escolar e as demais ações educativas que concorrem no conjunto das práticas sociais. Pretende assegurar, desta forma, tanto a organicidade interna à educação básica, quanto externa, articulando, pela mediação da educação, conhecimento, trabalho e cultura (p.855).

A LDB concebeu, dessa forma, a educação básica como instrumento de formação integral do indivíduo e, do ponto de vista conceitual, deveria proporcionar as condições de exercício da plena cidadania.

O ensino médio, na Lei nº 9.394/1996, foi concebido como etapa final da educação básica e, de acordo com os pressupostos gerais da nova LDB, deveria estar integrado com as demais etapas e modalidades de ensino que compõem esse nível de ensino. Para efeito desta análise, destaca-se a educação profissional, tendo esta as seguintes finalidades, dentre outras:

(...) a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, (...) o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico. (...) a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (Art. 35, Itens II, III e IV).

Essas finalidades evidenciam a proposição de um ensino médio de carácter unitário de

formação geral que se observou nos aspectos conceituais da lei. De acordo com Pereira e Teixeira (2000), o texto da lei referente a este ensino trazia no seu bojo a concepção de politécnia que fora distorcida ao longo do processo de tramitação da lei.

O parágrafo 2º do Artigo 36 que trata do ensino médio dispõe que, “atendida à formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”. Esta redação também em tese assegura a equivalência entre os cursos médios acadêmicos e profissionalizantes, mas na prática poderia não se concretizar pelo que ainda estava sendo proposto no PL 1.603/1996 em trâmite no Congresso Nacional.

A educação profissional foi abordada especificamente no Capítulo III, Artigos 39 ao 42 da nova LDB, que tinha, entre outros, o objetivo de nortear a nova estrutura da educação profissional brasileira. A lei foi pioneira na utilização da expressão “educação profissional” sugerindo, a exemplo do que ocorrera nos aspectos conceituais da educação básica, uma nova concepção de ensino, apontando para um processo de formação integral.

O Art.39 dispõe que “a educação profissional integra as diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para vida produtiva”. Por sua vez, no Artigo 40 ficou determinado que:

A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente do trabalho (grifo nosso).

Vale destacar que a utilização da palavra “articulação” para estabelecer a forma como a educação profissional deveria se relacionar com as outras modalidades de ensino representa uma generalidade que permitiu as mais diferentes interpretações na aplicação da lei. Assim, observa-se que a nova LDB foi generalista em todo o texto referente a esta modalidade de educação, não estabelecendo claramente as responsabilidades, formas de financiamento, pressupostos, entre outros aspectos que constituíssem as diretrizes e bases da educação profissional.

Ressalta-se que o texto sobre a educação profissional foi um dos que geraram mais polêmicas no trâmite da lei em razão das diversidades de interesses que envolvem esta modalidade de educação. Por isso, o resultado pode ser considerado como o mais fragilizado e débil no sentido de apontar para uma formação profissional efetivamente articulada (PEREIRA e TEIXEIRA, 2000). Neste sentido, para Saviani (1998, p. 216), a generalidade com que a

educação profissional foi tratada pela nova lei confere-lhe um aspecto de “carta de intenções”, pois não se definiu, conforme o autor, uma série de aspectos importantes, como por exemplo a responsabilidade da União, dos Estados, Municípios e empresas no processo, a não localização do chamado sistema “S”<sup>9</sup> na nova estrutura e no âmbito da União, assim como não se definiram as responsabilidades do MEC e do Ministério do Trabalho e Emprego. Estas indefinições, segundo Saviani, poderiam ter sido propositais com o objetivo de deixar espaço aberto para a Lei do ensino profissional que ainda transitava no Congresso Nacional na figura do PL 1.603/1996.

No entendimento de Kuenzer (2007), a flexibilidade da nova LDB foi a justificativa utilizada pelos defensores do Projeto articulado pelo MEC, por meio do senador Darcy Ribeiro, para, na verdade, refutar o projeto Jorge Hage, que efetivamente regulamentava com detalhes o papel do Estado na organização da educação nacional, integrando todos os níveis e modalidades de educação. Nas palavras desta autora, outra era a intencionalidade do MEC:

O caráter ‘amplo e flexível’ (...) era condição necessária para abrigar os demais projetos de lei, específicos para cada ‘pedaço’ de um Sistema que deixou de existir enquanto projeto de unitariedade para se configurar como uma concepção meramente administrativa (p. 95 grifo do autor).

Estas generalidades permitiram mais do que a regulamentação por uma nova Lei, como imagina Saviani (1998). O governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, abandonou o Projeto de Lei n.º. 1.603/1996 que tramitava no Congresso Nacional e, utilizando-se das prerrogativas de Decretos e Portarias como instrumentos normativos, estabeleceu as primeiras medidas de regulamentação, ordenação jurídica, instituição de programas específicos de expansão, bem como mecanismos de controle e aferição de resultados realizando a reforma segundo as concepções e pressupostos do Banco Mundial (KUENZER, 1997).

---

<sup>9</sup> - Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar ao conjunto de contribuições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas no artigo 149 da Constituição Federal. As receitas arrecadadas pelas contribuições ao Sistema S são repassadas a entidades, na maior parte de direito privado, que devem aplicá-las conforme previsto na respectiva lei de instituição. As entidades em questão são as seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAR); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social de Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPT); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Fundo Vinculado ao Ministério da Aeronáutica (Fundo Aeroviário). Observando-se que a maioria das instituições acima tem sua sigla iniciada pela letra "S", compreende-se o motivo do nome do Sistema S.

A regulamentação do parágrafo 2º do Artigo 36 e dos Artigos 39 a 42 da LDB foi feita através do Decreto nº. 2.208 de 17/04/1997. No seu Artigo 2º, reafirmava o texto da LDB que “a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular” e, na sequência, estabelecia que ela deveria compreender três níveis distintos: I – básico: destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia; II – técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio; III – tecnológico: correspondente aos cursos superiores de tecnologia.

O nível básico, de acordo com o decreto, não necessitava de uma base curricular formalmente organizada, poderia ter duração variável e se destinava a preparar o indivíduo para o exercício de funções no mundo do trabalho. Não demonstrava preocupação com a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, seu objetivo velado era o de reprofissionalizar, qualificar e atualizar jovens e adultos visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho.

A grande mudança introduzida pelo Decreto 2.208/1997 ocorreu na relação entre o ensino médio propedêutico e a educação profissional, na medida em que ele estabelecia independência entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio, tornando realidade a proposta presente no PL 1.603/1996, conforme se observa:

A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial (Decreto nº 2.208/1997, art. 5º).

A articulação entre o ensino regular e a educação profissional prevista no Artigo 40 da LDB só poderia ocorrer de forma concomitante ou subsequente. No caso da concomitância, situação em que o aluno cursa o ensino técnico ao mesmo tempo em que cursa o ensino médio, o decreto obrigou as escolas a realizarem duas matrículas para um mesmo aluno numa mesma escola, uma para o ensino médio e outra para o curso técnico. Os alunos também poderiam cursar o ensino médio numa escola e o ensino técnico em outra diferente, sendo que a habilitação profissional só poderia ser certificada aos que concluíssem o ensino médio. Na forma sequencial, os cursos técnicos seriam ofertados para aqueles indivíduos que já tivessem concluído o ensino médio, isto é, após a educação básica. Nesta situação, observa-se que o ensino médio, totalmente desvinculado da educação profissional, retoma a condição de puramente propedêutico, acentuando a dicotomia entre as duas modalidades de educação. A interpretação do Artigo 40 da

LDB ocorreu no sentido de promover uma completa desarticulação entre o ensino médio e o técnico profissional.

Outra determinação do Decreto 2.208/1997 foi que os currículos fossem estruturados em disciplinas que pudessem ser agrupadas em módulos, como forma de possibilitar saídas intermediárias do processo, acelerando a qualificação de profissionais para as demandas do mercado de trabalho. Observa-se também outro aspecto importante no fato de que os professores das disciplinas dos currículos dos cursos técnicos deviam ser preparados para o magistério através de cursos regulares de licenciatura ou de programas especiais de formação pedagógica.

O nível tecnológico correspondia às graduações tecnológicas compostas pelos cursos superiores de tecnologia aos quais foi atribuída a finalidade de atender aos diversos setores da economia. O decreto, no entanto, não fazia menção à forma de organização e funcionamento destes cursos, por isso eles ficaram sujeitos às normas de funcionamento específicas do ensino superior.

A Portaria 646/1997 do MEC complementava a regulamentação da Educação profissional na medida em que tinha como objetivo regulamentar os artigos 39 a 42 do LDB n° 9.394/96 e o Decreto 2.208/1997. Por meio dela, o governo limitou a oferta de ensino médio, bem como estabeleceu metas de incremento no número da vagas ofertadas nas instituições federais de educação profissional, como se pode observar:

Art. 3° - As instituições federais de educação tecnológica ficam autorizadas a manter ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para cursos regulares em 1997, observando-se o disposto na Lei n° 9394/96 (PORTARIA MEC n° 646/1997, art. 3°, BRASIL 2001).

Esta portaria na verdade determinou a redução de oferta de ensino médio nas escolas federais do país, estimulando a oferta de matrículas apenas para a formação profissional com o claro propósito de atender às demandas do mercado por formação de mão de obra.

Em 1998 foi sancionada a Lei Federal n° 9.646/1998, que tinha como finalidade alterar dispositivos da Lei n° 8.948/1994, a qual instituiu o Sistema Nacional Educação Tecnológica. Por meio desta lei, o governo impunha restrições na participação da União neste segmento, disciplinando a expansão da oferta da educação profissional mantida com recursos públicos, conforme se observa:

(...) a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderão ocorrer em parceria com os estados e municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela sua manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de Ensino (Lei nº 9.646/1998, Art. 47, segundo parágrafo).

A referida lei, aprovada pelo Congresso Nacional através da base política de apoio ao então governo, e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, limitava a expansão da educação profissional através de novas Instituições Federais. Se na Portaria MEC 646/1997, a União já havia diminuído sua responsabilidade pela oferta do ensino médio, com a Lei nº 9.646/1998, simplesmente proíbe a expansão da rede federal sob a responsabilidade da União. A expansão da oferta de educação profissional ficou então vinculada a convênios com estados e municípios, com organizações não governamentais e com o setor produtivo. Evidenciava-se, então, um processo em que as definições das diretrizes e normas de funcionamento estavam centralizadas no Poder central, enquanto que a gestão do sistema e a sua manutenção seriam descentralizadas e paulatinamente transferidas para o setor privado. Desta forma, alinhava-se com as demais políticas de governo que objetivavam a desresponsabilização do Estado na manutenção da educação pública.

Para Kuenzer (2007), estas medidas estavam coerentemente alinhadas com a concepção das políticas do Estado neoliberal em que a separação das vertentes técnica e acadêmica repunha a dualidade estrutural entre estas duas modalidades de educação. Entende inclusive que, por conta da separação entre ensino propedêutico e ensino técnico, seriam criadas duas redes reguladas por legislações equivalentes. Desta forma, a autora afirma que as políticas para Educação Profissional poderiam estar baseadas de acordo com duas concepções:

- a de que nem todos têm competência acadêmica:
- a de que existem dois tipos diferentes e, portanto separados, de conhecimentos: os acadêmicos, voltados para a apropriação da teoria, e considerados ultrapassados e inúteis, e os tecnológicos, modernos e úteis, porque são diretamente relacionados ao trabalho (KUENZER, 2007, p. 82).

A autora utiliza como argumento o fato de que a vertente Educação Profissional restringe-se aos cursos profissionalizantes ministrados nas Escolas Técnicas Federais (ETFs), Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e nos cursos tecnológicos ministrados nessas instituições ou nas universidades que, supostamente,

estavam mais adequados às novas demandas do processo produtivo. Também contribui para exemplificar esta concepção o diagnóstico do Banco Mundial em que observa que a educação profissional era muito onerosa, de modo que só deveria se beneficiar aqueles que iriam ingressar no mercado de trabalho.

O Conselho Nacional da Educação (CNE), por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), em atendimento ao que dispõe o inciso I do artigo 6º do Decreto nº 2.208/1997, emitiu o Parecer CNE/CEB nº. 17/1997, que estabelece as diretrizes operacionais para a educação profissional em nível nacional, e o Parecer CNE/CEB nº 16/1999, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação profissional de nível técnico. As diretrizes seriam na sequência instituídas pela Resolução CNE/CEB nº 04/1999 do mesmo Conselho. Esses instrumentos jurídicos fizeram-se necessários para orientar a operacionalização das mudanças introduzidas pelo Decreto nº. 2.208/1997 e se tornariam os principais norteadores dos processos de formulação dos projetos pedagógicos das escolas.

O Parecer CNE/CEB nº 16/1999 estabelece que as diretrizes deveriam “possibilitar a definição de metodologias de elaboração de currículos a partir de competências profissionais gerais do técnico por área”, estabelecendo ainda que as instituições deveriam considerar “as peculiaridades do desenvolvimento tecnológico com flexibilidade e atender às demandas do cidadão, do mercado de trabalho e da sociedade” (PARECER CNE/CEB nº 16/1999). Embora fique evidente a preocupação em se estabelecerem diretrizes que atendam às demandas do mercado de trabalho, o discurso também contempla as necessidades sociais do cidadão. Discurso que também demonstra coerência com a localização da educação profissional com relação ao ensino regular de nível básico:

A educação profissional, na LDB, não substitui a educação básica e nem com ela concorre. A valorização de uma não representa a negação da importância da outra. A melhoria da qualidade da educação profissional pressupõe uma educação básica de qualidade e constitui condição indispensável para êxito num mundo pautado pela competição, inovação tecnológica e crescentes exigências de qualidade, produtividade e conhecimento (PARECER CNE/CEB nº 16/1999).

Esta coerência do discurso com a formação geral do cidadão não se consolida na sequência do parecer, tornando o texto contraditório neste sentido. Isto fica evidente, por exemplo, na defesa que o parecer faz da separação entre o ensino médio e o ensino técnico:

A independência (...) é vantajosa tanto para o aluno, que terá mais flexibilidade na escolha de seu itinerário de educação profissional, não ficando preso á rigidez de uma habilitação profissional vinculada a um ensino médio de três ou quatro anos, quanto para as instituições de ensino técnico que podem, permanentemente, com maior versatilidade, rever e atualizar os seus currículos (PARECER CNE/CEB n° 16/1999).

A modularização e a certificação de competências profissionais foram outros dois aspectos da concepção de educação presentes na política em curso nesta época, e que foram enfatizados pelo Parecer CNE/CEB n° 16/1999. A modularização, entre outras vantagens citadas, permitiria que cursos, programas e currículos fossem “permanentemente estruturados, renovados e atualizados, segundo as emergentes e mutáveis demandas do mundo do trabalho”, enquanto que a certificação de competências permitiria que todos os cidadãos tivessem certificados os conhecimentos que, independentemente da forma com que foram adquiridos, seriam “avaliados, reconhecidos e certificados para fins de prosseguimento e conclusão de estudos” (PARECER CNE/CEB n° 16/1999).

Como fundamentos norteadores da educação profissional de nível técnico, foram estabelecidos princípios específicos que serviriam como elementos balizadores no processo de organização curricular na prática pedagógica e na gestão das escolas técnicas e demais instituições escolares que oferecessem a educação profissional. Esses princípios foram explicitados pela Resolução CNE/CEB 04/1999 que, no seu inciso I do artigo 3º, assim dispõe: I – independência e articulação com o ensino médio; II – respeito aos valores estéticos, políticos e éticos; III – desenvolvimento de competências para a laboralidade; IV – flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização; V – identidade dos perfis profissionais dos cursos e currículos; VI – atualização permanente dos cursos e currículos; VII – autonomia da escola em seu projeto pedagógico.

O princípio da independência e da articulação do ensino médio com o ensino técnico, como podemos observar nas considerações que apresentamos até aqui, constitui um discurso que permeia toda a história da educação profissional no Brasil e, neste caso, constitui-se num dos aspectos mais emblemáticos da reforma conduzida no governo FHC. A LDB estabelece que a educação profissional “será desenvolvida em articulação com o ensino regular” (Art 40). Este também foi o primeiro princípio a ser abordado no Parecer CNE/CEB 16/1999 ao afirmar que esta articulação “implica em intercomplementariedade mantendo-se a identidade de ambos”. O parecer indica ainda que o termo articulação “propõe uma região comum, uma comunhão de

finalidades, uma ação planejada e combinada entre ensino médio e o ensino técnico”. E vai mais além, quando faz menção às inconsistências passadas desta relação ao dizer que a articulação não deveria ser “separação como foi a tradição da educação brasileira até os anos 70” e que também não deveria sugerir “conjugação redutora em cursos profissionalizantes, sucedâneos empobrecidos da educação geral, tal qual a propiciada pela Lei Federal 5.692/1971” (PARECER CNE/CEB n° 16/1999).

Com relação aos cursos superiores de tecnologia previstos no item III do Art. 2°, o Decreto n° 2.208/1997 limita-se em estabelecer que estes “deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas, e conferirão diplomas de Tecnólogo” (Art. 11). Desta forma, diferiu do tratamento dado aos cursos de nível técnico ao determinar a sua organização de acordo com as diretrizes curriculares nacionais que seriam instituídas pelo Conselho Nacional da Educação (Art. 6°). O Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Superior, viria a se manifestar apenas em 2001 por meio do Parecer n°436/2001 quando foram feitas considerações sobre as características destes cursos, tendo como base o Artigo 44 da LDB. Os cursos superiores de tecnologia foram diferenciados dos cursos superiores sequenciais e caracterizados como graduações com “características especiais” (PARECER CNE/CES n° 436/2001). O referido Parecer sugere ainda que as diretrizes curriculares devessem ser instituídas pelo Conselho Nacional de Educação em reunião do seu Conselho Pleno<sup>10</sup>. No final de 2002, foram publicados o Parecer CNE/CP n° 29/2002 e a Resolução CNE/CP n° 03/2002, instrumentos que instituíram as Diretrizes Curriculares Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia.

Todos esses documentos relativos aos cursos de tecnologia demonstram que esta modalidade de educação profissional tinha o objetivo claro de atender às demandas de profissionais no mercado de trabalho em área de tecnologia. A Resolução CNE/CP n° 03/2002 estendeu a esses cursos as prerrogativas de modularização e saídas intermediárias (Art. 5°) e enfatizou a necessidade de elaboração de currículos que contemplassem o desenvolvimento de competências profissionais definidas em razão da natureza do trabalho e pelo desenvolvimento tecnológico (Arts 6° e 7°). Os primeiros cursos de tecnologia no Brasil datam do final da década

---

<sup>10</sup> O Conselho Pleno é composto por representantes da Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

de 1960, os quais estavam previstos na Lei de Diretrizes Bases da Educação nº 4.024/1961, e “nasceram apoiados em necessidades do mercado” (Parecer CNE/CES nº 436/2001). Até então, os cursos desta natureza foram organizados de acordo com a legislação dos demais cursos superiores, sem que houvesse diretrizes específicas. Embora, durante a década de 1970, houvesse um crescimento na oferta desses cursos, tanto no setor público quanto no privado, durante a década seguinte, esses cursos entraram em decadência em razão de pressões dos conselhos de classes das categorias profissionais que não reconheciam as competências profissionais de seus egressos (TAKAHASHI, 2010). Por meio do Decreto nº 2.208/1997, voltariam a ser estimulados a partir da segunda metade dos anos 1990, de forma a atender às constantes mudanças no mundo do trabalho decorrentes do processo de mudanças nas bases produtivas bem como se mostravam uma modalidade de baixo custo para atender ao crescente número de alunos egressos do ensino médio. Vale ressaltar que eles estavam de acordo com os princípios neoliberais que norteavam as políticas para a educação neste período.

No nível técnico, observamos que a retórica presente no Parecer CNE/CEB 16/1999 e na Resolução CNE/CEB 04/1999 tangencia a questão do ensino integral para a cidadania, afirmando que, ainda que a educação profissional fosse independente, seria “articulada ao ensino médio, associando a formação técnica a uma sólida formação básica” (BRASIL, 2005). O documento tentava sugerir que, ainda que tendo sido imposta a separação formal entre o ensino médio propedêutico e o ensino técnico de nível médio, a reforma apontaria para uma concepção de formação humana preocupada em proporcionar ao trabalhador uma formação capaz de inseri-lo no mundo do trabalho produtivo e ao mesmo tempo ter a compreensão das relações sociais da produção capitalista. Afirmava ainda que uma adequada compreensão da educação profissional somente poderia ocorrer se se levassem em conta, de forma integrada, os contextos econômico, político e social.

Neste caso, Ferretti e Siva Junior (2000) apontam pelo menos duas impropriedades:

A primeira consiste em interpretar cada um desses contextos como um conjunto de fatores. A segunda reside na redução da complexidade de tais contextos e das relações que entre eles se estabelecem para suas particularidades, de um lado, representadas pelas dimensões citadas e, de outro, para a particularidade das relações entre tais dimensões (p. 45).

O momento histórico em que ocorreu a reforma se caracterizava pela visão hegemônica

neoliberal e pelo acelerado processo de globalização que estava em curso fomentado, sobretudo pelo avanço das forças produtivas baseadas cada vez mais nos princípios científicos e tecnológicos, que, por sua vez, exigiam novas e mais complexas competências profissionais. Este processo também exigia novas competências para a convivência e para as práticas sociais cotidianas, fazendo com que os processos de formação para a vida produtiva e para a convivência social e cotidiana fossem ambos construídos sobre uma ampla base de saberes científicos e tecnológicos. “Ocorre um movimento de aproximação entre as demandas do trabalho e as da vida pessoal cultural e social” (PARECER CNE/CEB nº 16/1999). Esta aproximação entende-se ter sido oportunamente utilizada na retórica oficial para justificar uma formação geral que, embora se aproxime de uma formação politécnica ou omnilateral, tem, na verdade, o objetivo de fornecer mão de obra qualificada para o processo de expansão da estrutura produtiva na era da acumulação flexível do capital.

Para Inácio (2009), trata-se de um processo que tem a função de gerar e transmitir valores que contribuem para a legitimação do modo de produção capitalista, permitindo ou garantindo sua reprodução. Assim, os processos educativos conduzidos por meio dos projetos pedagógicos das escolas, dentro das características previstas pelo Parecer CNE/CEB nº 16/1999, rumavam para uma formação flexível ou polivalente alinhada com as necessidades do mercado capitalista globalizado.

Da mesma forma que o discurso invoca o princípio da politecnicidade para justificar a formação polivalente, outro princípio da educação profissional estabelecido pela Resolução CNE/CEB nº 04/1999, que poderia ser motivo de preocupação na implementação da reforma da educação profissional, determinava que a escola deveria elaborar e executar sua proposta pedagógica com autonomia. Neste sentido, o Parecer CNE/CEB nº 16/1999 invoca a autonomia da escola e, sob o discurso da convivência democrática, enfatiza que o “processo de elaboração, execução e avaliação do projeto pedagógico é essencial para a concretização da autonomia da escola”. Este discurso nos permite inferir que estava presente uma preocupação de que as escolas, dentro da sua autonomia, desenvolvessem propostas pedagógicas à margem das orientações oficiais, tal como já ocorrera com os sistemas públicos estaduais e escolas privadas durante a década de 70, quando a profissionalização compulsória, ainda que estivesse prevista na lei, segundo Ferretti (2000), não foi implementada.

Procurando conferir um aspecto pseudodemocrático ao processo de elaboração do projeto pedagógico das escolas, o Parecer CNE/CEB nº 16/1999 orientava a sua elaboração afirmando que esta “deverá envolver não somente os docentes e demais profissionais da escola, mas a comunidade na qual está inserida, principalmente os representantes de empregadores e de trabalhadores” (PARECER CNE/CEB nº 16/1999). Assim, o Parecer CNE/CEB nº 16/1999 apresentava-se como um antídoto junto aos atores envolvidos no processo de elaboração do projeto pedagógico e, sob o argumento da “participação democrática”, orientava a elaboração de projetos pedagógicos à luz de uma legislação concebida de forma centralizada e com objetivos explícitos de atender às demandas do mercado.

Ressalta-se que aproximação entre uma formação polivalente necessária para a nova estrutura de acumulação de capital e a formação politécnica entendida como necessária para a formação cidadã dos indivíduos mais a indicação de uma “construção democrática” dos projetos pedagógicos das escolas, podem ter sido destacadas nos discursos oficiais para minimizar as possíveis resistências no nível micro de implementação da política, funcionando como um bálsamo para aqueles que, tendo dificuldades de distinguir entre as duas concepções de educação, poderiam vir a defender, como um discurso de formação emancipatória, a formação voltada para os interesses do modelo capitalista.

### **3. 2 - O Plano de Expansão no Governo FHC**

Para viabilizar a implementação das diretrizes legais, o Ministério da Educação, juntamente com o Ministério do Trabalho (MTb), lançou o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), que dispunha de US\$ 500 milhões, sendo US\$ 250 milhões provenientes de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), US\$ 125 milhões do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e US\$ 125 milhões do orçamento do governo federal (BRASIL, 2003. p. 31).

Foi instituída, no âmbito da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) do MEC, a Unidade de Coordenação do Programa (UCP). A UCP foi instituída pela Portaria MEC nº. 1005 de 10 de setembro de 1997 como forma de atender à recomendação da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),

financiador do PROEP. Esta Unidade foi gerida por um diretor executivo e contava com uma área de desenvolvimento institucional e outra de desenvolvimento técnico-pedagógico. Assim, o BID assegurava a sua ascendência sobre a gestão do processo de execução do programa.

Dentre os objetivos primordiais estabelecidos pelo Guia de execução do PROEP, destacamos dois: “(I) - Separação formal entre o Ensino Médio e a Educação Profissional; (II) - Ordenamento de currículos sob a forma de módulos” (GUIA/ PROEP/MEC, s.d.). Ou seja, a obtenção dos recursos estava condicionada à imediata implementação da reforma. No programa, foi previsto apenas o financiamento para infraestrutura, construção e reforma de prédios, montagem de laboratórios, capacitação de profissionais da educação profissional e consultorias. A capacitação de profissionais priorizava treinamentos de pessoas para operar os novos equipamentos. Suas instruções normativas para a realização de convênios não contemplavam o financiamento da articulação das ações de educação profissional com ações de elevação de escolaridade e de educação básica.

O PROEP, segundo o discurso oficial, destinava-se à modernização e à expansão do então denominado Sistema Nacional de Educação Tecnológica mediante o aporte de recursos para as escolas da rede federal, para os segmentos estaduais e para o segmento comunitário (BRASIL, 2002).

O segmento comunitário representava a versão para a educação das “organizações sociais” proposta por Bresser Pereira na Reforma do Estado. As escolas do segmento comunitário receberiam recursos públicos para investimentos por meio de entidades “sem fins lucrativos” que passariam a ser responsáveis pela sua gestão. Essas entidades foram anunciadas como modelo inovador de descentralização de recursos e de gestão, a partir de diagnóstico realizado pelo governo em que apontavam que “os problemas concentravam-se na dificuldade de gestão, na escassez de recursos para manter um sistema que tinha elevado custo por aluno e na falta de articulação da educação profissional com o mercado de trabalho” (BRASIL, 2002, p. 17).

Este diagnóstico coincide integralmente com o que já era anunciado pelo Banco Mundial e que servia para inspirar as reformas dos sistemas educativos fundadas nos imperativos financeiros e na competitividade focada na produtividade de mão de obra que deveria advir, dentre outras estratégias, pela descentralização. A gestão das escolas do segmento comunitário deveria ser assumida integralmente pelas organizações sociais. Assim, o governo esperava

garantir, de uma só vez, “a eficiência de gestão, a participação comunitária no financiamento do setor e a vinculação com o mercado de trabalho local” (BRASL 2002 p. 17). Esta estratégia estava de acordo com as orientações do Banco Mundial para a educação em que, na perspectiva neoliberal, a escola era entendida como uma prestadora de serviços. A descentralização, inclusive dos recursos financeiros, visava conferir maior autonomia às unidades escolares e permitia a maior participação dos sujeitos locais, diminuindo assim o risco de perturbações no sistema. O governo ficava com a responsabilidade do controle, o qual se fazia, além da distribuição dos recursos, por meio do estabelecimento de normas e de parâmetros para aferição de resultados.

**Tabela 1: Projetos escolares financiados pelo PROEP 1997 a 2002.**

	<b>Quantidade de projetos financiados pelo PROEP</b>	<b>Segmento</b>	<b>Valor (em milhões)</b>
	65	Federal	R\$ 142
	136	Estadual	R\$ 275
	135	Comunitário	R\$ 344
<b>TOTAL</b>	<b>336</b>		<b>R\$ 761</b>

Fonte: BRASIL (2002), p. 20.

Neste período, os critérios de escolha dos projetos que seriam financiados pelo PROEP foram muito criticados pelas escolas da rede federal e das redes estaduais, pois atendiam prioritariamente às demandas do setor comunitário, que deveria ter seu funcionamento financiado com recursos da iniciativa privada, o que naturalmente significava a oferta de programas de formação alinhados às demandas do mantenedor (Tabela 01).

Com relação à composição do montante dos recursos destinados ao PROEP, é importante frisar que se tratava de recursos públicos na sua totalidade. Os recursos provenientes do BID também devem ser considerados nesta perspectiva de recursos públicos, pois passavam a ser incorporados aos valores da dívida externa brasileira a qual, acrescidos das taxas de juros, devia ser paga com recursos dos impostos dos contribuintes. Portanto, vale enfatizar, uma vez mais, que se tratava de recursos públicos que, por meio deste programa, estavam sendo transferidos para o setor privado.

Destaque maior deve, ainda, ser dado ao fato de que 25% dos recursos do programa foram provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ou seja, de um fundo constituído por contribuições dos trabalhadores com a finalidade principal de custear o Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial dos trabalhadores. Por meio do PROEP, estes recursos eram transferidos para instituições privadas e controlados pelos grupos empresariais que ficavam responsáveis pela manutenção dessas instituições e, assim, obtinham o controle de suas finalidades.

Neste caso, é possível identificar uma estratégia que estava em curso neste período. A estratégia consistia no repasse de recursos públicos para o setor privado, beneficiando empresas que, muitas vezes, já haviam sido beneficiadas com isenção de impostos para a sua implantação. Este processo de financiamento da educação profissional contribuiu para a formação de um ciclo vicioso em que, “com menos recursos para compor os fundos públicos e repassando parte dos recursos existentes para a iniciativa privada, há cada vez menos recursos para assegurar educação básica e profissional pública para todos, enquanto direito de cidadania” (KUENZER 1999 p. 106). Embora os cursos financiados com estes recursos atendessem aos interesses restritos das empresas, a contratação de egressos que se observava era insignificante (KUENZER, 1999). Isto porque a contratação de egressos não estava atrelada unicamente a sua formação, mas dependia da demanda do processo produtivo. Cabe ressaltar que, entre os anos de 1995 a 2002, a oferta de vagas no mercado de trabalho estava diminuída por causa da combinação de uma política neoliberal com a reestruturação do processo produtivo baseado em novas bases científicas e tecnológicas. Embora este processo criasse novas demandas e ocupações, elas eram menores do que o número de profissões tradicionais que se extinguíam.

Neste período, na Região Metropolitana de São Paulo, verificou-se um crescimento de 14,5% da população economicamente ativa, enquanto o número de desempregados aumentou em 53,9% e o tempo de procura por um trabalho, que em 1995 era de 22 semanas, passou para 51 semanas em 2002 (CHAHAD, 2003). Reis e Camargo (2007) afirmam que o aumento do desemprego nos anos de 1990 foi observado em todo o país e em todos os grupos etários, mas destacam que foi maior entre os trabalhadores jovens. Na idade entre 18 e 20 anos e entre 21 e 23 anos, a taxa de desemprego aumentou, respectivamente 14,9 e 9,05 pontos percentuais, entre 1990 a 2002.

Outro ponto criticado do PROEP refere-se aos critérios de contemplação geográfica. Dados do governo federal davam conta de que até 2002 haviam sido conveniados 336 projetos que foram financiados com recursos do PROEP, sendo que, destes, 117 (34,82%) estavam localizados na região sudeste. Um número significativo destes projetos, a saber, 61 (18,5% do total) (BRASL, 2002, p. 19), localizavam-se no estado de São Paulo, estado este industrializado, com grande número de empresas em condições de financiarem seus programas de capacitação. O PROEP, ao atender às demandas regionais conforme seu modelo, reforçava as disparidades regionais:

O PROEP de uma orientação técnica passou a uma orientação politiqueira. O projeto financiado não contempla o que a escola queria, mas aquilo que o decreto exigia para financiar (BRASIL, 2003 p. 91. grifo no original).

Este foi um dos problemas identificados nas discussões de avaliação do PROEP e se referia ao fato de que os recursos efetivamente eram usados como forma de assegurar a realização das reformas dentro das concepções dos financiadores. A expressão “politiqueira” sugere que os recursos também eram usados para a política de favorecimentos e trocas de favores. Observa-se que as escolas, como lugar de microimplementação de políticas, dispunham de pouco espaço para a construção de um projeto com outra orientação ideológica. Por outro lado, é possível que, em muitas situações, os projetos tenham sido implantados nas cidades ou nas escolas sem que as concepções de educação presentes neles tenham sido questionadas ou percebidas. Isto porque, para o aporte de recursos para uma determinada região ou instituição, muitas vezes não se levavam em conta as possíveis diferenças ideológicas presentes entre os que planejavam a política educacional e aqueles que de fato a implementavam no nível micropolítico (MATUS, 1979).

O PROEP também foi decisivo para a expansão dos cursos de nível básico nos estabelecimentos públicos. A denominação de nível básico foi introduzida pelo Decreto nº 2.208/1997 para designar as “qualificações e requalificações” de trabalhadores. Os cursos independiam do nível de escolaridade e estavam muito mais próximos de um treinamento instrumental para um determinado posto de trabalho do que de um processo de formação integral que abordasse aspectos de formação geral com o objetivo de promover melhoria nas condições de exercício da cidadania. Por isso mesmo, não tinham o objetivo de melhorar o nível de

escolaridade dos trabalhadores, restringindo-se a uma formação mínima para o possível ingresso do trabalhador no mercado de trabalho.

Embora antes da LDB de 1996 não existisse a designação de nível básico na educação profissional, este era o segmento prioritário de atuação do Sistema S, o qual estava vinculado à iniciativa privada e ao setor produtivo. Com o incentivo financeiro do PROEP, esta modalidade expandiu-se rapidamente, inclusive no sistema federal. Tal expansão pode ser observada pelo número de matrículas neste segmento: “Somente no ano de 2001, em 77 instituições de ensino acompanhados pelo PROEP, nos três segmentos (federal, estadual e comunitário) foram matriculados 173 mil alunos em cursos básicos” (BRASL 2002 p. 21). Esses dados são significativos, visto que as escolas públicas não tinham a tradição de oferta nesta modalidade de formação que passou a ser designada de cursos de nível básico, após a LDB de 1996. No final do governo FHC em 2002, muitos dos projetos financiados pelo PROEP ainda não estavam concluídos, contudo projetavam um número de matrículas superior a 1,5 milhões neste nível, conforme se observa nos dados da tabela 2:

**Tabela 2: Projeção de matrículas no ano de estabilização dos 336 Projetos Escolares, de acordo com o nível.**

<b>Projeção</b>	<b>Antes do PROEP (1997)</b>	<b>Depois do PROEP</b>
Nível Tecnológico	2.058	23.650
Nível Técnico	68.301	360.000
Nível Básico	82.155	1.610.000

Fonte: BRASIL (2002), p. 20.

Embora fossem projeções de um programa do governo FHC do PSDB, que se encerrou em 2002 e que seria sucedido em 2003 pelo governo Lula do PT, que poderia optar por mudanças que comprometessem as projeções do programa, os dados apresentados servem para demonstrar que o governo FHC entendia que esta era uma maneira eficaz de contribuir na busca pela equidade, conforme se pode observar na manifestação oficial:

O PROEP é projeto que pode dar uma contribuição séria e eficaz à causa da equidade, por oferecer oportunidades de cursos, preparando para o mercado de trabalho uma população de origem mais modesta. O programa acerta na eficiência e acerta também na equidade, o que deve ser uma das mais fortes preocupações no financiamento do ensino pós-médio (BRASL, 2002, p. 20 grifo nosso).

Cabe ressaltar que a expressão “população de origem mais modesta” é a versão

contemporânea da expressão “deserdados de fortuna” utilizada para caracterizar o público alvo das Escolas de Aprendizes e Artífices, inauguradas em 1910, e expressa o mesmo caráter assistencialista e preconceituoso que historicamente esteve presente nas políticas para a educação profissional no Brasil. A “equidade” sugerida inseria-se no grupo de reformas propostas pelo Banco Mundial que tinham como objetivo atingir as categorias mais desfavorecidas da população, tais como jovens e adultos que não haviam tido acesso à educação básica. Essas reformas também encontravam sustentação nas proposições da Conferência Mundial de “Educação para Todos” promovida pelas Nações Unidas em 1990 e que foi financiada pelo Banco Mundial.

Desta forma, a política para a educação profissional atendia às orientações do Banco Mundial, já que priorizava os cursos de formação básica para os indivíduos com pouca ou sem nenhuma escolaridade e, para aqueles que tivessem o ensino médio completo, devia priorizar os cursos pós-médios modulares e de curta duração.

No mesmo período em que eram implementadas as reformas na educação profissional, ocorreu o II Congresso Nacional de Educação (CONED). Para o grupo de entidades reunidas no II CONED em 1997, que lutavam por outra concepção de educação, principalmente no que se refere à relação entre a educação propedêutica e a profissional, uma nova possibilidade de organização poderia ocorrer através do Plano Nacional de Educação (PNE).

A elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) foi determinada pela Constituição Federal de 1988 (Art. 214) e previsto na LDB (Art. 9) para ser elaborado pela União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de assegurar por meio de diretrizes e metas a implementação de políticas educacionais de Estado voltadas ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis. O PNE deveria ser plurianual para que as políticas não ficassem sujeitas a interrupções e mudanças provocadas pelas sucessões de governos. De acordo com a Constituição Federal de 1998, o Plano visa promover a integração das ações do Poder Público e a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis.

A sociedade brasileira apresentou uma proposta de plano elaborada coletivamente durante os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) intitulada de PNE – A Proposta da Sociedade Brasileira, na qual foi proposto o fortalecimento da escola pública, sendo uma de suas metas principais a revogação imediata de toda legislação que impedia ou ferisse a organização e o

funcionamento democrático da educação brasileira, em especial o Decreto nº. 2.208/1997 (VALENTE, 2002).

A proposta do PNE da sociedade brasileira reconhecia a educação profissional como parte de um projeto educativo global que deve ser integrada ao sistema regular de ensino. Parte do princípio de que a formação do trabalhador pressupõe uma sólida educação básica e uma estreita articulação entre cultura geral e profissional. Por isso, propunha reintegrar a educação profissional ao sistema regular de ensino público e ampliar progressivamente a oferta gratuita e de qualidade nos níveis fundamental, médio e superior desta modalidade de educação nos sistemas públicos de ensino. Reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixos do esforço para universalizar a educação básica.

Para o alcance destes objetivos do PNE da sociedade, fazia-se necessário o cumprimento de pelo menos duas metas importantes do plano. Uma delas se refere à constituição efetiva de um Sistema Nacional de Educação, capaz de integrar as políticas educacionais em todos os níveis e modalidades, com destaque à educação profissional e à educação básica e a outra refere-se ao aumento dos gastos públicos com educação para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, propondo-se para tanto que o dispêndio que equivalia a menos do que 4% do PIB fosse elevado para 10 % do PIB ao final de 10 anos de vigência do plano.

Esta proposta foi apresentada na Câmara dos Deputados, no dia 10 de fevereiro de 1998, pelo então deputado Ivan Valente em forma de projeto de lei que recebeu o nº. 4.155. No dia 11 de fevereiro de 1998, portanto apenas um dia após, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a mensagem 180/1998 relativa ao que viria a ser projeto de lei que instituiria o PNE na proposta do governo. Esta ação do governo tinha entre outros objetivos o de assegurar a continuidade das reformas implementadas até então.

A proposta do governo divergia da proposta elaborada pela sociedade brasileira na medida em que procurava manter a política educacional que estava em vigor. Isto ficava evidente especialmente em dois aspectos: na centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional e no progressivo abandono pelo Estado das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo para a sociedade, sempre que possível estas responsabilidades. A proposta previa a manutenção da educação profissional desvinculada do

ensino regular. Propunha também ampliar a oferta de vagas públicas para a população com idade entre 19 e 24 anos, sem, no entanto, fazer previsão de recursos para o alcance desta meta.

A proposta do governo, apresentada pelo MEC para o PNE, foi duramente criticada por setores organizados da sociedade. Para efeito deste trabalho, destaca-se o documento produzido pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), que critica a dissociação entre o ensino técnico e o ensino regular. Critica ainda, principalmente, a meta proposta de se ampliar a oferta de vagas públicas para a população com idade entre 19 e 24 anos sem nenhuma previsão de investimentos adicionais, o que, segundo Saviani (1998), certamente ocorreria pela ampliação do ensino pós-médio e de escolas que se dedicam apenas ao ensino superior de curta duração para imediata inserção no mercado de trabalho. Para Valente (2002), a proposta apresentada pela sociedade brasileira era de um projeto democrático e popular enquanto a proposta do governo expressava a política do capital financeiro internacional.

O PNE aprovado pela Lei Federal nº 10.172/2001 foi aquele representado pela proposta do poder executivo, que não contemplava os anseios da sociedade organizada e representada nos CONEDS e assim não revogou o Decreto nº. 2.208/1997.

O texto do PNE para a educação profissional trata-se de um conteúdo peculiar, um escrito teratológico<sup>11</sup> pelo fato de que no diagnóstico simulou um diálogo com as teses geradas pela mobilização social, mas, nas diretrizes e metas, reafirmou a política neoliberal do governo FHC. No diagnóstico do PNE sobre a educação tecnológica e a formação profissional, o texto aponta que a Educação Profissional tem reafirmado a dualidade propedêutico-profissional existente na maioria dos países ocidentais. Funcionou sempre como mecanismo de exclusão fortemente associado à origem social do estudante. Afirma ainda que historicamente o país selou a educação profissional de qualquer nível, mas sobretudo o médio como forma de separar aqueles que não se destinariam às melhores posições na sociedade.

Em síntese, ao estabelecer os objetivos e metas, o PNE propôs triplicar a oferta de cursos básicos e de formação de nível técnico, mas não fez nenhuma previsão de recursos para tal meta. Com a manutenção do Decreto nº 2.208/1997 e da Portaria MEC nº 646/1997, esse aumento da oferta só poderia ocorrer em cursos de formação para o trabalho, sem nenhuma articulação com a educação básica. Dessa forma, o PNE reafirmava a educação profissional segregada da formação

---

<sup>11</sup> Para Valente (2002), o texto todo tinha esta característica.

geral, apontando para a direção oposta da que havia sido proposta no diagnóstico.

Para melhor compreender os impactos das políticas implementadas no período dos governos FHC, entende-se que seria oportuna a análise da evolução do número de matrículas nos diversos níveis e modalidades de ensino durante este período. Uma análise desta natureza ao longo do tempo, no entanto, encontra-se prejudicada pelas mudanças conceituais introduzidas a partir de Lei 9.394/96 e principalmente pelo Decreto nº. 2.208/1997. “Estas dificuldades aconselharam, logo no início da implantação da reforma, a realização de um censo especial, para levantar o número de instituições, professores e estudantes nos cursos profissionais de nível técnico em dependências públicas e privadas.” (BRASL, 2002, p. 22). Este censo foi realizado, mas o próprio governo reconheceu as dificuldades de se fazer comparações com os censos que regularmente coletam dados da educação brasileira em face de o censo da educação profissional ter sido especial fazendo uma busca intensa por entidades que normalmente não são incluídas nos censos escolares regulares. Por outro lado, os censos regulares só passaram a registrar dados da educação profissional em 2001, prejudicando assim uma análise histórica dos mesmos.

**Tabela 3: Evolução do número de matrículas no ensino médio, de acordo com dependência administrativa nos anos 1995 a 2003.**

Ano	Total	Dependência Administrativa.			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1995	5.374.631	113.312	3.808.326	288.708	1.164.485
1996	5.739.077	113.091	4.137.324	312.143	1.176.519
1997	6.405.057	131.278	4.644.671	362.043	1.267.065
1998	6.968.531	122.927	5.301.475	317.488	1.226.641
1999	7.769.199	121.673	6.141.907	281.255	1.224.364
2000	8.192.948	112.343	6.662.727	264.459	1.153.419
2001	8.398.008	88.537	6.962.330	232.661	1.114.480
2002	8.710.584	79.874	7.297.179	210.631	1.122.900
2003	9.072.942	74.344	7.667.713	203.368	1.127.51

FONTE: Adaptado de MEC/INEP, Censos Escolares (s/d).

Diante do exposto e considerando-se que o eixo central desta pesquisa é o estudo da relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico, nota-se que a evolução do número de matrículas no ensino médio nas instituições federais, observadas durante a vigência do governo FHC, mostra que, a partir dos anos 2000, ocorre uma queda acentuada de matrículas, conforme a

Tabela 3<sup>12</sup>.

A queda acentuada de matrículas nas instituições federais deve ser considerada como consequência da implantação da reforma que obrigou os estabelecimentos a reduzirem a oferta de ensino médio, como estabeleceu a Portaria MEC n°. 646/1997.

Como se pode observar, a análise das ações que definiram a política do governo Fernando Henrique Cardoso para a educação profissional demonstra que se privilegiava o atendimento das demandas do mercado do trabalho através de uma formação fragmentada que não tinha a preocupação com a formação integral do indivíduo. Isto ficou evidente na medida em que, no tocante à formação básica profissional, o nível que mais cresceu durante este período foi o do ensino básico profissional. Vale ressaltar que este nível de ensino não se preocupou com o aumento do nível de escolaridade e o seu desenvolvimento limitava-se a ações de treinamento para postos de trabalho. Ainda, na separação formal do ensino médio do ensino técnico, ficou evidente que o ensino médio passa a ter um sentido exclusivamente propedêutico, tendo em vista a proposição de currículos modulares e baseados em competências profissionais e o estímulo aos cursos técnicos pós-médios e superiores de tecnologia de curta duração.

Observa-se também que a principal ação de financiamento foi o PROEP, que priorizou a construção de escolas que seriam geridas pela iniciativa privada em detrimento das instituições públicas, principalmente as da rede federal.

Em síntese, a reforma conduzida pelo governo FHC estava assim alinhada com a lógica neoliberal das políticas de reforma do Estado. Evidencia-se a influência dos organismos internacionais como o Banco Mundial e o BID, que financiaram o Programa de Expansão da Educação Profissional, na definição das políticas do governo para o setor.

No caso específico das Escolas Federais de Educação Profissional, que até o início do governo FHC estavam se constituindo na experiência mais bem sucedida de organização do nível médio de ensino, por se construírem a partir dos “germens de uma concepção que articula formação geral de base científica com o trabalho produtivo” (SAVIANI, 1998, p. 216), tiveram obrigatoriamente que rever seus projetos para atender às novas exigências legais, causando a descontinuidade de uma política que apontava, pelo menos no nível médio, para um modelo

---

<sup>12</sup> Inseriram-se os dados de 2003 porque estes foram coletados no mês de março, refletindo, portanto resultados das políticas dos anos anteriores, ou seja, referentes ao governo FHC.

unificado de formação geral e profissional.

## CAPITULO IV

### POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS LULA (2003 A 2010)

Nesta etapa, este trabalho se propõe analisar os principais instrumentos de regulação produzidos no governo Lula, procurando revelar aspectos relativos à tomada de decisão que permitam a compreensão do processo de formulação e macroimplementação dessas políticas. Neste sentido, procede-se à análise do processo que culminou com a publicação do Decreto nº 5.154/2004 e posteriormente na Lei nº 11.741/2008 que promoveu alterações na LDB. Outro aspecto importante das políticas do governo Lula, e que será objeto desta análise, foi a Lei nº 11.892/2008 que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, definindo-a como um dos principais *locus* da política para educação profissional do governo Lula.

Estas análises são precedidas de uma abordagem sobre os conceitos de *politecnia*, *escola unitária*, *trabalho como princípio educativo e ensino integrado*. Vale ressaltar que a eleição do presidente Lula gerou expectativas de que fossem concebidas políticas que pudessem contribuir para superação da dualidade que historicamente opôs a formação entre o ensino médio e ensino técnico. Uma vez que tais conceitos se referem a uma concepção de formação que apontam para este sentido, daí a importância de se refletir aqui sobre eles.

#### **4. 1 - Educação Politécnica como proposta de superação da dualidade entre ensino médio e ensino técnico.**

As discussões que ocorreram durante a definição das políticas para educação profissional no governo Lula levavam em consideração a possibilidade de uma formação básica que superasse a dualidade estrutural entre a formação geral e a formação para o trabalho. Em meio a estas discussões, com frequência apontou-se para a possibilidade de uma formação *nas concepções da*

*politecnia, do trabalho como princípio educativo e da escola unitária.* Esses conceitos estão relacionados a uma educação de cunho socialista ou marxista, ainda que o próprio Marx pouco tenha escrito a respeito da educação na sociedade socialista.

A ideia de politecnia está relacionada à problemática da formação para o trabalho, não na concepção do sistema capitalista de produção, mas no conceito de trabalho como princípio educativo geral, como sendo a ação segundo a qual o homem se apropria do mundo objetivo agindo sobre ele com a finalidade de garantir sua sobrevivência e marcar sua existência (MARX, 1988). O homem se constitui como tal na medida em que necessita produzir continuamente sua própria existência, precisando, para isso, ajustar a natureza às suas necessidades por meio do trabalho. Portanto, “o que define a existência humana é o trabalho” (SAVIANI, 2003, p. 132). Então, devemos considerar também que esta relação do homem com o mundo ocorre num processo integral, ou seja, os homens interagem dialeticamente com a natureza, com os outros homens, com os seus próprios sentidos, com sua sensibilidade e com suas relações sociais.

O conceito de trabalho como princípio educativo se insere nesta perspectiva e implica referir-se a uma formação baseada no processo histórico e ontológico de produção da existência humana. Diferentemente do animal, que vem programado por sua natureza, e por isso não projeta sua existência, não a modifica, mas se adapta e responde instintivamente ao meio, “os seres humanos criam, recriam, pela ação consciente do trabalho, a sua própria existência”. Sob esta concepção ontológica, o trabalho é um processo que permeia todo o ser humano e constitui a sua especificidade. “Por isso o mesmo não se reduz à atividade laborativa ou emprego, mas à produção de todas as dimensões da vida humana” (FRIGOTTO, 2005 p. 58, grifo do autor). Neste caso, uma das dimensões é a produção do conhecimento científico que permite, concretamente, a compreensão do significado econômico, social, histórico, político e cultural das ciências e das artes (RAMOS, 2005).

Para Frigotto (2005), nesta concepção, o trabalho se constitui em direito e dever de todos. O princípio educativo deriva do fato de que todos os seres humanos têm de produzirem as condições para sua subsistência a partir de suas relações com a natureza. Essa tarefa deve ser desde a infância, socializada entre todos os seres humanos evitando-se que se formem grupos que explorem e vivam do trabalho dos outros.

Na história do trabalho humano, no entanto, essas premissas presentes nos modos

primitivos em que os seres humanos relacionavam-se com a natureza foram se perdendo, como ocorreu com o trabalho servil e escravocrata até assumir a forma atual da sociedade capitalista.

Na sociedade medieval, a economia era baseada na agricultura e o trabalho era servil, realizado no cultivo da terra. A realização deste trabalho não demandava a incorporação de conhecimentos sistemáticos. Por isso as escolas neste período histórico destinavam-se a uma pequena parcela da sociedade representada por parte da nobreza feudal e principalmente pelo clero, dado que este se dedicava ao trabalho intelectual e era responsável pela proteção espiritual da sociedade. Por sua vez, na sociedade moderna, com o advento do capitalismo, revolucionaram-se as técnicas de produção passando os conhecimentos a compor a força produtiva, convertendo “a ciência que era potência espiritual em potência material através da indústria” (SAVIANI, 2003, p. 134).

Na sociedade moderna ocorreu um processo de industrialização da agricultura e de urbanização do campo, inclusive nas relações sociais. Uma das características que esse tipo de sociedade adquiriu foi a passagem do direito consuetudinário para o direito positivo, segundo o qual as normas de convivência e de relacionamento entre as pessoas assumiam a forma escrita. Por isso um dos pressupostos dessa nova sociedade foi a introdução de códigos de comunicação não naturais tendo como consequência a necessidade de se universalizar a escola.

Considerando-se que “o homem transforma a natureza ao mesmo tempo em que se relaciona com os outros homens” (SAVIANI, 2003, p. 135), a escola teria como base de seu currículo elementos que possibilitassem desenvolver os conhecimentos das leis que regem a natureza por meio das ciências naturais ao mesmo tempo em que desenvolveria os conhecimentos necessários para que os indivíduos pudessem se relacionar entre si. Como esses conhecimentos são obtidos por meio de processos sistemáticos, que pressupõem registros escritos, eles são chamados de conhecimentos científicos.

Paralelamente a este processo, ocorreu o desenvolvimento da maquinaria e da indústria, o que caracterizou a primeira revolução industrial configurando uma cultura urbano-industrial que passava a exigir mudanças na natureza da educação escolar para atender às necessidades dos processos produtivos. Esse processo gerou uma preocupação entre as classes dominantes em razão das possibilidades de expansão das oportunidades de escolarização das massas trabalhadoras. Foi em meio às discussões que ocorriam nesse contexto que Marx se referiu pela

primeira vez ao conceito de escola politécnica (NEVES, 2000). Marx referiu-se à educação politécnica ao criticar o emprego de crianças no trabalho produtivo, apenas com objetivo de extração de mais-valia, sem a preocupação de combiná-lo com a educação.

A educação básica dos trabalhadores era vista como positiva para a acumulação capitalista, pois tornaria os trabalhadores mais produtivos, embora, ultrapassando esse nível, a educação pudesse se constituir numa ameaça aos interesses do capital, dado que o saber adquirido converteria os trabalhadores em proprietários de um meio de produção, o conhecimento de base científica. Marx entendia que, nesta contradição do sistema capitalista, residia a possibilidade de os trabalhadores, como coletivo, captarem os elementos de uma nova organização social.

Nessa perspectiva, vislumbrava-se a constituição de um trabalhador que superasse o operário “parcelar”, preso à realização de atividades produtivas detalhadas, para um indivíduo que pudesse fazer face às novas configurações do sistema produtivo, desenvolvendo a capacidade de ampliar o escopo de seu trabalho. Além disso, havia a possibilidade de aumento da produtividade, o que poderia resultar em aumento de tempo livre, tempo este que seria destinado para atividades que “contribuíssem para o desenvolvimento superior do homem, ainda que, realisticamente, tivesse clareza de que o capital buscava aproveitar todo o tempo disponível do trabalhador em benefício da acumulação” (FERRETTI, 2009, p. 114).

Para Marx, a educação compreendia a educação intelectual, corporal e tecnológica, à qual se referiu à compreensão dos princípios gerais e científicos dos processos produtivos. Para Ferretti (2009), a educação tecnológica é a que tem sido mais ressaltada, pois, de acordo com o autor, é a que mais se aproxima ao argumento de Marx de que, para organizar e controlar a produção, seria necessário aos operários deter saberes que, contidos nas máquinas, ultrapassariam em muito aqueles necessários apenas ao manuseio delas.

Desta forma, a educação politécnica preconizada por Marx deveria combinar trabalho produtivo com educação intelectual e corporal que fosse capaz de proporcionar uma compreensão integral do processo produtivo de modo a formar sujeitos omnilaterais e superar o estranhamento entre as práticas educacionais e as demais práticas sociais.

Na politécnia, as relações entre trabalho e educação, conhecimento e prática do trabalho devem ser diretas e deve-se explicitar a maneira como o conhecimento, objeto específico da escola, se articula com a prática do trabalho (SAVIANI, 2007b).

Marx defendia ainda uma educação pública, gratuita, obrigatória e única para todos a fim de superar o monopólio da cultura e do conhecimento detido pela burguesia.

A concepção politécnica estaria inserida no conceito da escola elementar. Assim, no ensino fundamental, não se necessitaria fazer referência direta ao processo de trabalho porque a escola se constituiria basicamente como um mecanismo por meio do qual os integrantes da sociedade se apropriariam daqueles elementos instrumentais para sua inserção efetiva na própria sociedade. Já no ensino médio, de acordo com Saviavi (2003), o trabalho deveria aparecer como uma condição, como algo que, ao constituir ou determinar a forma da sociedade, determinaria, por consequência, também o modo como a escola se organizaria, operando, pois, como um pressuposto de certa forma implícito. Assim, a noção de politecnicia perpassaria por todos os níveis de ensino, porém em cada nível haveria um princípio pedagógico diferente.

A idéia da politecnicia foi utilizada para explicar o modo como o trabalho se desenvolve e está organizado na sociedade moderna, e como ele está no centro da problemática envolvendo a dicotomia entre o trabalho manual e trabalho intelectual, conforme mostra Saviani (2003):

A noção de politecnicia se encaminha na direção da superação da dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual, entre instrução profissional e instrução geral. A sociedade moderna, que generaliza as exigências do conhecimento sistematizado, é marcada por uma contradição: como se trata de uma sociedade alicerçada na propriedade privada dos meios de produção, a maximização dos recursos produtivos do homem é acionada em benefício da parcela que detém a propriedade dos meios de produção, em detrimento da maioria dos trabalhadores que possuem apenas sua força de trabalho (p. 136-137).

No entanto, a ciência como meio de produção não pode ser totalmente expropriada dos trabalhadores, pois ela se transformou em condição essencial para que os trabalhadores pudessem acrescentar valor ao capital. Foi a partir dessa contradição que a sociedade capitalista desenvolveu formas de fragmentar esse conhecimento para que os trabalhadores, ainda que não tivessem acesso a sua integralidade, pudessem continuar acrescentando valor ao capital.

O taylorismo representa o ápice desse processo de fragmentação do conhecimento e está na base das concepções de formação profissional que fundamentaram as políticas neoliberais capitalistas, cujo objetivo é formar trabalhadores para exercerem funções específicas do mercado de trabalho sem, no entanto, terem acesso aos conhecimentos que lhes permitam conceber e controlar integralmente os processos produtivos. Nessa concepção, desenvolve-se um processo de formação paralelo, alicerçado num ensino científico-intelectual, destinado, via de regra, às classes

dominantes para que estas possam conceber e controlar o processo.

A educação capitalista se caracteriza por priorizar o desenvolvimento das capacidades relacionadas à atividade produtiva em detrimento do desenvolvimento do seu pensamento crítico e de suas atitudes autônomas. Este processo foi denominado de alienação e entendido como formação unilateral, contrapondo-se à omnilateralidade e à formação politécnica (MARX, 1988). Dessa forma, ainda que o trabalho se constitua na atividade básica segundo a qual se dá o lucro no sistema capitalista, o trabalhador como agente principal desse processo acabou sendo relegado a uma posição marginal como ser político, situação que se reproduz nos processos educativos sob a perspectiva capitalista.

Foi na análise deste contexto, mais precisamente na análise da relação entre o desenvolvimento da maquinaria e da indústria, que Marx (1988) afirmou que a base técnica da indústria revolucionaria porque possibilitaria aos trabalhadores conquistarem o poder político. As escolas politécnicas se configuravam como importantes elementos da sustentação da indústria e para isso deviam superar a concepção de formação apenas instrumental e oferecer ensino politécnico, segundo o qual se combinariam teoria e prática nas escolas dos trabalhadores.

Vale ressaltar que o termo que melhor traduz o significado marxista de politecnia nos dias atuais é *educação tecnológica* (Saviani, 2003). No entanto, o autor alerta que este termo não pode ser compreendido a partir do seu significado literal, que significaria múltiplas técnicas ou multiplicidade de técnicas. Por isso afirma que:

(...) daí o risco de se entender esse conceito como totalidade das diferentes técnicas, fragmentadas, autonomamente consideradas. A proposta da profissionalização do segundo grau da Lei n. 5.692/71, de certa forma, tendia a realizar um inventário das diferentes modalidades de trabalho, das diferentes habilitações, como a lei chama, ou das diferentes especialidades. A escola de segundo grau teria a tarefa de formar profissionais nas diferentes especialidades requeridas pelo mercado de trabalho (p. 140).

Dessa forma, para o autor, *politecnia* e *educação tecnológica* podem ser utilizadas como expressões sinônimas. Entretanto, ele adverte que é preciso ter cuidado com o uso do termo *educação tecnológica*, em função da apropriação que a concepção burguesa da educação faz do termo *tecnologia*, pois a noção de tecnologia não tem nada a ver com isso, conforme afirma:

Politecnia diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno. Está relacionada aos

fundamentos das diferentes modalidades de trabalho e tem como base determinados princípios, determinados fundamentos, que devem ser garantidos pela formação politécnica. (...) não se trata de um trabalhador adestrado para executar com perfeição determinada tarefa e que se encaixe no mercado de trabalho para desenvolver aquele tipo de habilidade. Diferentemente, trata-se de propiciar-lhe um desenvolvimento multilateral, um desenvolvimento que abarca todos os ângulos da prática produtiva na medida em que domina aqueles princípios que estão na base da organização da produção moderna (SAVIANI, 2003, p. 140).

Para que essa concepção politécnica seja contemplada nos processos educativos, as políticas educacionais, a organização escolar e o planejamento pedagógico devem possibilitar a assimilação conjunta da teoria e da prática dos princípios que estão na base da organização moderna. Para Saviani (2003), isso nos remete à necessidade de estratégias que possibilitem o desenvolvimento dos processos educativos nas condições de processos de trabalho real, dado que a politécnica supõe articulação estreita entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Assim, a existência de condições para o desenvolvimento de um trabalho social se constitui numa exigência para implementação de um processo de formação politécnico. Essa exigência se refere a um espaço onde os conhecimentos possam ser contextualizados em situações reais e pode ser perfeitamente atendida nas escolas da rede federal que, via de regra, dispõem de laboratórios e unidades educativas e de produção<sup>13</sup> nas quais se desenvolvem processos produtivos e de atendimento ao público.

Nesta mesma linha, a integração entre ensino e pesquisa assume uma dimensão importante numa escola politécnica, devendo para isso haver a disponibilidade de laboratórios e de projetos de pesquisa a partir dos quais se desenvolva o processo de desenvolvimento dos conhecimentos.

Para Saviani (2003), com o atendimento dessas condições:

(...) torna-se possível formar profissionais não apenas teórica, mas também praticamente num processo em que se aprende praticando, mas ao praticar, se compreendem, de forma cada vez mais aprofundada, os princípios científicos que estão direta e indiretamente na base desta forma de organizar o trabalho na sociedade (p. 142).

Observa-se que nesta perspectiva supera-se a prática do trabalho como treinamento instrumental para execução de determinada atividade, como ocorria nas corporações de ofício. Refere-se, outrossim, à possibilidade de apreender o sentido dos conteúdos e de reconhecê-los

---

<sup>13</sup> Os projetos de produção nos campi dos institutos federais que se originaram das antigas Escolas Agrotécnicas, e os laboratórios das escolas que prestam serviços à comunidade são exemplos desses ambientes.

como conhecimentos construídos historicamente. A partir do real, por meio da observação, da investigação e da compreensão, torna-se possível a produção de novos conhecimentos, tanto da natureza e da intervenção do homem sobre ela, bem como do aspecto social configurado pelas relações que os homens constroem entre si.

Baseado nas ideias de Marx sobre a educação, Gramsci (1968) entendia que uma educação técnica ligada ao trabalho industrial, ainda que destinada aos trabalhadores desqualificados, poderia se constituir na base de um novo tipo de intelectual. Esse raciocínio desenvolvido por Gramsci se fundamentava no fato de que a técnica era entendida como conceito abrangente em que, além do conjunto de bases científicas aplicadas à indústria, compreendia os instrumentos “mentais” e o conhecimento filosófico.

Para Gramsci, o marxismo reunia as condições para promover a reforma intelectual e moral das massas. Isso se daria pela criação de uma nova cultura de massa, cultura essa entendida para além do senso comum que se refere à posse de conhecimentos enciclopédicos sobre diversos assuntos. Diferentemente, Gramsci concebe a cultura como organização e disciplina interior de uma personalidade que é ela própria uma construção histórica, entendida como um ato político pelo qual o homem se liberta do pensamento mágico para pôr-se como centro e responsável pelas suas ações (FERRETTI, 2009).

A implementação de uma escola unitária deveria estabelecer uma nova relação entre o trabalho intelectual e o trabalho industrial devendo extrapolar os limites do ambiente do trabalho, concorrendo para a construção da nova cultura. O novo intelectual emergiria dessa nova cultura e teria sua origem nas massas e, permanecendo em contato com elas, se tornaria seu sustentáculo agindo no sentido de promover a desarticulação dos interesses dominantes. “Trata-se, do ponto de vista da transformação social, de desarticular um bloco histórico e, simultaneamente, desencadear ações político-culturais cujo objetivo é o de articular um novo bloco histórico” (FERRETTI, 2009, p. 119).

A elevação do nível cultural das massas, embora necessária, não é condição suficiente para que uma luta hegemônica se instale e se desenvolva. Outras condições estruturais devem estar em curso considerando-se que:

- a) nenhuma sociedade assume encargos para cuja solução não existem condições necessárias e suficientes, ou pelo menos não estejam em vias de aparecer e se

desenvolver; b) nenhuma sociedade se dissolve e pode ser substituída antes de se desenvolver e completar todas as formas de vida implícitas em suas relações (GRAMSCI, 1978a, p. 45 apud FERRETTI, 2009, p. 119).

Neste contexto, a escola ganha centralidade visto que Gramsci a considerou uma das organizações da sociedade civil responsável pela elaboração e divulgação de uma nova ideologia. Conforme assinala Ferretti (2009), na perspectiva da luta hegemônica, à escola caberia promover a educação das massas populares tendo em vista a construção de uma consciência unitária.

Assim, na concepção de Gramsci, a escola deveria ser unitária, na qual os processos de formação ocorreriam segundo a perspectiva da cultura geral com a proposta de inserir os jovens na atividade social, humanística e formativa em que se equilibrasse a capacidade de trabalho manual e instrumental com o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual (FERRETTI, 2009).

A importância do conceito da escola unitária proposto por Gramsci reside no fato de que, nos dias atuais, ela corresponderia ao nível básico da educação brasileira, mais especificamente aos níveis fundamental e médio, e este conceito está diretamente relacionado à dualidade estrutural que opõe trabalho e formação geral.

Uma questão que Saviani (2003) fez questão de esclarecer, e que entendemos que vem ao encontro das análises que procedemos neste trabalho, refere-se ao fato de que, embora o conceito de politecnia tivesse sua origem nas críticas que Marx fez ao sistema capitalista de produção no advento da primeira revolução industrial, este conceito ainda está atual. As críticas de Marx apontavam para a superação desse sistema capitalista e tinham no horizonte a expectativa do desenvolvimento e da constituição de uma sociedade socialista<sup>14</sup>. O conceito de politecnia fora utilizado por Marx como referência a uma concepção de educação que buscasse a superação da proposta burguesa de educação e contribuísse para superação do sistema capitalista. Contudo, o que ocorreu foi que, no percurso histórico que se estende dessa época até os dias atuais, o sistema capitalista tornou-se hegemônico superando inclusive as experiências dos regimes socialistas do leste europeu, o que poderia sugerir um anacronismo do conceito de politecnia.

Ocorre, no entanto, que Marx foi um teórico do capitalismo e não da sociedade socialista.

---

<sup>14</sup> Socialismo não é outra coisa senão a categoria conceitual por meio da qual a prática histórica e a teoria dessa prática expressam o significado da superação do capitalismo a partir do desenvolvimento de suas contradições internas. (SAVIANI, 2003, p. 147)

Marx estudou a sociedade capitalista e fez críticas a ela. Marx não poderia ter estudado a sociedade socialista pelo fato de que, na sua concepção, ela nunca existiu. Para que a constituição da sociedade socialista ocorresse, fazia-se necessário a superação e o esgotamento do sistema capitalista, o que não ocorreu. Portanto concordamos com Saviani que Marx e seus conceitos, sobretudo o da politecnicidade, continuam atuais.

O momento histórico atual mantém similitudes com o período em que Marx propôs a concepção de educação politécnica. Naquela época, por conta da introdução da maquinaria nos processos produtivos, a formação dos trabalhadores passou a requerer a incorporação de conhecimentos científicos e tecnológicos que superassem a formação instrumental. Na atualidade, as constantes inovações tecnológicas, principalmente nas áreas da informática e da microeletrônica, têm revolucionado os processos produtivos exigindo dos trabalhadores uma formação geral ampla fundada nesses novos conhecimentos. Da mesma forma que ocorria na época da introdução da maquinaria, agora também o sistema se organiza e utiliza estratégias segundo as quais os conhecimentos chegam fragmentados aos trabalhadores, impedindo-os de terem controle dos processos produtivos. Desse modo, os processos formativos ocorrem numa concepção que, embora possibilite uma formação polivalente, essa formação é fragmentada e mantém a dualidade entre ensino técnico-profissional e uma formação geral ampla.

Assim, se a busca por uma sociedade solidária-igualitária que possibilite a superação da dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual de modo a incorporar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo, a formar trabalhadores capazes de atuarem como dirigentes e cidadãos, continua em pauta, mantém-se, portanto, também a politecnicidade como a concepção de educação que compreende todos esses valores.

Neste sentido, corrobora a afirmação de Saviani (2003):

Se do ponto de vista histórico continua em pauta, sob o aspecto político, a questão do socialismo como expressão da exigência de superação da ordem capitalista, ainda vigente, então, sob aspecto pedagógico, mantém também em pauta a questão da politecnicidade, já que é por meio dessa expressão que se pode reconhecer imediatamente a concepção de educação que busca, a partir da própria sociedade capitalista, superar a concepção burguesa de educação (p. 147).

Nas relações capitalistas, tanto o trabalho quanto a propriedade, a ciência e a tecnologia estão sob o controle do capital, deixados de terem centralidade como produtores de bens e valores

para atender às necessidades vitais dos seres humanos. Assim, os trabalhadores dispõem apenas de sua força de trabalho para vendê-la aos detentores do controle dos meios de produção. No plano da ideologia, constrói-se uma representação segundo a qual o trabalhador vende, em “situação de igualdade” e de livre escolha, sua força de trabalho.

A superação da dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual representa na verdade um grande embate ideológico entre os detentores dos meios de produção e os trabalhadores e, como consequência, encerra uma disputa pela concepção de sociedade. É nesta disputa em que se insere a educação como uma prática social mediadora do processo de produção, do processo político, ideológico e cultural, e que contribui para a superação dessa dicotomia.

Essa disputa esteve no centro das discussões da Lei nº 9.394/1996, especialmente na definição da concepção de educação básica representada pela possibilidade de integração entre o ensino médio e a educação profissional e a posterior fragmentação imposta pelas reformas da década de 1990 que, com o pretexto de regulamentar a lei, promoveram a separação entre ensino médio e ensino técnico.

O termo *formação integrada* assume centralidade nas discussões de concepção de educação, e com frequência está presente nos discursos em favor da superação da dualidade educacional e na direção da construção de um ensino médio igualitário para todos baseado nos princípios da politecnicidade, embora a *politecnicidade* se refira a uma concepção de formação mais ampla.

A vinculação da formação integrada com a politecnicidade reside no sentido da totalidade, conforme aponta Ciavata (2005):

“Remetemos o termo ao seu sentido de completude, de compreensão das partes no seu todo ou da unidade no diverso, de tratar a educação como totalidade social, isto é, nas suas múltiplas mediações históricas que concretizam os processos educativos” (p. 84).

De acordo com a autora, a formação integrada, ou o ensino médio integrado ao ensino técnico, se refere a uma educação geral como parte inseparável da formação profissional em todos os campos onde ocorra preparação para o trabalho, ou seja, nos processos produtivos, nos processos de formação inicial, no ensino técnico ou no ensino superior. Significa, pois, buscar enfocar o trabalho como princípio educativo, sob uma base unitária de formação geral que integre trabalho, ciência, tecnologia e cultura.

Para Moura (2010), poderíamos nos referir à expressão ensino médio integrado, integrado à educação profissional, pois essas duas perspectivas não se confundem entre si, conforme já demonstrado. Partem sim, de uma base unitária constituída pela concepção de formação humana integral, tendo como princípios fundamentais: “homens e mulheres como seres histórico-sociais; trabalho como princípio educativo; a realidade concreta como uma totalidade” (p. 883).

Assim, as expressões *formação integrada*, *formação politécnica* ou *formação tecnológica* se aproximam e expressam a ideia de superar o ser humano dividido historicamente pela divisão social do trabalho entre a ação de execução e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Buscam responder também às necessidades do mundo do trabalho permeado pela presença da ciência e da tecnologia, superando, no entanto a ideia de polivalência cujo objetivo se restringe a levar o trabalhador a aumentar a sua produtividade pelo desempenho de várias funções no campo de trabalho (CIAVATA, 2005).

Estas questões estão presentes nos embates que ocorrem nas definições das políticas analisadas. As diferentes correntes de pensamento se utilizam de diferentes estratégias para fazer valer suas posições ideológicas, o que não foi diferente nas discussões das políticas para educação profissional durante o governo Lula nos anos 2000. O fato de o presidente pertencer ao Partido dos Trabalhadores criou uma expectativa maior sobre a possibilidade de se superar dualidade estrutural entre a formação geral e a formação para o trabalho.

#### **4 . 2 - A regulamentação da educação profissional nos governos Lula**

Ao assumir o governo do Estado brasileiro em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2006 e 2007 a 2010), deparou-se com um contexto sócio econômico que havia sido transformado nos últimos anos, sobretudo na década de 1990, em consequência do fenômeno da globalização financeira e da prática da ideologia neoliberal, os quais conformavam as políticas públicas nacionais.

Faziam parte deste contexto as altas taxas de desemprego, o grande índice de trabalho informal, o endividamento dos estados, o aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Esses problemas sociais surgiram como resultado das políticas de ajuste fiscal, da redução de investimentos por parte do Estado em áreas sociais e de infra-estrutura, da flexibilização das leis

trabalhistas, da abertura comercial e financeira que colocava em dificuldades as empresas nacionais deixando-as reféns dos mercados.

Foi neste contexto que o candidato Lula obteve apoio de diversos setores políticos, que representavam os anseios de diferentes setores da sociedade brasileira, e foi eleito presidente do Brasil. A sua trajetória de vida na condição de ex operário e retirante nordestino, aliada ao fato de que pela primeira vez as esquerdas brasileiras assumiam o controle do Estado Nacional, fazia com que o novo governo fosse cercado de diversas expectativas.

Na área educacional, o leque de forças progressivas e as representações da sociedade civil que tiveram suas ideias preteridas nos diferentes momentos em que estiveram envolvidos na discussão de projetos de desenvolvimento nacional e de reformas estruturais durante a década de 1990, como ocorreu no trâmite da LDB, Lei nº 9.394/1996 e elaboração do primeiro Plano Nacional da Educação, sentiam-se agora representados na eleição do presidente Lula, renovando assim suas expectativas sobre as mudanças nas políticas para a educação em geral e em especial para a educação profissional.

Essas expectativas se justificavam inclusive pelo fato de que o programa de governo do então candidato Lula incorporava essas ideias.

No programa específico para área da educação, que foi intitulado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, na introdução o documento já anunciou a linha de pensamento que o orientava ao dizer que a “educação básica deve ser gratuita, unitária, laica e efetivamente na esfera pública como dever do Estado Democrático. Além de ser determinante para formação integral humanística (...)” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3, grifos nossos).

A utilização das expressões “educação básica unitária” e “formação integral humanística” se referiam claramente a uma proposta de superação da concepção fragmentada vigente por uma concepção de formação politécnica integral. Observa-se que a expressão “unitária” é a mesma utilizada por Gramsci a partir da qual se desenvolveu o conceito de escola integral.

Este princípio da unitariedade foi novamente invocado nas propostas inerentes ao ensino médio, em que o programa de governo propunha “garantir um ensino médio unitário (...) para um efetivo domínio das bases científicas” (p. 17).

Nas propostas de políticas para educação profissional a então candidatura do Partido dos Trabalhadores (PT) propunha claramente uma mudança de concepção de formação. Tanto que o

plano de governo inicia criticando o que chamou de “Legislação reguladora da LDB” com referencia ao Decreto nº 2.208/1997, entendendo que este continha “equivocos conceituais” que resultaram na separação entre o ensino médio e eu ensino técnico. Criticou também o seu caráter autoritário e anunciou que “essa legislação precisa ser urgentemente revista” (p. 18).

Como propostas efetivas para educação profissional que foram relacionadas no plano de governo do Partido dos Trabalhadores (2002), destacamos 04 (quatro) que entendemos serem aquelas que ilustram a predisposição do governo Lula em promover mudanças substanciais nas politicas para educação profissional:

(...)

2. Implementar uma política pública nacional de educação profissional que priorize, de forma integrada e/ou articulada, a alfabetização, a elevação da escolaridade e a formação;

(...)

4. Constituir uma rede pública de educação profissional, incluindo a criação de Centros Públicos de Formação Profissional, que consolide a importância dessa formação e seja uma trajetória opcional de educação profissional para as pessoas na etapa correspondente ao ensino médio e espaço de capacitação permanente para os trabalhadores;

(...)

8. Fortalecer a rede de escolas técnicas federais e Centros Federais de Educação Tecnológica dispondo-lhes recursos humanos e materiais adequados;

9. Promover com ampla participação dos segmentos sociais envolvidos a revisão da estrutura do ensino médio e profissional estabelecida pelo Decreto 2.208/97, culminando com o envio de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional. (p. 19-20)

Essas propostas deixavam claro que o candidato Lula, propunha uma formação com bases na politecnia, unitária, que objetivava superar a dicotomia entre formação para o trabalho e formação cidadã, de caráter público, tendo as escolas federais como principal local da execução desta política. A regulamentação deveria ter caráter democrático, emergindo dos fóruns de discussão com a participação da sociedade civil que culminaria com a elaboração de um Projeto de Lei a ser aprovado no Congresso Nacional, como forma de assegurar, tanto o caráter democrático como o aspecto de política pública.

Assim, no governo Lula, que acenava para mudanças estruturais nos diversos setores do governo, retoma-se o discurso de gestão social de uma educação profissional que assume papel estratégico para o desenvolvimento do País. Segundo Frigotto (2005), o tratamento a ser dado à educação profissional pelo novo governo seria o de reconstruí-la como política pública e corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior, que

“de maneira explícita dissociavam a educação profissional da educação básica” (p. 1089), principalmente em função da sua organização em módulos dissociados e estanques que priorizavam uma formação “aligeirada”, dando um cunho superficial à formação profissional e tecnológica. A expectativa era de que o Decreto nº 2.208/1997 fosse imediatamente revogado.

Como forma de colocar em prática um novo projeto de desenvolvimento do País, comprometido com o papel da educação profissional, o MEC, através da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, realizou, em dezembro de 2003, o Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas. De acordo com os Anais do Seminário, participaram do evento 1.087 profissionais vinculados a instituições e/ou a atividades ligadas à educação profissional, além de representantes de sindicatos e do poder constituído. Somados os representantes dos docentes, sindicatos e gestores de instituições, constituíram 64,4% dos participantes (BRASIL, 2003. p. 41).

Na apresentação dos Anais do evento, a equipe da então Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC justificou a iniciativa do Seminário a partir do pressuposto de que o Estado deveria ser decisivo na indução do desenvolvimento científico e tecnológico e de que a educação profissional passaria a ter um papel estratégico para o desenvolvimento do País. Reafirmou-se a partir de então a necessidade de se definir e estruturar uma política nacional de educação profissional e tecnológica de caráter público. Para tanto, os participantes do evento haviam defendido a criação de um Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Profissional como forma de assegurar a previsão de recursos necessários à implementação desta política.

Como o principal instrumento de regulação da política em curso era o Decreto nº. 2.208/1997 e tendo este caráter transitório podendo ser alterado ou revogado por ato de poder discricionário do Presidente em exercício, e considerando-se ainda que o Seminário tivesse como objetivos, além de discutir concepções, experiências e problemas, formular propostas que poderiam implicar inclusive na mudança dos instrumentos jurídicos para a área, desta forma o Seminário adquiriu grande importância pelo papel que poderia exercer na redefinição da política pública para a educação profissional.

As discussões no Seminário partiram de um documento base<sup>15</sup> no qual foram

---

<sup>15</sup> O texto básico foi elaborado preliminarmente pela Professora Maria Ciavatta, sendo posteriormente revisto pela equipe da SEMTEC/MEC (FRIGOTTO, CIAVATTA E RAMOS 2005).

estabelecidos pressupostos gerais e específicos para a educação profissional, bem como as proposições para uma redefinição da política para esta modalidade de educação. Os pressupostos estabelecidos foram os seguintes:

I – Pressupostos Gerais: (...)

a) Comprometer-se com a redução das desigualdades sociais existentes no país que se manifestam na distribuição de renda, de bens e serviços, na discriminação de gênero, de cor, de etnia, de acesso à justiça e aos direitos Humanos. (...)

b) Assumir que o desenvolvimento econômico é fundamental para reduzir as desigualdades extremas, consolidar a democracia e assegurar um mínimo de soberania ao país. (...)

c) Assumir a educação básica (fundamental e média) como um direito garantido pela oferta pública e gratuita, democratização de acesso e garantia de permanência. (...)

d) Comprometer-se com uma escola pública de qualidade, com a democratização da gestão e com a valorização da função docente (BRASIL 2003 p. 16 - 17).

Estes pressupostos estavam alinhados com o Programa de Governo (2002) apresentado pelo então candidato Lula, o qual defendia um projeto de desenvolvimento justo, igualitário e sustentável apoiado no princípio da democratização do Estado e das relações sociais. Como esses princípios haviam sido amplamente defendidos durante a sua campanha eleitoral, os representantes da sociedade civil presentes no Seminário sentiam-se motivados a cobrar-lhe que assumisse a defesa desses princípios.

Dentre os princípios apontados pelo documento base em que foram estabelecidos os pressupostos, destacava-se o “direito iniludível” de crianças, jovens e adultos terem uma educação básica de qualidade (BRASIL, 2003). A educação básica de qualidade deve ser considerada na sua totalidade, integrando todos os seus níveis e modalidades, dentre as quais a educação profissional. Assim, o documento base propõe a reflexão dos seguintes pressupostos específicos para a educação profissional:

a) Articular educação profissional com a educação básica de características humanísticas e científico-tecnológicas ou politécnicas, condizente com os requisitos da formação integral do ser humano (...);

b) Articular a educação profissional com o mundo do trabalho (...);

c) Articular a educação profissional com outras políticas públicas, de desenvolvimento, geração de trabalho e renda, educação de jovens e adultos (...)

d) Recuperar o poder normativo da LDB como lei ordinária, particularmente em relação ao ensino médio (Arts. 22, 35, e 36) e a educação profissional (Ar. 39 a 42) (...);

e) Proceder à reestruturação do sistema público de ensino técnico e da educação profissional, ouvindo os(as) professores(as), os dirigentes dos CEFETs, das escolas técnicas e agrotécnicas federais e estaduais, privadas e comunitárias, submetidos à reforma com base no Decreto n°. 2.208/1997 e na portaria n°. 646/1997 (...);

f) Formação e valorização dos profissionais da educação (BRASIL 2003 p.17 a 20).

Os chamados pressupostos gerais, talvez pela própria natureza de serem generalistas e de lhe ser intrínseca certa subjetividade, foram considerados “pontos de consenso” no Seminário. Já os pressupostos específicos, “em tese não foram contestados, mas os debates mostraram que alguns deles, particularmente têm interpretação diferenciada” (BRASIL, 2003 p. 42).

Por exemplo, o pressuposto em que se define a articulação da educação profissional de nível médio com a educação propedêutica, destaca-se a menor atenção destinada ao termo politécnica, ainda que se defendesse um conceito de educação profissional e tecnológica que extrapolasse os limites do mercado de trabalho e incorporasse valores sociais, políticos e éticos, com foco no sujeito, “nas suas dimensões do trabalho, ciência, cultura e participação social” (BRASIL, 2003, p. 42).

Outro pressuposto que também teve uma interpretação diferenciada e não consensual foi o que se refere à articulação da educação profissional com outras políticas públicas de desenvolvimento, geração de trabalho e de renda, educação de jovens e adultos. Neste caso, a discussão ocorreu em torno do conceito de política pública que, muitas vezes, fora levado à compreensão equivocada em função do recorrente expediente utilizado pelos governos que consiste em implementação de políticas pontuais, programas de governo com tempo determinado, financiados com recursos públicos e executados por segmentos privados. Observa-se que esta era a tendência nesta época, a qual era decorrente da estratégia neoliberal de redução da atuação do Estado. Era a ideia do “Estado Mínimo” concebida na reforma do Estado brasileiro que tinha como uma das suas estratégias criar dificuldades de interpretar o significado de política pública entre os atores envolvidos no processo de educação profissional. Consequentemente, duas leituras distintas eram observadas para o termo política pública: “uma leitura que a interpreta como política destinada a atender à sociedade, sendo de governo ou não (...) outra leitura considera que políticas públicas são políticas de Estado, isto é, são definidas em lei, tem recursos orçamentários assegurados e garantia de continuidade” (BRASIL, 2003, p. 43). Estes dois entendimentos distintos acabaram por se refletir também na compreensão do que seria uma escola pública, levando ao entendimento, a nosso ver, equivocado, de que todas seriam públicas, estando a diferença no fato de que umas são gratuitas outras pagas. Considerando-se que nem todos podem

pagar, então a escola particular perde a característica de pública.

Entretanto, de todos os pressupostos, o que gerou maior polemica foi justamente o que pressupunha a recuperação do poder normativo da LDB, o que implicava necessariamente na revogação do Decreto nº. 2.208/1997. Revogar ou não o decreto foi o que suscitou a grande discussão durante o Seminário constituindo-se no principal embate entre as diferentes correntes de pensamento que haviam se formado após a implantação das reformas da década de 1990. A Sessão Sindical de Docentes do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná<sup>16</sup> (SINDICEFET-PR, 2005, p. 19-20) observou que ficaram claras três posições defendidas por grupos distintos: (I) Revogação do Decreto nº. 2208/97, posição assumida principalmente pelos pesquisadores e sindicatos<sup>17</sup> que consideraram que a LDB em vigor contempla as mudanças propostas, sobretudo em relação à integração do ensino médio e ensino técnico; (II) Manutenção do Decreto 2.208/1997, com poucas alterações, posição defendida pelos gestores da rede federal e representantes do “Sistema S” e (III) Substituição do Decreto nº. 2.208/1997 por um novo decreto, entendido como transição para uma nova regulamentação, posição esta defendida pelos representantes dos setores do governo federal<sup>18</sup>, por alguns representantes dos governos estaduais, por um grupo diferenciado de associações de pesquisa e educadores.

Vale ressaltar que as posições defendidas por cada segmento estavam alinhadas com os interesses de cada grupo em função de suas concepções de educação. O grupo de pesquisadores e sindicatos viam na flexibilidade da LDB, que servira ao governo anterior para a implementação de uma política alinhada com os valores do mercado, os mesmos espaços para a implementação de medidas que conduzissem em curto prazo a uma política de formação cidadã. Por sua vez, o “Sistema S” manteve-se coerente com a lógica de mercado defendida pelos segmentos que

---

<sup>16</sup> O SINDICEFET-PR é uma Sessão Sindical do Sindicato Nacional de Docentes de Ensino Superior – ANDES/SN e o CEFET PR foi transformado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná em 2005.

<sup>17</sup> Estiveram presentes no Seminário as seguintes representações sindicais e associações de classe: AGPTEA – Associação Gaúcha dos Professores Técnicos de Ensino Agrícola, ANDES – Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, CONDSEF – Confederação Nacional dos Trabalhadores do Serviço Público, CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, CUT – Confederação Nacional dos Metalúrgicos (sic), Fasubra Sindical, Foça Sindical, SINASEF – Sindicato Nacional dos Servidores de Educação Básica e Profissional, Sindicato dos Técnicos Industriais de São Paulo, Sindicato dos Tecnólogos de São Paulo, Sindicato dos Tecnólogos do Estado de Mato Grosso do Sul, Sindicato Nacional Trabalho, Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Sindisaúde de Ribeirão Preto

<sup>18</sup> Além do Ministério da Educação o Governo Federal foi representado no Seminário pelo Ministério da Assistência e Promoção Social, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego.

representava. Os gestores da rede federal posicionaram-se em comum acordo com os representantes do Sistema S, sobre o que o documento do SINDICEFT-PR, (2005, p. 20) diz:

(...) cujo argumento explícito era o de que as mudanças implementadas pelo Decreto 2208/97 não estavam concluídas e tampouco analisadas e que revogar o decreto significaria a implementação do caos nas instituições; percebeu-se no entanto que tal argumento visava encobrir a satisfação com as vantagens auferidas por esse grupo em suas relações empresariais no processo de privatização e empresariamento da educação profissional propiciado pela reforma.

A posição dos gestores manteve-se coerente com seu histórico recente, pois, segundo Frigotto, Ciavata e Ramos (2005), estes haviam liderado a reforma no governo anterior e o convencimento para a mudança não ocorreria sem desgaste em razão da acomodação conservadora que havia se instalado entre eles. Essa posição, no entanto, contrariava os anseios das comunidades escolares que eles representavam, pois o movimento pela revogação do Decreto nº 2.208/1997 havia se iniciado especialmente entre os estudantes e servidores das instituições federais. O terceiro grupo defendia uma posição que não conflitava com a posição do primeiro grupo, no entanto os defensores dessa posição entendiam que a simples revogação do Decreto nº 2.208/1997 não garantiria a implementação de uma nova concepção de ensino médio e educação profissional. Por isso defendiam a revogação e a substituição por um novo decreto que orientasse a transição entre as concepções de educação.

Em meio a este embate conflituoso que se iniciou em 2003, prevaleceu a posição defendida por membros do governo, principalmente a posição da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC (SETEC), e, em julho de 2004, foi exarado o Decreto nº. 5.154 com a finalidade de regulamentar o parágrafo 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da lei nº. 9.394/1996. O Decreto nº. 2.208/1997 foi revogado.

O Decreto nº. 5.154/2004 passou a ser o principal instrumento de regulação da educação profissional do Governo Luiz Inácio Lula da Silva e pela posição inicial da SETEC que tinha caráter transitório até que se consolidasse uma política para a educação profissional por meio de uma lei que alterasse a LDB. Até porque não fazia sentido revogar um decreto por outro decreto, ainda que se introduzissem mudanças significativas no sentido de avançar na direção de uma concepção de educação mais democrática, o decreto mantinha o caráter autoritário da medida.

Com relação à articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino

médio prevista no artigo 40 da LDB, motivo das principais discussões que antecederam a publicação do decreto n.º. 5.154/2004, este estabeleceu a possibilidade de articulação conforme explicita:

A articulação entre educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

I - Integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno.

II – Concomitante oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer:

- na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis:

- em instituições distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

- em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado.

III – subsequente oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio. (DECRETO 5.154/2004, Art.4.º, § 1.º).

Assim ficou restabelecida, de forma controversa, a possibilidade legal da reconstrução, no âmbito das escolas, de projetos pedagógicos que promovessem a integração do ensino propedêutico com o ensino profissional (técnico). Foi controversa porque o Decreto n.º 5.154/2004 manteve a possibilidade de segmentação representada nas modalidades de concomitância e subsequência, introduzidas pelo Decreto n.º. 2.208/1997, ou seja, deixou a cargo de cada unidade escolar definir a forma de organização curricular de seus cursos. Cabe observar que, na opção do currículo integrado, deveriam ser observados os mínimos referentes a carga horária e dias de efetivo trabalho escolar estabelecidos no artigo 24 da LDB bem como as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio.

É importante assinalar que a possibilidade de integração do ensino médio com o ensino técnico representou um avanço no processo de redução da dualidade entre estas modalidades de educação. No entanto, o Decreto n.º. 5.154/2004 manteve as possibilidades de segmentação, como a organização dos currículos em módulos com saídas intermediárias que possibilitam a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho, sendo esta uma característica da educação profissional voltada aos interesses da forma capitalista da produção.

O Decreto n.º. 5154/04 estabeleceu que a educação profissional fosse desenvolvida por meio de “cursos e programas” assim denominados: I - Formação Inicial e Continuada de

Trabalhadores; II – Educação Profissional de Nível Médio e III – Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-graduação. Embora estes cursos e programas se reportem aos mesmos níveis estabelecidos no decreto anterior, observa-se que a proposição vai além do escalonamento em níveis de formação.

Essa mudança de concepção pode ser observada na formação inicial e continuada de trabalhadores. Nestes programas, que anteriormente eram designados de “formação básica”, foram incluídos a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização em todos os níveis de escolaridade, a preparação para a vida produtiva e social, a oferta segundo itinerários formativos, a articulação preferencialmente com a educação de jovens e adultos e, principalmente, visava-se a elevação do nível de escolaridade dos indivíduos.

De acordo com Frigoto, Ciavata e Ramos (2005), o Decreto n.º. 5154/04 foi fruto de várias versões preliminares que foram geradas no âmbito de uma complexa acumulação de forças com a participação de entidades da sociedade civil e de intelectuais, devendo ser visto e compreendido como um documento híbrido, produto deste conjunto de disputas internas na sociedade, nos estados e nas escolas.

Outro ponto das discussões que ocorreram neste período refere-se ao caráter autoritário representado pela medida de se revogar o Decreto n.º 2.208/1997 por outro decreto. Discutiui-se a possibilidade de que os artigos 36 e 39 a 42 da LDB fossem regulamentados pelo Conselho Nacional da Educação, ou então fosse apresentado um projeto de lei específico para a educação profissional (FRIGOTTO, CIAVATA e RAMOS, 2005). Segundo estes autores, essas opções foram preteridas, entre outras razões, pela “consciência de que forças conservadoras ocupariam espaço para fazerem valer seus interesses, tanto no Conselho Nacional de Educação quanto no Congresso” (p. 1090).

A opção da revogação de um decreto por outro foi explicada pelos autores acima baseando-se no fato de haver urgência de se sinalizarem para a sociedade em geral mudanças nesta área. A elaboração de um projeto de lei coerente com os interesses progressistas demandaria mais tempo além de precisar ter conteúdo e vigor político para enfrentar as forças conservadoras do Congresso Nacional. Desta forma, o decreto, até pelo seu caráter jurídico transitório, podia ser entendido como a fase inicial de um processo de construção de um projeto para a educação profissional dentro de uma nova concepção. Segundo os autores, isso deveria

superar a ideia de uma lei específica para a educação profissional e compreenderia uma revisão ampla da LDB, na qual as diretrizes e bases de funcionamento da educação profissional seriam inseridas numa concepção de formação integral, conforme estava sendo proposto.

Algumas medidas tomadas pelo Ministério da Educação após ser exarado o Decreto nº 5.154/2004 contrariavam a política de integração na educação profissional, bem como não ficaram claras as concepções da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação sobre o tema (FRIGOTTO, 2005). Uma das medidas que indicava a contrariedade da política de integração ocorreu apenas três dias depois da publicação do Decreto nº. 5154/04 e se referia à separação da então Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) em duas secretarias: a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), que ficou responsável pela coordenação política da educação profissional e tecnológica, e a Secretaria de Educação Básica (SEB), à qual coube a condução da política, entre outras, do ensino médio. Desta forma, era possível a interpretação de serem políticas distintas, contrariando a lógica presente nas discussões que resultaram no Decreto nº. 5.154/2004.

Ainda em 2004, o MEC lançou o Programa Escola de Fábrica, que objetiva a formação profissional de jovens de baixa renda, entre 16 e 24 anos, nas próprias empresas. A meta era abrir 500 escolas no interior de fábricas, empresas e unidades produtivas de todo o Brasil, para preparar seus alunos para a inserção destes no mercado de trabalho. Esta medida também se mostrou contraditória no contexto político vigente que apontava para uma concepção de educação ampla e geral, portanto menos instrumental.

Outros três decretos foram utilizados pelo governo Lula no processo de regulamentação da educação profissional: o Decreto nº. 5.205/2004, que dispôs sobre a relação entre instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as suas fundações de apoio; o Decreto nº 5.225/2004, que dispôs sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e o Decreto nº. 5.224/2004, que dispôs sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Tais decretos enfatizavam que a organização e o funcionamento destas instituições deveriam atender prioritariamente às demandas do setor produtivo e estabeleceu os critérios para transformação das Escolas Agrotécnicas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Este decreto tratou inclusive de dispositivos referentes ao credenciamento e organização institucional do ensino superior, conferindo aos

CEFETs o *status* de Centros Universitários.

O Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) foi redirecionado. Com a mudança do governo, os poucos recursos que ainda restavam passaram a priorizar projetos de escolas da rede federal de educação profissional (MEC 2004 in PETTI 2004).

Em 2005, através do Decreto n.º. 5.478/05, foi instituído, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Jovens e Adultos – PROEJA. A integração referida no título do programa foi a mesma prevista no Decreto n.º. 5.154/2004. Diferentemente do que se observou na separação da coordenação política do ensino médio e ensino técnico e no programa Escola de Fábrica, esta foi uma medida alinhada com a lógica presente no Decreto n.º. 5.154/04, na medida em que o governo, além de oferecer uma possibilidade de formação profissional para jovens e adultos, condicionou esta ação ao aumento do nível de escolaridade por meio de uma concepção de formação geral, politécnica, proporcionada pela integração do ensino médio com o ensino técnico.

Neste ano (2005), o CEFET Paraná foi transformado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A elevação ao *status* de universidade tecnológica deu-se após um processo de desenvolvimento do antigo CEFET PR, com base no Artigo 52 da Lei de Diretrizes e Bases que prevê a criação de universidades especializadas. Esta ação do MEC permitiu que os demais CEFETs estabelecessem tal elevação como sendo o objetivo a ser alcançado pelas instituições da rede federal. O *status* de universidade passou a ser compreendido como uma meta a ser alcançada pelos demais CEFETs que atingissem um determinado patamar de atendimento à comunidade com ensino, pesquisa e extensão.

Outro momento importante no debate das políticas a para educação profissional no período de 2003 a 2010 aconteceu em dezembro de 2006, último ano do primeiro mandato do governo Lula, quando, por iniciativa do governo federal, foi realizada em Brasília a primeira Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CNEPT). A Conferência teve como tema central “Educação profissional como estratégia para o desenvolvimento e inclusão social”, cujo objetivo foi o de promover um amplo debate que gerasse subsídios para definir-se uma política nacional para o segmento.

O amplo debate foi assegurado pelo fato de que, na Conferência Nacional, estavam

presentes representantes dos segmentos envolvidos na execução desta política, ou seja, representantes do Ministério da Educação, das redes federal, estadual, municipal e privadas, organizações não governamentais e sindicais. Além disto, importante observar que a Conferência Nacional foi precedida de conferências regionais que foram realizadas uma em cada estado e no distrito federal, o que concorreu para a qualidade do debate.

A I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CNEPT) foi organizada em torno de 05 (cinco) eixos temáticos, assim distribuídos: I – O papel da educação profissional e tecnológica no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social; II- O financiamento da educação profissional e tecnológica, manutenção e expansão; III – A organização institucional e o papel das instâncias de governo e da sociedade civil; IV – As estratégias operacionais de desenvolvimento da educação profissional e tecnológica; e V – A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. Esses eixos temáticos permitiram que, de forma ordenada, fossem discutidas todas as dimensões relativas à implementação das políticas para a educação profissional. Os resultados dos debates ocorridos resultaram em propostas que traduziam o sentimento dos participantes em relação aos desafios da educação profissional e tecnológica.

Dentre as muitas propostas aprovadas na Conferência, destacam-se:

- Definir claramente a relação entre as modalidades de oferta de Educação Profissional e Tecnológica e Educação Básica e Superior.
- Promover a aproximação das modalidades do Ensino regular e a Educação Profissional e Tecnológica, visando à reformulação curricular do Ensino Básico, oportunizando aos educandos vivências práticas de modo a complementar os currículos da EPT<sup>19</sup> para atender às necessidades da sociedade (BRASIL 2007a p. 325).

Observa-se que as propostas inseridas no eixo temático “A organização institucional e o papel das instâncias de governo e da sociedade civil” refletem a indefinição, ou ainda certa ambiguidade, sugerida pelo Decreto n°. 5154/2004 ao permitir a coexistência de duas formas distintas de relação entre estas modalidades de ensino. Ainda assim, causou estranheza a proposta que remetia ao governo uma definição na forma de relação em detrimento de se apontar qual relação se desejava. A estranheza originou-se no fato de que o discurso corrente durante a Conferência foi aquele que defendia o ensino técnico integrado ao ensino médio, como se pode

---

<sup>19</sup> EPT - Educação Profissional e Tecnológica, conforme na relação de siglas do documento oficial.

observar:

Como ponto de partida, apontamos a necessária construção de uma identidade para esse ensino médio integrado, missão da qual estamos imbuídos. Na verdade, o ensino técnico de nível médio pode ocorrer conforme o Decreto 5154/2004, a partir de três tipos de oferta: a integrada, a concomitante e a subsequente. O primeiro tipo é, a nosso ver, a melhor forma de se construir uma formação humana integral. (MOURA, in BRASIL, 2007a, p. 159)

Tal posição também é defendida por Manfredi in Brasil (2007a), entre tantas outras:

Quando penso numa proposta voltada ao Ensino Médio e à Educação Profissional e Tecnológica, no caso específico, tenho por certo que devemos contemplar várias dimensões que vão compor o chamado currículo integrado. (p. 171 )

Por outro lado, não foram observadas outras proposições sobre a relação entre o ensino técnico e o ensino médio. Sequer observou-se a proposta de uma relação flexível como expressava a LDB ao definir que a educação profissional deveria ser desenvolvida em “articulação com o ensino regular”.

Outras propostas aprovadas na Conferência foram foco de análise sobre as ações do governo realizadas neste período, dentre elas destaca-se a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a expansão da rede federal.

No eixo temático “O papel da educação profissional e tecnológica no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social”, destacamos as propostas:

- Ampliar a interiorização da EPT por meio da inserção de centros de qualificação profissional nas comunidades;
- Estabelecer programas de descentralização/expansão geográfica da educação profissional e tecnológica, inclusive com unidades móveis de formação profissional e/ou temporárias por instituições públicas e privadas;
- Fortalecer a infra-estrutura existente nas instituições que oferecem Educação Profissional e tecnológica, ampliando o número de vagas ofertadas, preferencialmente no horário noturno, para atender à demanda de jovens e adultos trabalhadores, com a criação de mecanismos para permanência do aluno (BRASIL, 2007a, p. 315).

Vale ressaltar que essas propostas expressavam a necessidade de ampliação da oferta de educação profissional, tanto no que se refere à expansão geográfica visando ao atendimento de novas regiões, quanto ao fortalecimento das unidades existentes no sentido de aumentarem a oferta de vagas. No entanto, não foram observados questionamentos com relação aos modelos institucionais que ofertavam esta modalidade de educação.

No eixo temático “O financiamento da Educação profissional e Tecnológica”, destacam-se as várias propostas que apontavam para a implementação de uma política de financiamento com fontes de recursos que garantissem a continuidade e aplicação das ações. Neste caso, a proposta que representa esta demanda é a que propõe a “aprovação imediata do Fundo de Desenvolvimento da Educação profissional e Tecnológica - FUNDEP” (BRASIL, 2007a, p. 318). A implementação de uma proposta que assegurasse a regularidade de recursos orçamentários seria importante para consolidar uma política pública de Estado e superar os modelos de financiamento baseados nos planos de expansão, que representam políticas de governo.

Em síntese, pode-se afirmar que a CNEPT propunha a educação profissional como política pública na qual se consideram a ciência, tecnologia, trabalho e cultura como dimensões formativas indissociáveis. Por esta concepção, propôs um ensino técnico integrado ao ensino propedêutico proporcionando uma formação para o mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, uma formação que garanta condições para o exercício pleno da cidadania.

Em abril de 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O plano consistiu basicamente na agregação de 30 ações que, via de regra, estavam sendo desenvolvidas pelo Ministério da Educação, mas que “ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada Ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido programa” (SAVIANI, 2007a, p. 1233). Assim, o MEC organizou o plano de modo a abrigar praticamente todos os programas que estavam em desenvolvimento no Ministério. Foram incluídas ações distribuídas nos diferentes níveis e modalidades da educação. Para Saviani (2007a), no entanto, o “carro chefe” seria o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela educação”, que, com efeito, foi lançado simultaneamente ao PDE e consistia na implementação de um plano de colaboração entre a União, municípios, estados e Distrito Federal, com a participação das famílias e da comunidade em geral, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. No âmbito desta ação foi instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), constituindo-se num indicador do desempenho dos estudantes e das escolas, com o objetivo de monitorar, definir e redefinir metas e reorientar as ações programadas no período de operação do plano, que deveria se estender até 2022.

Na modalidade de educação profissional, o plano contemplou três iniciativas: a) a ação

“educação profissional”, que propôs a reorganização das instituições da rede federal para a educação profissional. O modelo proposto foi o dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). As diretrizes para o processo de integração das Escolas foram instituídas pelo Decreto nº. 9.095 de abril de 2007 e pela Chamada Pública 002/2007 de dezembro de 2007. b) a ação “novos concursos públicos”, que foi autorizada pelo Ministério do Planejamento, prevendo preencher 2.100 vagas nas instituições federais de educação profissional e tecnológica. c) a ação “cidades polos”, que propunha a criação de uma unidade da rede federal em cada cidade considerada polo do País.

As três ações estavam inter-relacionadas. A instalação de uma unidade da rede federal em cada cidade polo previa a construção de mais 214 escolas até o ano de 2010. Isso significava mais do que duplicar o número existente e, como consequência, fazia-se necessário rever a forma com que estas unidades se relacionariam entre si e com o Ministério da Educação. Por outro lado, novas unidades demandavam servidores docentes e administrativos para o seu funcionamento, tornando-se imperiosa a realização de concursos.

Essas ações conjuntas conformavam um plano de expansão da rede federal que, segundo dados do Ministério, naquele ano a rede deveria receber um incremento de 64 novas unidades e, até o final de 2010, estava prevista a conclusão de mais 150 unidades. Oportuno observar que, do ano de 1909, quando da criação das primeiras 19 unidades pelo Presidente Nilo Peçanha, até o ano de 2002, foram construídas 140 escolas federais de ensino profissionalizante. Observa-se também que, neste plano de expansão, as novas unidades localizam-se em “cidades polos” de desenvolvimento regional e praticamente foram distribuídas em todo o território nacional, demonstrando a capilaridade da rede.

No que se refere à dualidade historicamente presente entre ensino propedêutico e ensino profissional, o PDE diz:

Esse arranjo pode abrir excelentes perspectivas para o ensino médio, hoje em crise aguda. A combinação virtuosa do ensino de ciências naturais, humanidades (inclusive filosofia e sociologia) e educação profissional e tecnológica – o que deve contemplar o estudo das formas de organização da produção – pode repor, em novas bases, o debate sobre politecnicidade, no horizonte da superação da oposição entre propedêutico e o profissionalizante (PDE, 2007. p. 33).

O “arranjo” a que o documento se refere diz respeito ao desenvolvimento do ensino médio

integrado ao ensino técnico, sendo que este seria responsável pelo desenvolvimento das bases científicas e tecnológicas que seriam contextualizadas na formação profissional, permitindo uma relação entre conteúdos e situações em que eles foram produzidos ou se aplicam.

O PDE reafirmou as diretrizes instituídas pelo Decreto nº. 5.154/2004, propondo, no entanto, sua consolidação jurídica na Lei de Diretrizes e Bases, que passaria a vigorar com uma seção especialmente dedicada à articulação entre educação profissional e ensino médio.

Em setembro de 2008, foi sancionada a Lei nº. 11.741 com o propósito de alterar dispositivos da lei nº. 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, “para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.” (Lei nº 11.741/2008).

Embora a Lei nº. 11.741/2008 não introduziu nenhuma implicação de ordem prática na elaboração dos projetos pedagógicos das escolas, pois manteve praticamente na íntegra as disposições que vigoravam desde 2004 sob a égide do Decreto nº. 5.154/2004, a mudança na medida de regulação, de decreto para lei federal, explicitou a mudança de concepção de política educacional tanto com relação ao governo FHC quanto na forma de se conceber a política pública, pois, ao submeter a sua concepção de educação profissional ao processo legislativo, a nova regulamentação se reveste do caráter democrático próprio do processo legislativo, que estava ausente ao Decreto nº. 5.154/2004.

A principal alteração da LDB foi feita por causa da inclusão de uma nova seção inteira intitulada “Seção IV-A - Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, composta de 04 (quatro) novos artigos, 36-A, 36-B, 36-C e 36-D. A nova seção foi introduzida no Capítulo II da LDB “Da Educação Básica” e a seção IV da qual derivou a nova seção “Do Ensino Médio”, ainda que a LDB tratasse exclusivamente da educação profissional no capítulo III, o qual também tenha sido alterado pela Lei nº. 11.741/2008, alterações que analisaremos mais adiante.

A essência expressa pela lei refere-se à articulação entre o ensino médio e o ensino técnico; neste sentido, a “localização” destes dispositivos legais na forma de uma nova seção com a mesma sequência da seção “Do Ensino Médio”, mantendo inclusive a mesma numeração, apenas variando-a pelo acréscimo de uma vogal, reafirma a proximidade que estas duas modalidades de ensino devem ter, seguindo em direção totalmente oposta àquela que era

apontada pelo Decreto n.º. 2.208/1997.

No artigo 36-B, a Lei estabelece as formas como a educação profissional deveria ser desenvolvida, mais precisamente a forma como deveria se relacionar com o ensino médio, ou seja, de maneira “articulada com o ensino médio” ou de maneira “subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio”. O artigo 36-C refere-se à “educação profissional técnica de nível médio” e explicita como deverá ser desenvolvida a articulação com o ensino médio estabelecida no artigo anterior reproduzindo a redação do Decreto n.º. 5.154/2004 para esta questão.

Apesar de, na prática, a integração entre ensino médio e ensino técnico como maneira de oferta para os alunos concluintes do ensino fundamental já fosse possível como prerrogativa instituída pelo Decreto n.º. 5.154/2004, em relação à política do governo FHC, essa integração não deixou de ser a grande inovação introduzida na LDB pela Lei n.º. 11.741/2008, inovação esta revestida pelo caráter democrático e duradouro conferido à medida em decorrência do processo legislativo a que foi submetida.

A respeito da dualidade histórica, é importante reafirmar que a integração entre ensino médio e educação profissional permaneceu como uma possibilidade legal, agora, porém, prevista na Lei de Diretrizes e Bases e nas mesmas condições que se encontram as possibilidades de oferta em currículos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio. As possibilidades de modularização e saídas intermediárias que representavam o “aligeiramento” da formação profissional com vistas a atender às demandas do mercado capitalista permanecem, inclusive para os cursos superiores de tecnologia.

O capítulo III da Lei de Diretrizes e Bases, anteriormente intitulado “Da Educação Profissional”, passou a ser denominado “Da Educação Profissional e Tecnológica”, e as mudanças introduzidas nos seus capítulos (39 ao 42) praticamente resumem-se nas mudanças no artigo 39, no qual se estabeleceu que a educação profissional e tecnológica, além do ensino médio, deverá integrar-se aos diferentes níveis e demais modalidades de educação bem como “às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia” (Lei n.º. 11.741/2008 Art. 39). No parágrafo 2º do artigo 39, reafirmaram-se os cursos que seriam abrangidos pela educação profissional, a saber, cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de educação profissional e tecnológica de graduação

e pós-graduação.

Da mesma forma que a concepção de educação profissional se consolidava na LDB, o processo de integração das escolas da rede federal consolida-se por meio da Lei n.º. 11.892, sancionada em dezembro de 2008 que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Iniciamos a análise Lei n.º. 11.892/2008 a partir da sua contribuição que ocorreu no âmbito conceitual ao instituir, “no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica” (Art 1º), provocando, a partir de então, uma reflexão sobre o que se pode entender por “Sistema Federal de Ensino” e por “Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica”.

A expressão “Sistema Federal de Ensino” tem origem na Constituição Federal de 1988, na qual se dispõe que “a União, os estados e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Art. 211). Tal disposição foi assim complementada no parágrafo 1º: “A União organizará o sistema federal de ensino (...)”. Esta questão foi posteriormente regulamentada no Artigo 16 da LDB, Lei n.º 9.394/1996, na qual se estabeleceu que o sistema federal de ensino compreende o conjunto das instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de ensino.

Observa-se que não existe um elemento jurídico ou de dependência administrativa em comum que estabelece a relação entre as instituições que compõem o Sistema Federal de Ensino, opinião compartilhada com Silva (2009): “A relação existente entre os elementos desse conjunto não é a sua natureza jurídica, nem a origem dos recursos de manutenção” (p. 14). Assim, pode-se dizer que a ligação comum existente entre estas instituições que permitem ser caracterizadas como sistema, de acordo com a LDB, “é o fato de terem seu funcionamento regado e supervisionado por órgão da administração pública federal” (SILVA, 2009, p. 14).

Vale ressaltar que o conceito do termo “sistema”, de um modo geral, tem sido entendido como sendo um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim (ROMÃO 1997). Para Saviani (1999), trata-se de uma atividade sistematizada que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades e pressupõe planejamento, em que vários dos elementos são reunidos intencionalmente de modo a formar um

conjunto coerente e operante. Romão (1997) destacou, no entanto, que um sistema pressupõe a articulação e não a justaposição, nem a anulação de subsistemas. Lembrou ainda que o sistema não é estático e que articula unidades que se encontram em constante transformação.

Saviani (1999) alerta para o uso comum, de forma equivocada, do termo “sistema” para tratar da organização de redes escolares. Considerando-se que, de acordo com o autor, as atividades de sistema deveriam ser organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada, o que implicaria em organização sob normas próprias e independentes, o ensino profissional não pode ser assim entendido como um sistema, pois estaria dependente das regulamentações de um sistema mais amplo. Partindo dessas premissas e considerando que numa sociedade de classes os fins não são os mesmos para todas as classes, para esse autor, não existe sequer um sistema educacional no Brasil, mas apenas uma estrutura educacional, isso porque não seria possível a existência de um sistema para toda a formação social.

Para Romão (1997) os sistemas não existem enquanto abstrações, mas sim como processos de articulação de atores, meios e fins em contextos específicos e que vão se reestruturando de acordo com os embates entre os diferentes elementos constitutivos, os quais não são objetos de consenso entre todas as classes.

A partir dos elementos dessas discussões, realizou-se a análise do sistema federal de ensino, em cujo âmbito foi instituída a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica pela Lei nº11.892/2008. Assim estamos considerando o sistema federal entendido apenas no limite das escolas sob jurisdição da União. Quando incluídos neste conjunto, os elementos que estabelecem as regras de funcionamento de todas as instituições, inclusive das instituições privadas, estaríamos então diante de um sistema nacional de ensino. Assim, o sistema federal de ensino, por mais amplo que fosse, deveria ser considerado como um subsistema e parte constitutiva da totalidade mais ampla, que “no limite se confundem com as formações sociais nas quais ele se insere” (ROMÃO, 1997, p. 17). Sendo assim, para efeito desse estudo, compreendemos o sistema federal de ensino como um processo dinâmico em construção no qual estão presentes os embates próprios nas definições das políticas para a educação.

Por sua vez, a denominação de “rede federal” “tem sido utilizada, senso comum, como referência a um conjunto de instituições federais, vinculadas ao MEC, voltadas para educação

profissional e tecnológica em nível médio e superior” (SILVA, 2009, p. 15). A autora reconhece que o termo “rede” tem sido utilizado na legislação vigente em vários momentos, sem seguir um padrão. Observa, no entanto, que o que tem sido o ponto em comum na utilização do termo “rede federal” é o fato de se referir a um grupo de instituições de ensino que atuam na oferta de educação profissional e tecnológica e que estão subordinadas ao mesmo órgão do MEC, com a mesma fonte de financiamento e sob as mesmas normas de supervisão.

De acordo com a Lei nº. 11.892/2008, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica é constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, pela Universidade Tecnológica do Paraná, pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET-RJ, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG e pelas escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais. Ao todo, foram criados 38 Institutos Federais a partir das transformações de Centros Federais de Educação Tecnológica ou da integração entre Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais. As novas unidades escolares da rede federal que estavam sendo criadas por conta do plano de expansão foram sendo integradas aos institutos, de acordo com o critério de distribuição geográfica.

Ressalta-se também que a denominação de “instituto” não foi uma inovação na legislação brasileira. A LDB de 1996 inovou com a criação de um novo *locus* de formação de professores ao prever que “a formação de professores para atuar na educação básica formar-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação” (Art. 62, grifo meu). Os institutos propostos pela LDB deveriam ofertar apenas cursos relativos à formação de professores. A sua proposição gerou críticas, como as da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOP) que entendia que eles representavam uma rede paralela às universidades e que se destinavam a implantar uma formação aligeirada centrada no ensino desvinculado da pesquisa e da extensão (AGUILAR, 2000). De acordo com a autora, os institutos propostos pela LDB apontavam para o rompimento do princípio da indissociabilidade entre funções e representavam um modelo que procurava atender aos requisitos de flexibilidade, eficiência e produtividade nos sistemas educacionais de ensino de acordo com as orientações dos organismos multilaterais como o Banco Mundial.

A formação de professores para a educação básica foi uma das finalidades atribuída aos

institutos criados pela Lei nº 11.892/2008. Contudo, a semelhança com os modelos previstos na LDB restringe-se a este aspecto. A expressão “ciência e tecnologia”, presente na atual designação, sugere uma instituição de maior abrangência, pluri-curricular. Além da oferta dos cursos de formação de professores e de educação profissional em todos os níveis, os institutos criados em 2008 podiam ofertar cursos superiores e de pós graduação em todas as áreas tecnológicas.

O modelo de Instituto não estava nos horizontes do desenvolvimento dos CEFETs e das Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais. Os CEFETs tinham como objetivo, no seu processo de desenvolvimento, constituírem-se em Universidade Tecnológica, percurso que já havia sido percorrido pelo CEFET do Paraná dando origem, em 2005, à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). As Escolas Agrotécnicas e a Escola Técnica Federal de Palmas, por sua vez, estavam em processo de elaboração e apresentação de projetos de transformação em CEFET, condição que lhes assegurava o *status* de centro universitário. O modelo de Universidade Tecnológica, diferentemente do modelo de instituto, encontra sustentação na LDB, na qual afirma que “é facultada a criação de universidades especializadas por campo de saber” (Art. 52).

Considerando-se o percurso que as instituições vinham seguindo, os CEFETs eram o último estágio institucional antes de sua ‘passagem’ para Universidade Tecnológica. Pela legislação vigente no momento em que foi proposta a criação dos Institutos, os CEFETs eram considerados instituições de educação tecnológica com autonomia financeira de natureza pluricurriculares que ofertavam educação tecnológica em todos os níveis. Possuíam ainda unidades descentralizadas de ensino semelhantes aos *campi* dos institutos. As diferenças de atuação com relação à nova institucionalidade representada pelos institutos poderiam ser atribuídas aos CEFETs de duas maneiras, a saber, alterando-se, por lei, a sua institucionalidade ou transformando-os em Universidades Tecnológicas. As escolas técnicas, agrotécnicas e vinculadas às universidades seguiriam o mesmo percurso. A transformação em universidade tecnológica mostrava-se o caminho lógico, considerando-se que esta possibilidade estava prevista na LDB e já havia um caso consolidado no País.

Contudo, entendemos que a transformação de cada uma das unidades escolares (CEFET, ETF, EAF e escolas vinculadas às universidades) em universidades tecnológicas mostrava-se impraticável administrativamente, pois resultaria só até o final de 2010 em mais de 354

autarquias diretamente vinculadas ao MEC. Com o aumento do número de escolas, surgia a necessidade de reorganização administrativa, visto que a centralização verificada na administração da rede federal de educação profissional, até então, começava a gerar problemas organizacionais com a sobrecarga de atividades administrativas e financeiras, comprometendo a capacidade de atendimento das demandas das unidades educacionais.

Por outro lado, a reorganização regional das instituições conferia maior organicidade à rede federal e ao atendimento das demandas educativas, com a devida atenção aos aspectos históricos, culturais, sociais e econômicos de cada base territorial de abrangência do Instituto.

Na Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que foi realizada no final de 2006, com ampla participação da comunidade educacional que atuava no setor de educação profissional e tecnológica, evento que foi caracterizado pelo Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, Eliezer Moreira Pacheco como “a primeira vez em que houve um amplo debate para definir uma política nacional para o segmento” (BRASIL 2007a p.7), foram apresentadas propostas de descentralização/expansão geográfica e interiorização da EPT, bem como da ampliação de vagas. Neste espaço de discussão, não houve em nenhum momento menção a uma nova forma de organização da oferta de EPT pelas instituições federais. O Decreto nº. 9.095/2007, que instituiu as diretrizes para o processo de integração pautado no modelo dos institutos federais, foi exarado em abril de 2007, portanto apenas 05 meses após a realização da Conferência Nacional.

Desta forma, é possível inferir que a ideia dos Institutos foi concebida e implementada como consequência de uma decisão centralizada do governo federal, contradizendo o discurso de defesa dos espaços participativos. A proposição deste modelo naturalmente surpreendeu as instituições e causou apreensão principalmente pelo desconhecimento do novo modelo de organização, bem como significava uma mudança de rumos diante dos projetos de desenvolvimento que estavam em curso nas instituições. O processo de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia mostrou-se contraditório, pois foi uma decisão que não levou em conta o caminho traçado pelas escolas técnicas para a formação de universidades tecnológicas.

Para minimizar o impacto e assegurar a implementação da medida, o governo federal incluiu os Institutos como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que,

por sua vez, estavam inseridos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O fato de estarem inseridos no PAC significava maiores possibilidades de recursos financeiros adicionais no orçamento das escolas além de maior número de vagas para provimento de cargos de servidores docentes e administrativos.

Outro aspecto a destacar neste processo relaciona-se à adesão ao modelo de Institutos por parte da maioria das escolas, o que significou abrir mão do modelo de criação da universidade tecnológica. As escolas passaram à condição de campus avançado subordinado a uma reitoria a ser instituída. Isto significou, por um lado, a perda da autonomia didática e administrativa da escola; por outro lado, a lei assegurou aos institutos a mesma autonomia que dispõe as universidades federais, ou seja, “autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites da sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas por eles oferecidos” (Lei nº. 11.892/2008).

A escolha do governo pelo modelo dos institutos em detrimento do representado pela universidade tecnológica representa uma opção por “uma nova institucionalidade que se distancia da concepção acadêmica tradicional” (SILVA, 2009, p. 29). Com esta opção, o governo criou uma espécie de “marca” institucional associada às políticas para a educação profissional.

Os Institutos são definidos pela Lei nº. 11.892/2008 como sendo:

(...) instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei. (Art. 2º)

Como se pode observar, os Institutos constituem-se num arranjo impar na organização educacional brasileira, os quais assumem a função de ofertar, numa única instituição, desde a formação inicial e continuada até as graduações tecnológicas e pós graduação *lato e stricto senso*, passando pelo ensino técnico de nível médio, o qual poderá ser oferecido na modalidade integral ou concomitante ao ensino médio. Desta forma, os institutos diferenciam-se dos modelos tradicionais que, via de regra, atuam num único nível de ensino.

A organização inovadora dos Institutos introduziu um modelo verticalizado de formação profissional, podendo gerar uma diversidade de oferta de cursos de diferentes níveis para diferentes áreas, o que não deve ser confundido com dispersão, como observa Silva (2009):

Não se trata de um conjunto aleatório de cursos. O objetivo primeiro dos institutos federais é a profissionalização e, por essa razão, sua proposta pedagógica tem sua organização fundada na compreensão do trabalho como atividade criativa fundamental da vida humana e em sua forma histórica, como atividade de ensino, extensão ou pesquisa. (p. 23).

Segundo a autora, a preposição dos institutos federais era a formação profissional para os trabalhadores que dela necessitam para realização de suas atividades em qualquer nível, do básico ao superior e, ao mesmo tempo, das atividades de pesquisa e extensão diretamente relacionadas ao mundo do trabalho.

No que tange à integração entre o ensino técnico e o ensino médio propedêutico, a questão foi abordada pela Lei nº 11.892/2008 ao estabelecer como sendo uma das finalidades dos institutos “promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (inciso III do artigo 6º, grifo meu). Neste caso, ficou evidente que a integração curricular tanto entre ensino técnico e ensino médio como na integração entre níveis educacionais diferentes, como no caso da educação básica e ensino superior, foi abordada sob a ótica da otimização de recursos. No entanto, a integração deve também ser abordada do ponto de vista da proposta pedagógica, na medida em que esta permite a abordagem contextualizada dos conteúdos gerais da educação básica e dos específicos do ensino técnico, enquanto que a verticalização influencia na escolha e na forma de organização dos componentes curriculares de cada projeto de curso (SILVA, 2009). Trata-se de um avanço na direção da superação da dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual a partir da vinculação da formação integrada com o princípio da politecnia em que a educação geral é tida como parte inseparável da formação profissional em todos os campos onde ela ocorra, seja nos processos produtivos, nos processos de formação inicial e continuada, no ensino técnico ou no ensino superior.

Ressalta-se, no entanto, que, a forma de relação entre a educação técnica de nível médio e o ensino propedêutico foi abordada com objetividade e clareza no momento em que foram estabelecidos os objetivos dos institutos federais. No primeiro objetivo estabelecido pela Lei:

Ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos. (Lei nº. 11892/08, Art. 7º. Inciso I grifo meu)

De imediato pode-se fazer duas observações sobre esta questão: a primeira, que ficou

clara e evidente a opção para a construção de currículos que integrassem o ensino técnico com o ensino médio; a segunda, embora esta seja uma clara preferência da lei, não é uma imposição.

O primeiro objetivo relacionado na Lei tratou da oferta da educação profissional de nível técnico, o que, de acordo com Silva (2009), explicitou uma intencionalidade de que os institutos tivessem sua maior atuação nesse nível de formação. A autora também observou que, neste objetivo, seria dispensável dizer que a educação profissional técnica de nível médio destina-se aos concluintes do ensino fundamental e ao público da educação de jovens e adultos, haja vista que estes eram pré-requisitos que já estavam estabelecidos pela LDB. Segundo a autora, isto denota a intencionalidade da Lei para que as instituições observem as necessidades diferenciadas quanto ao atendimento dos dois públicos. No artigo 8º, a lei estabeleceu ainda que os institutos devessem garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para a educação profissional técnica de nível médio. Esta medida se baseou no princípio de que a autonomia das autarquias “é definida pelos fins para os quais elas foram criadas” (SILVA, 2009, p. 45). Assim, esta ação visava assegurar a proporcionalidade de oferta entre os diferentes cursos, restringindo de certa forma os limites da autonomia dos institutos.

Com a criação dos institutos como mecanismo de implementação de política para a educação profissional, o governo Lula indicou a direção da integração entre o ensino propedêutico e o ensino profissional. A realidade de cada instituto, seu projeto pedagógico, as condições locais entre outros fatores serão elementos fundamentais na construção de uma escola democraticamente integrada. Ao organizarem seus projetos pedagógicos à luz dos novos mecanismos de regulação, os novos institutos deverão promover a educação profissional técnica de nível médio integrada, apontando para a redução da dualidade entre ensino propedêutico e a formação profissional de nível médio.

Em 2010, o governo Lula ainda publicou mais três decretos que tinham como objetivo aumentar a autonomia administrativa e financeira dos institutos. Os Decretos nº 7.311/2010 e 7.312/2010 permitiam que novos profissionais docentes e administrativos fossem admitidos nas vagas oriundas de aposentadorias ou exonerações sem a necessidade de autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Educação. Já o Decreto nº 7.313/2010 permitiu que os recursos que ainda estivessem disponíveis nas instituições no final do ano não precisavam ser devolvidos à União como determinava o procedimento de execução orçamentária

da União. Estes recursos poderiam, a partir da publicação do decreto, serem utilizados pelos Institutos no ano seguinte, desde que na mesma atividade para a qual foram destinados originalmente. Estes três decretos basicamente visaram assegurar a continuidade de ações em curso nos institutos, evitando sobressaltos no processo pedagógico em função da demora inerente à execução financeira e provimento de cargos.

Em 2010, as políticas para a educação profissional foram objeto de discussão em dois momentos importantes: na realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) e na proposta do governo Lula para o Plano de Desenvolvimento da Educação para o decênio 2011 a 2020 que se materializou no Projeto de Lei nº 8.035/2010 apresentado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010.

A proposição da CONAE (2010) apontava para uma política pública que contemplasse a “ruptura do dualismo estrutural entre o ensino médio e a educação pública profissional” (CONAE, 2010 p. 69, grifo no original). A CONAE também indicou a concepção de educação que entendia que deveria ser desenvolvida no PNE:

Nesse sentido, cabe compreender o ensino médio na concepção de escola unitária e de escola politécnica, para garantir a efetivação do ensino médio integrado, na sua perspectiva teórico-política-ideológicas, conferindo materialidade à proposta de integração do Decreto nº 5.154 de 2004 como alternativa inicial e a instituição plena da escola unitária como meta (CONAE, 2010, p. 69-70, grifos no original).

Para o desenvolvimento dessa concepção de educação, o CONAE apontou ainda para a necessidade de expansão da oferta de educação pública profissional de qualidade entendida na perspectiva do trabalho como princípio educativo, com financiamento público capaz de atender às demandas produtivas e sociais em consonância com a sustentabilidade socioambiental e com a inclusão social. Assim, a educação profissional integrada ao ensino médio, ao mesmo tempo em que faria parte da formação integral do indivíduo, deveria atender às crescentes demandas de formação de recursos humanos e difusão de conhecimentos científicos necessários como suporte dos arranjos produtivos locais e regionais.

Vale ressaltar que o Projeto de Lei nº 8.035/2010 também avançou no sentido de reduzir a dualidade estrutural presente na relação entre o ensino médio e a educação profissional de nível técnico, na medida em que propôs “universalizar até 2016 o atendimento escolar para toda população de 15 a 17 anos e elevar até 2020 a taxa líquida de matrículas nesta faixa etária” (Meta

3). A relação dessa meta com a diminuição da dualidade estrutural foi observada no momento em que o projeto de Lei estabeleceu como estratégia para atingi-la: “fomentar a expansão das matrículas do ensino médio integrado à educação profissional observando-se as peculiaridades das populações do campo, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas” (Estratégia 3.5). No entanto, na forma como foi proposta a meta, o avanço estaria restrito aos indivíduos que se encontram nas faixas regulares do Ensino Médio.

Essa foi uma preposição inequívoca de uma política que avançava no sentido de reduzir a dualidade histórica. Esse avanço seria reforçado pela preposição de se “duplicar as matrículas de educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta” (Meta 11), sendo que uma das estratégias propostas para alcançar esta meta foi a de se “expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (...)” (Estratégia 11.1). Como a Lei nº 11.892/2008, que criou os institutos federais, estabeleceu como um dos seus objetivos ministrarem educação técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, esta meta fortalecia a orientação neste sentido.

Embora a CONAE tivesse sido patrocinada pelo MEC com o objetivo primeiro de subsidiar a elaboração do PNE e, no caso da educação profissional, o Projeto de Lei nº 8.035/2010 tenha contemplado em grande parte esta orientação, a Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Educação – ANPEd, (s/d) observa que nem todos os avanços contidos no Documento Final do CONAE foram contemplados no projeto do plano.

A ANPEd (s/d) observa que a proposta do governo, para o PNE 2011 a 2020, deveria ser mais objetiva na defesa da educação profissional pública referindo-se ao fato de que se faz necessário ampliar a oferta pública de educação profissional técnica de nível médio. Isto porque, historicamente no Brasil, a educação profissional expandiu-se na iniciativa privada, uma vez que contou com subsídios, subvenções, recursos de contribuições sociais e, embora tenham sido contribuições da sociedade, estas foram administradas por empresários de acordo com os interesses do sistema capitalista de acumulação. Assim, sugeriu a supressão das estratégias presentes na proposta do governo de ampliar a oferta de matrículas gratuitas ofertadas pelas entidades privadas e de ampliar a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições públicas de educação (Estratégia 11.5 e 11.6). A supressão dessas emendas, no entendimento da ANPEd, com o qual concordamos, reforça a

perspectiva da defesa da expansão da oferta pública de educação profissional. Nesta mesma linha, foram sugeridas modificações nas estratégias que se referiam à formação inicial e continuada de trabalhadores, as quais, na proposta do governo, deveriam ocorrer em regime de colaboração e com o apoio das entidades privadas vinculadas ao sistema sindical (Estratégia 10.6). Foi proposta uma modificação no sentido de possibilitar o acesso das redes públicas aos equipamentos já existentes nas estruturas empresariais e sindicais, que foram construídas com subsídios públicos e/ou dos próprios trabalhadores.

Desta forma, o governo Lula conclui a regulamentação da educação profissional conferindo-lhe uma orientação para o ensino técnico integrado. Porém, não restringiu outras formas de relação desta modalidade de ensino com a educação básica. Como as novas unidades de ensino que foram criadas em decorrência do plano de expansão obrigatoriamente foram integradas a um dos institutos federais e admitindo-se a necessária reorganização de seus projetos pedagógicos à luz dos novos mecanismos de regulação, então a expansão ocorreu prioritariamente na oferta de educação profissional técnica de nível médio integrado.

Cabe ressaltar que a redução da dualidade não se dará apenas em decorrência de mudanças nas disposições legais ou dos dispositivos de regulação, conforme lembra Kuenzer (2010, p. 862): “a superação da dualidade estrutural não é uma questão pedagógica, uma vez que é socialmente determinada pela contradição entre o capital e o trabalho”. Desta forma, segundo a autora, a dualidade só poderá ser efetivamente superada em outro modo de produção no qual ocorra a superação da contradição entre a propriedade dos meios de produção e a propriedade da força de trabalho. Contudo, as mudanças nas formas de objetivação desta categoria que ocorrem em razão do novo regime de acumulação flexível, impactam significativamente a concepção do ensino médio para os jovens trabalhadores.

Para Kuenzer (2010) na dualidade observada historicamente havia uma formação geral oferecida a classe média e as classes superiores influentes e uma formação profissional dirigida aos indivíduos pertencentes as classes populares, sob o pressuposto de que o mundo das classes populares era o mundo do trabalho. Com a transformação das EAFs, ETs e CEFETs nos Institutos Federais esta ocorrendo uma inversão do processo dual. A educação geral, antes reservada à elite, ao ser disponibilizada para as classes populares sofreu um processo de banalização e desqualificação do ensino médio. Os jovens e adultos que vivem do trabalho

passaram a ter como modalidade mais acessível o ensino médio de educação geral ofertado no período noturno. Neste período, que as matrículas correspondem a aproximadamente 50% do total, são frequentes as distorções idade-série e os índices de evasão e repetência se ampliam.

Keunzer (2010) foi categórica ao apontar a inversão do processo dual:

A inversão da dualidade, portanto, é a nova realidade da escola média para trabalhadores, que têm como alternativa a modalidade de educação geral. A educação tecnológica de qualidade ofertada pela rede pública, de modo geral, é frequentada por jovens de classe média, que vêem nela uma alternativa de inclusão no mundo do trabalho, de continuidade dos estudos em nível superior e de ascensão social (p. 865).

Diante do exposto e considerando-se que o eixo central desta pesquisa é o estudo da relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico, nota-se que a evolução do número de matrículas no ensino médio nas instituições federais, observadas durante a vigência do governo Lula revelam uma retração no número de matrículas para o nível médio da educação de 7,45 no seu total, tendo diminuído o número de matrículas nas dependências administrativas estadual, municipal e particular. No entanto, no segmento federal observa-se um aumento de 36,81 % no número de matrículas (Tabela n.º. 04). Entende-se que este aumento ocorreu como consequência da revogação, em 2003, da Portaria MEC n.º. 646/1997 que limitava a oferta de ensino médio nas instituições federais.

**Tabela 4: Evolução do número de matrículas no ensino médio, de acordo com a dependência administrativa nos anos 2003 a 2010<sup>20</sup>.**

Ano	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
2003	9.072.942	74.344	7.667.713	203.368	1.127.517
2004	9.189.357	67.652	7.800.983	189.331	1.111.391
2005	9.031.302	68.651	7.682.995	182.067	1.097.589
2006	8.906.820	67.650	7.584.391	186.045	1.068.734
2007	8.369.369	68.999	7.239.523	163.779	897.068
2008	8.037.039	34.376	6.953.894	105.280	943.489
2009	8.337.160	90.353	7.163.020	110.780	973.007
2010	8.357.675	101.715	7.177.019	91.103	987.838
<b>Varição (%)</b>	<b>-7,45</b>	<b>36,81</b>	<b>-6,58</b>	<b>- 55,15</b>	<b>- 12,39</b>

FONTE: ADAPTADO DO INEP – Censos Escolares

A possibilidade de elaboração de projetos pedagógicos com currículos de ensino médio

<sup>20</sup> Inclui Normal/Magistério e Integrado

integrados à educação profissional deveria se iniciar a partir de 2005, ou seja, no ano posterior à publicação do Decreto nº. 5.154/2004. Como o decreto não impôs, mas apenas instituiu a possibilidade desta forma de articulação, a oferta de vagas em cursos de ensino médio integrado ao ensino técnico seria resultado de uma decisão tomada pela escola em nível de microimplementação de políticas. Nas escolas que, tradicionalmente, ofertavam ensino médio e técnico em concomitância, o que significava realizar duas matrículas para o mesmo aluno, num primeiro momento a integração significava a otimização administrativa, e o primeiro passo a se esperar seria a unificação da matrícula.

Uma análise histórica da evolução do número de matrículas, que poderia revelar como se comportaram as escolas, foi dificultada pelas alterações conceituais introduzidas pelo Decreto nº 5.154/2004 e, posteriormente, pela Lei nº 11.741/2008. Nos anos iniciais da vigência do Decreto nº 5154/2004, as escolas tinham a possibilidade de realizar matrículas na modalidade de ensino médio integrado e, desta forma, as informações prestadas aos órgãos de pesquisa, como no caso do INEP, podem ter sido diferentes de uma escola para outra. Contudo, conforme se observa na Tabela 05 abaixo, o número de matrículas na forma de articulação integrada nas escolas da rede federal foi pequeno no ano de 2005 e teve um aumento muito significativo a partir de 2009. Na medida em que se observou um aumento da oferta na modalidade integrada, ocorreu a diminuição do número de matrículas na modalidade concomitante. Ou seja, a modalidade concomitante foi sendo gradativamente substituída pela forma integral.

Importante também considerar as diferentes acepções que o termo integrado pode representar. Portanto, quando nos referimos ao ensino integrado a partir de 2005, não temos como distinguir se trata-se da concepção proposta no Decreto nº 5.154/2005, que se referiu a uma formação de carácter integrado, politécnico, omnilateral, no sentido que lhe emprestam Marx e Gramsci, ou se representa uma apropriação da escola no sentido de reconstituir a experiência representada pela Lei nº 5.692/1971, conforme Ferretti (2011, p. 797) observou que ocorreu no IFSP<sup>21</sup>.

Como já vimos anteriormente, os gestores da rede federal haviam se posicionado contrários à revogação do Decreto 2.208/1997 e, portanto, era de se esperar que a adesão às

---

<sup>21</sup> FERRETTI (2011) realizou pesquisa intitulada “Problemas Institucionais e Pedagógicos na Implantação da Reforma Curricular na Educação Profissional Técnica de Nível Médio no IFSP” entre os anos de 2007 e 2009.

prerrogativas do Decreto 5.154/2004 fosse baixa, como de fato ocorreu. Mas a criação dos Institutos a partir de 2008, por meio da Lei nº 11.892/2008, como uma ação do PDE, orientava as escolas para que prioritariamente reformulassem seus currículos para a oferta de ensino técnico de forma integrada com o ensino médio. Esta orientação foi acompanhada de melhoria das matrizes orçamentárias e do quadro de servidores e configurou-se numa situação favorável a esta modalidade de articulação capaz de se sobrepor às possíveis vantagens que as escolas teriam conquistado nas suas relações com o setor produtivo que haviam sido favorecidas pela legislação anterior.

**Tabela 05: Evolução do número de matrículas conforme forma de articulação entre ensino médio e ensino técnico e dependência administrativa<sup>22</sup>**

Ano	Total de matrículas no Ensino Médio	Dependência administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Integrado	Concomitante	Integrado	Concomitante	Integrado	Concomitante	Integrado	Concomitante
2005	9.031.302	5.352	40.150	18.275	98.239	1.483	6.971	15.519	146161
2006 <sup>23</sup>	8.906.820								
2007	8.369.369	27.204	36.733	37.942	114.174	6.218	10.323	15.188	155768
2008	8.037.039	47.644	30.514	60.861	156.885	6.901	16.268	17.113	175493
2009	8.337.160	61.313	28.020	84.560	151.288	8.321	7.386	21.637	119341
2010	8.357.675	76.137	25.953	108.585	72.785	8.846	5.801	22.150	112.011
Variação (%)	-7,45	1376,3	-35,36	594,17	-25,94	638,00	-16,78	142,0	-23,36

FONTE: ADAPTADO DE INEP – Censos Escolares.

Em 2005, na rede federal, foram efetuadas 5.352 matrículas na modalidade integrada, número este que foi crescendo chegando a 76.137 matrículas em 2010, representando um aumento de 1.376,3% neste período. Por outro lado, observou-se uma redução de 30,21% na modalidade concomitante, visto que foi desta modalidade que migraram as matrículas para o ensino integrado, conforme se pode constatar na Tabela 05.

Nas escolas estaduais, entre 2005 e 2010, ocorreu um crescimento de 594,17% nas matrículas de ensino médio integrado ao ensino técnico, índice que, embora menor do que o observado na rede federal, foi significativo e aponta para a opção desta forma de articulação em detrimento do ensino técnico concomitante. Neste caso, de acordo com a Tabela 05, pode-se

<sup>22</sup> Para efeito desta análise, consideraram-se apenas as formas de articulação “integrado e concomitante”.

<sup>23</sup> Em 2006, os dados de matrículas do ensino médio e da educação profissional não foram coletados separadamente com as subdivisões “integrado, concomitante ou subsequente.” (INEP 2010 – Informação prestada por e-mail).

observar que a modalidade concomitante continuou crescendo até o ano de 2008 e apenas a partir de 2009 o número de matrículas nesta modalidade começou a diminuir de forma que, em 2010, era 25,94% menor do que em 2005. Movimento semelhante pode ser observado nos estabelecimentos municipais.

Nos estabelecimentos privados, o comportamento foi semelhante ao observado nos estabelecimentos públicos, porém com menor intensidade. Houve um aumento de 152% nas matrículas da modalidade integrada e uma redução de 23,36% nas matrículas realizadas na modalidade concomitante, conforme a Tabela 05.

Em 2010, no Brasil haviam 8.357.675 alunos matriculados no ensino médio e 1.140.388 no ensino técnico incluindo as três formas de articulação com o ensino médio: integrado, concomitante e subsequente. Um total de 432.268 cursavam o ensino técnico de forma integrado ou concomitante, ou seja, 5,17% do total (Tabela 06). As matrículas na modalidade integrada somavam 215.718, o que significa pouco mais de 2,5% do total de alunos matriculados no ensino médio. Estes números podem sugerir insipiência da educação profissional frente ao universo da educação exclusivamente propedêutica. Porém, se do ponto de vista estatístico, estes números aproximam a educação profissional, principalmente a integrada ao ensino médio, ao nível de insignificância, por outro lado, este panorama nos remete à expressão usada por Saviani (1998) de que as escolas da rede federal seriam os “germens” para o desenvolvimento do ensino politécnico no Brasil.

O intenso crescimento do número de matrículas observado na modalidade integrada, principalmente na rede federal e nas escolas estaduais, aliado à consolidação do plano de expansão da rede federal, são dados que indicam uma tendência de crescimento que apontam para um possível efeito “fermento” que a política do presidente Lula provocou na Educação Profissional e Tecnológica.

O plano de expansão anunciado em 2007 foi financiado integralmente com recursos públicos. Para uma análise de sua evolução, faz-se necessário considerar que as novas unidades só foram criadas como ação do PDE e, desta forma, como unidades escolares na categoria de campus avançado de um dos 38 Institutos Federais.

A política de expansão da rede federal assumiu um significado importante por duas razões: primeira por se constituir numa ação direta do Estado que, com recursos próprios, criou

escolas públicas que dispõem de orçamento para a manutenção e quadro de servidores assegurados pelo governo federal; a segunda razão é de ordem quantitativa, pois, da criação das primeiras 19 unidades em 1909 até o ano de 2002, haviam sido criadas 144 escolas federais.

Durante o governo Lula (2002 a 2010), o número de instituições passou para 252 unidades, ou seja, houve um aumento de 75,60% em relação às escolas que haviam sido criadas durante os 100 anos de existência da rede federal, conforme se verifica na Tabela 06.

**Tabela 6: Evolução do número de Estabelecimentos de Educação Profissional de acordo com a Dependência Administrativa de 2005 a 2010.**

Ano	Dependência Administrativa.							
	Total	Pública		Privada		Nível da Federação		
		Nº	%	Nº	%	Federal	Estadual	Municipal
2005	3.230	912	28,24	2.318	71,76	146	632	134
2006	3.335	998		2.337		144	727	127
2007	3.230	1.078		2.152		156	792	130
2008	3.374	1.104		2.270		175	805	124
2009	3.535	1.173		2.362		210	846	117
2010	3884	1.434	37,00	2.447	63,24	252	1.059	126
Variação %	20,24	57,23		5,56		75,60	67,56	-5,97

FONTE: Adaptado de MEC/INEP, Censos Escolares.

No período entre 2005 e 2010 houve um aumento no número de estabelecimentos de educação profissional no Brasil na ordem de 20,24%. Este aumento foi determinado principalmente pelo incremento de instituições públicas. Os dados da Tabela 06 mostram, que além do segmento federal, houve um aumento dos estabelecimentos estaduais de educação profissional na ordem de 67,56%, semelhante portanto ao crescimento observado na rede federal. Ainda que no segmento municipal tenha ocorrido uma redução de 5,57% no número de estabelecimentos, no setor público de modo geral ocorreu um aumento na ordem de 57,23%. Este aumento foi muito superior ao observado no segmento privado (5,56%). Portanto é possível inferir que os recursos públicos investidos na educação profissional neste período foram direcionados para o financiamento de instituições públicas.

No governo Lula, os instrumentos normativos produzidos definiram uma política em que

duas escolas, ainda que pertencentes à mesma rede federal podiam produzir suas próprias regras, normas e instrumentos de execução desta política com diferentes concepções de cidadania. Possibilitou a elaboração de projetos políticos pedagógicos baseados em currículos integrados numa concepção de formação integral da cidadania, porém, permitiu-se a manutenção dos projetos que haviam sido elaborados de acordo com os ideais neoliberais, mostrando-se desta forma medidas dúbias, entre atender aos anseios da comunidade educacional e às demandas do empresariado.

O ponto no qual historicamente observou-se a dualidade na formação do cidadão deixava em aberto duas possibilidades. Primeira a de que as escolas poderiam manter seus projetos pedagógicos que estavam executando e que foram elaborados à luz de uma legislação que estava a serviço de uma concepção de educação profissional claramente comprometida com os ideais neoliberais. A segunda, de reformular seus projetos políticos pedagógicos procurando, através dos currículos, integrarem o ensino médio com a educação profissional e com a liberdade, pelo menos no aspecto legal, de promover um projeto de escola comprometido com uma formação integral voltada para a formação social do cidadão.

Em última instância, esta decisão coube à comunidade escolar, incluídos nela o seu conselho diretor, a diretoria, seus coordenadores pedagógicos e principalmente os servidores docentes e técnicos administrativos, ou seja, à escola como organização que comporta os atores responsáveis pela implementação da política educacional para a educação profissional.

Importante ainda observar que a integração do ensino médio com o ensino técnico não se resume na unificação da matrícula, indo muito, além disto, o que certamente seria tema de grandes discussões internamente até que fossem definidas as estratégias que pudessem modificar o fazer pedagógico dos professores e dos demais envolvidos no processo de ensino aprendizagem e, assim, promover efetivamente a integração.

## CAPITULO V

### IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO NOS INSTITUTOS FEDERAIS

Para a análise dos efeitos que as políticas para educação profissional técnica de nível médio concebidas no nível macro produziram nos Institutos Federais, inicialmente apresentamos uma síntese histórica da criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, empreendemos uma análise nos PDIs dos Institutos Federais procurando, sobretudo identificar qual a concepção de formação que orienta seus processos educativos. Apresentamos ainda o resultado de dois estudos de casos realizados em dois campi dos Institutos Federais, nos quais procuramos identificar os efeitos nas ações dos atores que atuam no nível micropolítico de implementação das políticas.

#### **5 . 1 – A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Das Escolas de Aprendizizes à criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.**

Os estudos que resgatam a história da educação profissional no Brasil apontam o ato de criação das primeiras Escolas de Aprendizizes e Artífices (EAA) em 1909 pelo então presidente Nilo Peçanha como sendo a origem da Rede Federal. Entendemos ser esta a gênese da Rede Federal. No entanto, destacamos outros dois modelos de instituição de ensino que tiveram participação importante na constituição da Rede Federal, conforme estabelecido pela Lei 11.892/2008. Trata-se dos Aprendizados Agrícolas e dos Patronatos Agrícolas, criados respectivamente em 1910 e 1918.

Essas instituições foram criadas no mesmo período histórico das Escolas de Aprendizizes. Também estavam sob a tutela do governo federal e tinham como finalidade a formação profissional. No seu processo evolutivo, como ocorreu com as EAA, sofreram alterações na sua forma organizacional. Um mudaram de dependência administrativa enquanto outras foram

sendo criadas e incorporadas ao grupo. Durante determinado período, trilharam caminhos distintos, porém, o certo é que tiveram participação importante na definição da identidade social das atuais escolas da Rede Federal.

Neste breve resgate histórico, procura-se descrever o percurso que sugeriram esses três tipos distintos de instituições até a sua unificação representada pelos institutos federais criados em 2008, quando passaram a pertencer à mesma institucionalidade. Esta nova institucionalidade foi resultado das medidas políticas que foram implementadas durante o período Lula, e é nela que se pretende analisar os efeitos das reformas políticas produzidas na relação entre o ensino médio e o ensino técnico de nível médio.

Considera-se, então, como primeiro ato na constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909, assinado pelo então presidente Nilo Peçanha, através do qual se criou um conjunto de 19 Escolas de Aprendizes e Artífices. Conforme se observa na figura 01, foi criada uma escola em cada capital do Estado brasileiro, conforme a divisão geopolítica daquela época. À exceção, foram dois estados: primeiro, o Rio Grande do Sul, onde já funcionava o Instituto Técnico Profissional da Escola de Engenharia de Porto Alegre - o Instituto Parobé- criado em 1906, sendo o pioneiro na educação profissional no país; segundo, o Rio de Janeiro, onde a escola foi instalada na cidade de Campos dos Goytacazes, cidade natal do então presidente da República<sup>24</sup>. As EAA foram criadas sob a justificativa da necessidade de prover as classes proletárias de meios que garantissem a sua sobrevivência, ou seja, oferecer alternativas aos “desprovidos de fortuna”, conforme se referiu o próprio decreto de criação (PEREIRA, 2009). Como se pode observar na figura 01, tinha-se o objetivo de atender geograficamente a todo o território nacional, prevalecendo desde então a ideia de rede.

A denominação de “rede” está relacionada com as características iniciais dessas escolas, visto que elas se diferenciavam das demais escolas de ensino profissional da época, tanto das públicas como das privadas. Elas formavam, desde a sua criação, “todo um sistema escolar, pois estavam submetidas a uma legislação específica que as distinguiu das demais condições de

---

<sup>24</sup> De acordo com Pereira (2009), a explicação para isso é que, para a criação das escolas, o governo federal negociava com os estados para que cedessem as instalações, mas, como o presidente da época, Nilo Peçanha, tinha divergências com o presidente do estado do Rio de Janeiro (Alfredo Backer), a escola acabou sendo instalada em Campos (cidade natal de Nilo Peçanha).

ingresso e destinação esperada dos egressos” (CUNHA, 2000, p. 94).

**Figura 01: Divisão Geopolítica em 1909, com a indicação dos locais da instalação das 19 Escolas de Aprendizes e Artífices.**



Fonte: BRASIL (s/d) disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php>

As Escolas de Aprendizes e Artífices eram mantidas pelo governo federal por intermédio do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que havia sido criado em 1906. Essa foi considerada a primeira ação direta do governo federal no sentido de definir uma política de educação profissional no país (PEREIRA, 2009).

Embora as EAA tivessem sido criadas dentro do espírito industrialista que predominava no início do século XIX, discursos voltados para a modernização agrícola e a formação de mão de obra para atender às demandas do modelo de desenvolvimento agroexportador, que foram hegemônicos no período do império, se renovaram no período da primeira república, sob o

argumento da necessidade de modernização agrícola. Neste sentido, em 1910, por intermédio do Decreto nº 8.319, organizou-se o ensino agrícola em nível nacional, tendo o governo federal como centralizador das políticas. Assim foi instituída a primeira lei de Ensino Agrícola. Por esta lei, foi prevista a criação dos Aprendizados Agrícolas (AA), estabelecimentos de ensino destinados à formação em nível elementar de trabalhadores agrícolas (NERY, 2010).

Ainda em 1910, um mês após a promulgação do Decreto nº 8.319, o governo federal baixou mais três decretos específicos para a criação dos primeiros aprendizados agrícolas, sob a responsabilidade do governo federal: o Decreto nº 8.357 de 09/11/1910 para a criação do AA de São Simão em São Paulo; o decreto nº 8.358 também de 09/11/1910 para a criação do AA de Barbacena MG; e o Decreto nº 8.365 de 10/11/1910 para a criação do AA de São Luiz das Missões no RS.

Em 1918, por meio do Decreto nº 12.893, o governo federal autorizou a criação dos Patronatos Agrícolas (PA), (ANEXO I), modelo de instituição destinada à educação de menores desvalidos que, recolhidos nos centros urbanos, eram compulsoriamente destinados a esses estabelecimentos com o objetivo de receberem instrução primária, cívica, noções práticas de agricultura, zootecnia e veterinária. Esses estabelecimentos também eram mantidos pelo Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio e foram instalados nos postos zootécnicos, fazendas-modelos de criação, núcleos coloniais e outros estabelecimentos do referido ministério (OLIVEIRA, 2003).

A criação dos Patronatos Agrícolas inicialmente representou uma “concorrência” ao desenvolvimento dos Aprendizados Agrícolas, visto que, ao abrigarem os menores com dificuldades de ajustamento social recolhidos das ruas das grandes cidades e proporcionarem-lhes formação para o trabalho agrícola, atendiam de uma só vez os interesses urbanos e os interesses rurais, enquanto os Aprendizados Agrícolas tinham sua atuação restrita ao setor rural. Todavia, contrário aos Patronatos Agrícolas, pesava a observação de que enfatizavam “muito mais o aspecto corretivo, regenerador, do que o caráter técnico-científico voltado para a modernização agropecuária”<sup>25</sup> (NERY, 2010, p. 188).

No percurso histórico, tanto dos AA quanto dos PA, foram ocorrendo modificações em

---

<sup>25</sup> Por conta desta característica, por um determinado período de sua evolução, os patronatos estiveram vinculados ao Ministério da Justiça.

suas estruturas organizativas e dependências administrativas de modo que, dos oito Aprendizados Agrícolas que haviam sido criados inicialmente até 1930, apenas três permaneciam sob a tutela do governo federal. Em 1934, cinco patronatos agrícolas foram transformados em Aprendizados Agrícolas e outros foram criados elevando para 10 o número destes estabelecimentos (NERY, 2010). Entre os Patronatos Agrícolas transformados em AA, estava o atual Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS, na época Patronato Agrícola Visconde de Mauá, que passou a denominar-se AA de Minas Gerais.

O ensino agrícola de nível médio teve início em 1933, quando, por meio do Decreto nº 22.934, o AA de Barbacena, ainda vinculado ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, foi transformado em Escola Agrícola, passando a ofertar ensino secundário agrícola. Na prática, esta instituição consistia na formação de instrutores agrícolas, ou seja, profissionais que atuavam no espaço profissional intermediário entre os agrônomos e os trabalhadores agrícolas (NERY, 2010).

Com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930, este assumiu a supervisão das EAA, função que passou a ser exercida através da Inspeção do Ensino Profissional Técnico (SANTOS, 2000). Os AA continuaram sob a supervisão do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

A separação nos órgãos de gestão das políticas para educação profissional inseriu as instituições de formação profissional no meio da disputa que ocorria neste período a respeito do modelo de desenvolvimento para o país. Por um lado, o ensino técnico-industrial, sob a tutela do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, representava as correntes do modelo urbano baseado na industrialização; por outro, o ensino agrícola, sob a gestão do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, procurava atender às demandas dos setores que defendiam o modelo de desenvolvimento baseado na produção agrícola.

Em 1937, as escolas de aprendizes foram transformadas em Liceus Industriais e, em 1942, em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao do secundário - “Uma das causas dessa mudança foi a transformação do Brasil de um país agrário, exportador e dependente do café, em um país industrializado. Parte dessa mudança foi causada pela crise de 1929, que abalou a economia brasileira e acelerou o crescimento da produção industrial” (PEREIRA, 2009).

Por outro lado, após a transformação dos Patronatos Agrícolas em Aprendizados Agrícolas, estes tiveram suas finalidades ampliadas. Além da formação de trabalhadores agrícolas, passaram a incorporar como objetivo a educação da população rural, ministrando-lhes cursos primários e supletivos, atribuições que foram instituídas em 1943 por meio do Decreto nº 14.252. Estas novas atribuições dos AA encontraram resistência por parte do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, que entendia que as atividades de ensino deveriam estar ligadas a este ministério (NERY, 2010).

Em 1946, em meio à “Reforma Capanema”<sup>26</sup>, foi aprovada a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, por meio do Decreto lei nº 9.613/1946, que teve origem no Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, ato que acirrou a disputa entre o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio pela condução das políticas do Ensino Agrícola. Esta disputa se estendeu até 1961, quando se aprovou a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lei nº 4.024/1961, que estabeleceu que todas as instituições de ensino ficariam subordinadas ao Ministério da Educação (NERY, 2010).

A Lei Orgânica do Ensino Agrícola reorganizou o currículo do ensino agrícola instituindo dois ciclos: o primeiro destinado aos cursos de iniciação agrícola, que deveriam ser articulados ao ensino primário; o segundo, por sua vez, destinado aos cursos técnicos, que deveriam ser ofertados em articulação com o ensino secundário. Essa nova legislação também estabeleceu uma nova classificação para os estabelecimentos de ensino agrícola, dividindo-os em três tipos: Escolas de Iniciação Agrícola, Escolas de Iniciação Agrícola e Escolas Agrotécnicas. As primeiras seriam destinadas a ministrar cursos de iniciação agrícola que tinham duração de dois anos e visavam à preparação profissional necessária para execução do trabalho de operário agrícola. As Escolas Agrícolas, além do curso de iniciação agrícola, teriam por objetivo ministrar os cursos de mestría agrícola, cuja duração era de dois anos e sequentes ao curso de iniciação agrícola. Os cursos de mestría teriam por finalidade a preparação profissional necessária ao exercício do trabalho de mestre agrícola. Já as Escolas Agrotécnicas ministrariam os cursos agrícolas técnicos, com duração de três anos, os quais seriam destinados ao ensino de técnicas próprias ao exercício de funções de caráter mais técnico na agricultura. Estas poderiam, ainda, ministrar cursos destinados à formação de pessoal docente para o ensino de disciplinas peculiares

---

<sup>26</sup> Ver Capítulo II.

ao ensino agrícola, ou de pessoal administrativo do ensino agrícola, como os cursos de magistério de economia rural doméstica com duração de dois anos, cursos de didática de ensino agrícola e cursos de administração de ensino agrícola, ambos com um ano de duração.

Instituída por meio do Decreto nº 47.038, em 1959, as Escolas Federais vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura foram transformadas em autarquias federais, adquirindo personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa, técnica e financeira. As escolas Industriais e Técnicas passaram a designar-se Escolas Técnicas Federais (BRASIL, s/d). Vale ressaltar que, por meio deste decreto, a expressão “rede federal” foi utilizada pela primeira vez na legislação brasileira, em referência às Escolas Federais do Ministério de Educação e Cultura.

As escolas agrícolas ainda estavam vinculadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e por isso não foram transformadas em Autarquias e nem compreendidas entre as instituições a que a expressão “rede federal” do decreto se referiu.

A transferência dos órgãos de ensino do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação e Cultura, conforme havia estabelecido a LDB Lei nº 4.024/1961, ocorreu em 1967 por meio do Decreto nº 60.731. E, em 1973, por meio do Decreto nº 72.434, foi criada, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, a Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário – COAGRI, órgão autônomo que tinha como finalidade prestar assistência técnica e financeira a estabelecimentos especializados no ensino agrícola.

Em 1978, com a Lei nº 6.545, três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs. Esta mudança ampliou as atribuições dessas instituições que passaram a ofertar cursos de formação de engenheiros de operação e tecnólogos (BRASIL s/d).

Em 1979, de acordo com o Decreto nº 83.935, os Colégios Agrícolas passaram a se chamar Escola Agrotécnica Federal seguido do nome da cidade onde se localizavam. Neste ano, para se adequar à Lei nº 5.692/1971 e ao Parecer nº 45/1972, organizaram-se os currículos de acordo com a metodologia do Sistema Escola-Fazenda - SEF (OLIVEIRA e BARBOSA, 2010).

Em 1993, por meio do processo de autarquização instituído pela Lei Federal nº 8.731/1993, as Escolas Agrotécnicas se igualaram às Escolas Técnicas Federais e aos Centros Federais de Educação Tecnológica, no que se refere à autonomia administrativa, didática e

disciplinar. A partir daí, as instituições que evoluíram das Escolas de Aprendizes, dos Aprendizados Agrícolas e dos Patronatos Agrícolas passaram a vincular-se ao mesmo órgão central de formulação de políticas para educação profissional, ou seja, à então Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC) do Ministério da Educação.

Na sequência, outras escolas técnicas e agrotécnicas foram sendo transformadas em CFETs, formando a base do que seria o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, sistema que foi instituído em 1994 pela Lei nº 8.948/1994, na qual ficou previsto que as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais seriam gradativamente transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (SILVA, 2009).

Em 2005, o CETEF-PR foi transformado em Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, constituindo-se na primeira universidade especializada do Brasil.

Em 2006, quando teve início a expansão que seria implantada no governo Lula, a rede federal contava com 144 unidades distribuídas entre centros de educação tecnológica e suas unidades de ensino descentralizadas, uma universidade tecnológica e seus *campi*, escolas agrotécnicas e escolas técnicas vinculadas às universidades federais, além do Colégio Pedro II/RJ. Os dados do INEP de 2010 (Tabela 6) mostram que, em 2010, havia 252 estabelecimentos da rede federal, que ofertavam educação profissional. Números do MEC, ano de 2011, indicam que as unidades já superavam o número de 354, que havia sido estabelecido como meta no início do plano de expansão em 2006<sup>27</sup>.

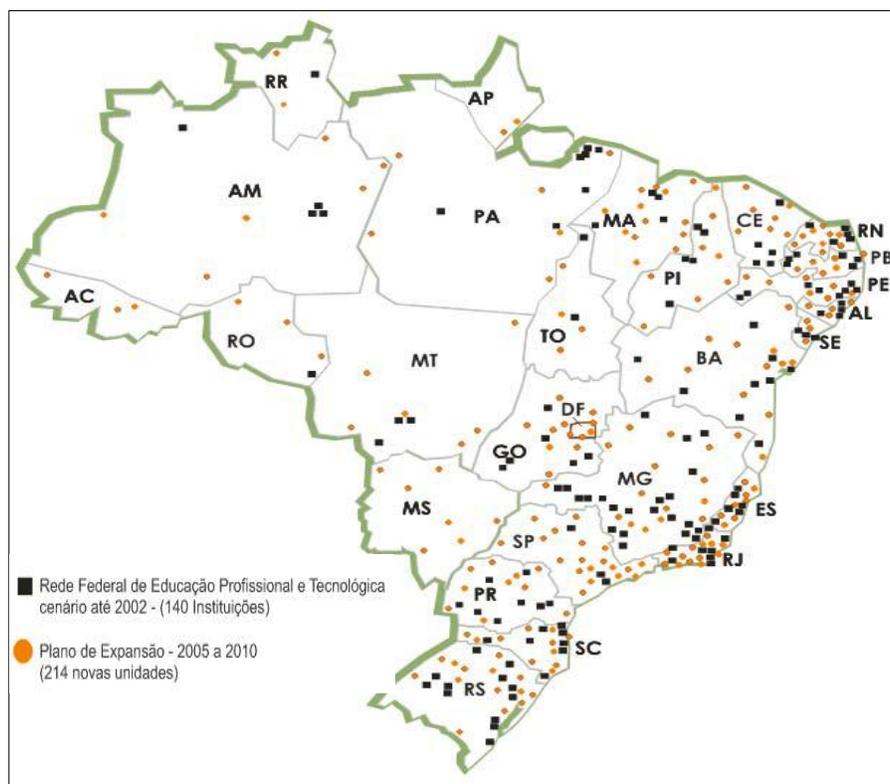
De acordo com a figura 02, observa-se que o plano de expansão seguiu o princípio de distribuição geográfica como o que esteve presente no ato de criação das primeiras escolas de aprendizes, visto que procurou atender aos estados da federação que foram criados depois de 1909 e que ainda não tinham sido contemplados com instituições federais de educação profissional.

A Figura 02 permite ainda observar que, além de contemplar todo o território nacional, o maior número de instituições concentra-se na faixa “centro leste” do país, por ser a região de maior concentração populacional e, portanto, de maior demanda por instituições dessa natureza.

---

<sup>27</sup> Conforme sítio oficial do MEC, [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br), acesso em 25/11/2011.

**Figura 2: Evolução do número de instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil entre 2002 e 2010.**



Fonte: BRASIL (s/d) disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php>

A Rede Federal, instituída pela Lei nº 11.892/2008, ficou constituída por 04 institucionalidades distintas assim distribuídas (Quadro 01): a) 38 Institutos Federais criados a partir da transformação de Centros Federais de Educação Tecnológica ou da integração entre Centros Federais de Educação Tecnológica; Escolas Técnicas Federais; Escolas Agrotécnicas Federais (ANEXO II) e Escolas Técnicas Vinculadas (ANEXO III); b) 24 Escolas Técnicas Vinculadas a universidades federais (ANEXO IV); c) 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET-RJ e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG); d) uma universidade tecnológica, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

**Quadro 01: Constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.**

<b>Instituição</b>	<b>Nº de Unidades</b>
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	38
Universidade Tecnológica Federal	01
Centro Federal de Educação Tecnológica	02
Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais	24
<b>Total</b>	<b>65</b>

Fonte: Lei nº 11.892/2008

Considera-se que a institucionalidade que melhor representa a rede federal é a dos Institutos, visto que na sua constituição abarcou 38 EAFs, 32 CEFETs, 8 Escolas Técnicas Federais e 8 Escolas Técnicas Vinculadas, perfazendo um total de 86 escolas entre as quais estavam a grande maioria daquelas que historicamente evoluíram das primeiras escolas de aprendizes, dos aprendizados agrícolas e dos patronatos agrícolas.

Quantitativamente os Institutos mostraram-se mais representativos e geograficamente foram distribuídos por todas as unidades da federação, estando presentes tanto nos grandes centros urbanos quanto em regiões rurais. As novas unidades que foram criadas por meio do plano de expansão foram sendo integradas a um dos 38 Institutos, contribuindo ainda mais para a supremacia representativa dessas instituições no âmbito da rede federal. Assim, entende-se que os IFs, pela sua abrangência geográfica, significam uma tendência para mudança no curso das funções do Estado, visto que essas novas instituições assumiram a função de instrumentos do Estado para a implantação de uma política pública, neste caso a política para educação profissional.

As diretrizes para o processo de integração das instituições federais para fins de constituição dos Institutos Federais foram estabelecidas pelo Decreto nº 6.095/2007, que determinou que, após a celebração do acordo entre as instituições proponentes da criação de um Instituto, estas instituições deveriam elaborar o seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI integrado. De acordo com o decreto, o PDI deve ser orientado, entre outras ações, para o objetivo de “ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente em cursos e programas integrados ao ensino regular” (Art. 4º).

Por isso na sequência analisamos os PDIs dos Institutos Federais criados em 2008, procurando compreender os efeitos das políticas concebidas em nível macropolítico na elaboração destes documentos. Entendemos ser importante, sobretudo compreender qual a concepção de formação presente nos PDIs que orienta os processos pedagógicos dos Institutos.

## **5. 2 – A Educação Profissional Técnica de Nível Médio nos PDIs dos Institutos Federais**

A elaboração dos PDIs pelos Institutos, em questão, ocorreu à luz dos elementos de regulação produzidos no nível macropolítico, por isso compreende-se que eles refletem a forma como as políticas conformadas pelos elementos normativos do nível macropolítico foram apreendidas pelos atores do nível institucional, no processo de implementação de políticas.

Compreende-se o PDI como um documento no qual se definem a missão da instituição de ensino, as estratégias, as condições de infraestrutura, os recursos humanos e financeiros necessários para atingir as metas e objetivos. É um instrumento de planejamento e gestão que considera a identidade da instituição no que diz respeito a sua filosofia de trabalho e deve reportar-se às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver.

Na condição de plano, consideramos o PDI como parte de um processo de planejamento das ações desenvolvidas pelos Institutos. Plano e planejamento são, em nosso trabalho, considerados conceitos próximos, que se inter-relacionam, porém distintos. Desta forma, a análise a que nos propomos neste estudo foi precedida de considerações a cerca da relação plano/planejamento e da perspectiva segundo a qual cada um dos conceitos foi considerado no desenvolvimento do trabalho.

Como plano, portanto, considera-se o documento no qual se registram as intenções. “É o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos” (MATUS, 1991, p. 28). Segundo este autor, o plano está rodeado de incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoios dos diferentes atores envolvidos na sua elaboração e na sua execução. Por isso, não é neutro, mas ideologicamente comprometido.

O planejamento, por sua vez, é compreendido numa dimensão maior do que o plano.

Inicia-se com a intenção. Portanto, antecede o plano. Ao se estabelecer um determinado objetivo, tem início o planejamento como processo visando à consecução deste objetivo. O planejamento trata do futuro buscando esclarecimentos do passado. O plano, neste sentido, está inserido no processo de planejamento.

De acordo com Testa (1992), o planejamento pode ser compreendido a partir de duas perspectivas: planejamento normativo e planejamento estratégico.

O planejamento normativo tem sua orientação baseada nos conceitos das ciências econômicas e normalmente tem no governo seu único ator que planifica suas decisões. Este tipo de planejamento recebeu críticas de vários autores, dentre as quais destacamos as que foram feitas por Testa (1992) com base em Matus (1979). Nesta concepção de planejamento, as empresas, governo e família são concebidos como categorias de análise estatística abstratas, compreendidas a partir de seu aspecto econômico. Conceber um plano, a partir desta compreensão de planejamento, não permite que ele considere sua viabilidade política visto que, em toda a sua formulação diagnóstica, considera-se a existência de oponentes potenciais ao plano. Tanto a parte diagnóstica como as propostas do plano normativo baseiam-se nos princípios econômicos, prejudicando a interação entre o econômico e o político.

O planejamento estratégico, por sua vez, apresenta-se como resultado do entendimento de que existem diferentes atores sociais e de que esses diferentes atores participam do planejamento num processo dialético entre o governo e as forças opositoras. Nesta perspectiva, são considerados os diferentes tipos de forças políticas que constituem o Estado. O planejamento estratégico se baseia ainda na noção de situação, entendida como o lugar social onde está situado o ator e a ação. Neste caso, as formas como esses atores se relacionam permitem entender a maneira como cada um define e delimita a situação e explica a realidade em função de seu propósito no processo (MATUS, 1978).

Assim, do planejamento estratégico derivou o conceito de planejamento estratégico situacional em referência ao planejamento que ocorre no nível das instituições. A ação que se desenvolve nas instituições, do ponto de partida como situação inicial ao estabelecimento das metas como situação objetiva, passando por diferentes trajetórias que implicam nas situações intermediárias, admitindo a existência de uma rede de trajetórias intermediárias possíveis, como consequência dos diferentes projetos das forças sociais em luta, termina por orientar a definição

da estratégia do plano (TESTA, 1992). Consolida-se assim o significado de planejamento estratégico situacional que pressupõe a adaptação a cada situação concreta onde é aplicado. Nesta perspectiva, o processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura.

Na perspectiva do planejamento estratégico, situa-se ainda o planejamento participativo, que consiste na produção de um planejamento como resultado do debate democrático. De acordo com Ganzeli (2000), este tipo de planejamento visa contemplar os diferentes “olhares” da realidade escolar, o que possibilita a criação de vínculos entre pais, alunos, funcionários, docentes e especialistas, de modo a organizar o trabalho coletivo da unidade escolar e favorecer a execução de ações, através de compromissos construídos entre aqueles diretamente atingidos pelo planejamento educacional. Em síntese, o processo de planejamento participativo tem por função transformar a realidade escolar. Planos que se originam em processos que não contemplem a participação efetiva dos agentes educacionais no seu processo de planejamento, estão fadados à letra morta (GANZELI, 2000).

Desta forma, compreende-se o plano como um documento que resulta de uma construção coletiva inserida na perspectiva do planejamento em seu caráter processual e dinâmico. Associamo-nos à ideia de Matus (1993), segundo a qual o plano deve ser um documento sempre pronto mas também sempre em processo de revisão. Rejeita-se, assim, a ideia do livro-plano, ou seja, um documento normativo elaborado por técnicos que não estão em contato direto com a realidade a ser planejada e que não serão afetados diretamente pelos resultados deste planejamento.

No entanto, vale destacar que organização da escola capitalista privilegia a separação entre o pensar e o agir, entre a concepção e a execução. Assim, temos os órgãos centrais definindo as metas, recursos e avaliação, restando às unidades de ensino um espaço muito limitado para realização de projetos elaborados pela própria equipe escolar (GANZELI e BALDAN, 2010). De acordo com esses autores, o profissional que trabalha na unidade escolar é visto pelos dirigentes, e não raramente, se percebe, apenas como executor e não produtor da educação.

Neste estudo, salientamos, olhou-se para os PDIs na condição de planos como

documentos num processo de planejamento participativo. Foi nesta perspectiva que procuramos realizar a análise.

Vale destacar que o PDI é um documento obrigatório para as instituições que requerem credenciamento junto ao MEC para oferta de ensino superior e foi estabelecido pelo Decreto nº 5.773/2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino. Trata-se de um documento exigido nos processos de avaliação institucional e de cursos.

O Artigo 14 da Lei 11.892/2008, lei que criou os institutos, estabeleceu que o Reitor teria a incumbência de promover, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a elaboração e encaminhamento ao Ministério da Educação da proposta do PDI do Instituto. A lei determinou ainda que fosse assegurada a participação da comunidade acadêmica na construção dos referidos documentos, orientando desta forma para o modelo de planejamento estratégico, mais precisamente o planejamento participativo.

Para a análise dos PDIs, tomaremos como referência os elementos constitutivos estabelecidos pelo Decreto nº 5.773/2006, segundo o qual eles deverão conter pelo menos os seguintes elementos:

- I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;
- II - projeto pedagógico da instituição;
- III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos (...);
- IV - organização didático-pedagógica da instituição (...);
- V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior (...);
- VI - organização administrativa da instituição (...);
- VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas (...);
- VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial;
- IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e
- X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras (Art. 16).

Com o objetivo de mantermos consonância com este instrumento normativo, referimo-nos a cada parte constitutiva do PDI como “elemento”, visto que foi esta a expressão utilizada no Decreto que estabeleceu sua obrigatoriedade.

Os elementos propostos indicam uma estrutura sistêmica em que a missão, os objetivos e as metas propostas devem ser estabelecidos considerando-se o histórico de desenvolvimento da instituição, bem como demonstrar as condições de infraestrutura, de recursos humanos e da organização didático-pedagógica que assegurem a real implementação dos PDIs. Observa-se, portanto, que, de acordo com estes elementos, o PDI foi concebido como um instrumento de planejamento e gestão das instituições de nível superior.

É importante salientar que, em relação a sua filosofia de trabalho, o PDI deveria reportar-se às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolveria e/ou pretendia desenvolver. Destacamos, portanto, a importância do item II “projeto pedagógico da instituição” para consecução do objetivo de nosso trabalho, pois entendemos que foi neste elemento que os planos explicitaram a forma como se estabeleceu a relação entre o ensino médio propedêutico e o ensino técnico de nível médio.

A Lei 11.892/2008 estabeleceu que a atuação dos Institutos deveria concentrar-se na oferta de ensino técnico de nível médio prioritariamente integrado ao ensino médio, contudo o PDI se constituiu numa exigência legal em razão de que esta mesma lei estabeleceu também que o ensino superior passaria a fazer parte das áreas previstas de sua atuação.

Assim, o PDI dos Institutos constituir-se-ia num documento peculiar, distinto dos demais elaborados pelas instituições de nível superior, pois, para atender à obrigatoriedade de conter o projeto pedagógico da instituição, deveria reportar-se, além do ensino superior, à educação básica, em seus diferentes níveis e modalidades de atuação. Destacamos que, entre esses níveis e modalidades, encontra-se o objeto de investigação deste trabalho, ou seja, os efeitos das reformas educacionais no período Lula na construção do projeto pedagógico das instituições da rede federal, mais precisamente a forma como elas estabeleceram a relação entre o ensino médio e ensino técnico de nível médio.

Outra particularidade surgida com a criação dos Institutos advém do fato de esta nova institucionalidade estar submetida ao controle de diferentes órgãos do MEC responsáveis pela elaboração e implementação das políticas. Na opção pela elaboração de matrizes curriculares para o ensino médio integrado ao ensino técnico, os Institutos deviam seguir as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio e as Diretrizes Curriculares Nacionais para ensino técnico de nível médio, elaboradas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional da Educação. A

política para o ensino médio estava sob orientação da Secretaria de Educação Básica, enquanto a política de ensino técnico estava a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Por outro lado, as questões inerentes ao ensino superior estavam condicionadas às diretrizes elaboradas pela Câmara de Ensino Superior do CNE e às políticas conduzidas pela Secretaria de Ensino Superior, a quem deviam submeter seus cursos para fins de reconhecimento.

O Decreto nº 5.773/2006, ao estabelecer no seu primeiro item a necessidade de se resgatar historicamente a constituição do Instituto, invoca desta forma a identidade sócio-cultural da instituição. Neste aspecto, pode-se identificar o primeiro desafio que deveria ser superado na constituição do Instituto, ou seja, acomodar, sob uma nova institucionalidade, histórias e culturas muitas vezes construídas em percursos distintos, orientadas por objetivos, finalidades e estratégias de atuação distintas, conflitos de interesses como os que foram observados nas trajetórias históricas iniciadas com as Escolas de Aprendizes e Artífices, dos Patronatos Agrícolas e dos Aprendizados Agrícolas bem como no passado recente, com as diferentes orientações e interesses das Escolas Agrotécnicas Federais, Escolas Técnicas Federais, Escolas Vinculadas e CEFETs.

A elaboração do PDI dos Institutos se constituiu num momento importante para que as instituições da rede federal discutissem um projeto pedagógico, orientado pelas novas possibilidades de articulação entre o ensino médio e o ensino técnico de nível médio, conforme previsto na Lei nº 11.741/2008. Embora a possibilidade de organização do ensino médio integrado ao ensino técnico de nível médio já tivesse sido facultada pelo Decreto nº 5.154/04, a Lei nº 11.741/2008, ao incorporar essa possibilidade na LDB, transformou uma política de governo, característica conferida pelo decreto, numa política de Estado, condição conferida pela lei de diretrizes e bases, constituindo assim um elemento de regulação mais consistente. Este fato, aliado à necessidade de elaboração do PDI, constituiu as condições que levaram à discussão do tema com vistas a definir a linha de atuação dos Institutos nos anos de vigência do plano<sup>28</sup>.

O processo de construção do PDI exigia a elaboração conjunta de um novo projeto pedagógico por parte das instituições que se propunham a constituir um Instituto. A Lei nº 11.892/2008, no Artigo 14, determinou que fosse assegurada a participação da comunidade acadêmica na construção dos referidos documentos. O resultado desta construção representou,

---

<sup>28</sup> O PDI é elaborado para um período de 05 (cinco anos)

por sua vez, o resultado da forma como as instituições se apropriaram dos mecanismos de regulação, constituídos no nível macropolítico. A construção do PDI refletiu também a forma como as diferentes marcas culturais inerentes ao processo histórico formativo de cada instituição se refletiram no referido documento.

O PDI representa um documento no qual se registraram as intenções dos Institutos, constituindo, portanto, um documento que se encontra no nível do discurso. O que consta nele não é garantia de que foi executado na forma como disposto, visto que ainda ocorreria um processo de apropriação destas disposições pelos campi que compunham os Institutos e que representavam várias unidades educacionais. Desta forma, os campi foram considerados como locais de efetivação das ações e materialização da política. Ainda que inserido num processo de planejamento, o PDI foi abordado a partir do conceito de plano. Por isso, nossa abordagem foi restrita aos documentos.

Desta forma, consideramos que a análise dos PDIs elaborados pelos Institutos significa certamente uma importante aproximação da realidade que se pretende revelar neste trabalho, qual seja, os efeitos das políticas para educação profissional do período do governo Lula na construção do ensino integrado nas instituições da rede federal. Esta análise representa, portanto uma etapa intermediária do percurso percorrido no sentido de se responder à questão inicial que orienta as ações deste trabalho, objetivo que se pretende que seja alcançado com a realização de dois estudos de caso nos Institutos.

Para análise, sistematização, descrição e interpretação dos planos, nos orientamos pelos procedimentos metodológicos de análise de conteúdo. Desta forma, procurou-se não perder de vista as condições contextuais em que os dados foram originados, assim como se procurou levar em conta as inferências que fizemos na leitura dos documentos, a partir de nossa visão de mundo, enfim, nossa percepção e interpretação dos dados.

A partir deste entendimento, realizamos uma “leitura flutuante” dos 28 PDIs. A “leitura flutuante” é a primeira atividade na metodologia de análise documental, segundo a qual se estabelece contato com os documentos a serem analisados e procura-se conhecer os textos e as mensagens neles contidas (FRANCO, 2008). Na sequência, seguindo os procedimentos metodológicos sugeridos por estes autores, realizamos um “procedimento exploratório” nos 28 PDIs.

Tendo a forma de relação entre o ensino técnico de nível médio e o ensino médio como eixo condutor da análise, este procedimento nos permitiu estabelecer um percurso de trabalho no qual iniciamos com a análise geral dos PDIs, momento em que destacamos as características gerais dos planos, seus elementos constitutivos e a forma como foram elaborados. Na sequência, realizamos a análise detalhada dos PDIs procurando identificar a concepção de formação presente nos documentos.

### **5 . 2 . 1 - Características gerais dos PDIs**

Dos 38 institutos criados em 2008, foram analisados os PDIs de 28. Os outros dez não estavam acessíveis nos sítios oficiais das instituições bem como não responderam às solicitações de disponibilização que fizemos. Dos 28 analisados, 25<sup>29</sup> foram aprovados e encaminhados ao MEC em até junho de 2009. Os outros 03 foram apresentados no ano de 2010. A apresentação até Junho de 2009 objetivava atender ao disposto no Art. 14 da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, no qual ficou estabelecido que o reitor teria 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.

Lembramos que, por ocasião da criação dos Institutos, as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais buscavam a sua transformação e os CEFETs pleiteavam a sua transformação em Universidade tecnológica. A Criação dos Institutos como decisão centralizada do governo federal surpreendeu as Escolas da Rede Federal. O prazo de 180 dias para a elaboração do PDI para uma institucionalidade completamente nova na educação brasileira foi pouco. Nesta circunstância, a elaboração do PDI ocorreu de forma apressada.

Na análise geral dos PDI partimos da observação da presença dos elementos constitutivos mínimos estabelecidos pelo Decreto n° 5.773/2006 e, na sequência, identificamos a presença de outros elementos. Conforme pode ser observado no Quadro 02, apenas o primeiro elemento esteve presente em todos os documentos. Dos 28 documentos, 17 abordaram todos os elementos estabelecidos pelo Decreto.

---

<sup>29</sup> Neste número incluímos o PDI do UF SULRIOGRANDENSE que, embora apresentado em 2009, a versão disponível no sítio da instituição e que foi utilizada nesta análise foi atualizada em Dezembro de 2010.

**Quadro 02: Elementos constitutivos dos 28 PDIs analisados.**

<b>Elemento do PDI de acordo com decreto nº 5.773/2006</b>	<b>PDIs que apresentaram o elemento</b>	
	<b>Nº</b>	<b>%</b>
I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso.	28	100
II - projeto pedagógico da instituição	20	71,42
III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos (...)	27	96,42
IV - organização didático-pedagógica da instituição (...)	25	89,28
V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior (...);	27	96,42
VI - organização administrativa da instituição (...)	25	89,28
VII - infraestrutura física e instalações acadêmicas (...)	27	96,42
VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial	20	71,42
IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado	28	
X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras	25	89,28
<b>Outros elementos encontrados nos PDIs</b>		
Perfil Institucional	27	96,42
Finalidades	18	64,28
Princípios Filosóficos e Metodológicos	14	50
Políticas de Ensino	21	75

Fonte: Pesquisa

Consideramos que o PDI apresentou o elemento independente de constar a sua denominação na forma como sugerida no Decreto, visto que em diversos casos as denominações dos elementos foram diferentes, como nos exemplos que apresentamos a seguir: “Gestão Educacional” (IF CATARINENSE) e “Gestão Institucional” (IFRS) que foram utilizados para apresentar a Organização Administrativa da Instituição; “Gestão de Pessoas” (IF CATARINENSE e IFRS) e “Recursos Humanos” (IFGO) como elementos nos quais foram abordados o Perfil do Corpo Docente; “Metas Plurianuais” (IF FLUMINENSE) para apresentar o cronograma de implantação; “Investimentos e Custeios” (IFBA) e “Aspectos Financeiros e Orçamentários” (IFRS) nos quais foi apresentado o

Demonstrativo de Capacidade e Sustentabilidade Financeiras. Nesta perspectiva observou-se que, de modo geral, os PDIs procuraram atender ao disposto no Decreto.

Observamos a presença de elementos que não foram estabelecidos pelo Decreto, entre os quais o Perfil Institucional, Finalidades, Princípios Filosóficos e Metodológicos e Políticas de Ensino (QUADRO 02). Dentre estes elementos, destacamos o Perfil Institucional que esteve presente em 96,42% . Neste elemento, além de aspectos relacionados ao contexto social, econômico e geográfico da criação do Instituto, foram abordados sub elementos do elemento I previsto no Decreto.

O elemento I foi abordado a partir de quatro sub elementos: missão, objetivos, metas e histórico, sendo que, para efeito desta análise, quando encontramos dois destes sub elementos, considerou-se o elemento I presente no PDI.

Na análise conjunta do elemento I com o Perfil Institucional, observamos que a missão constou em 26 planos, os objetivos foram apresentados em 27 planos, as metas foram estabelecidas em 24 planos e o histórico de implantação foi apresentado em 27 dos 28 planos.

O elemento “II - Projeto Pedagógico”, cuja obrigatoriedade foi determinada pelo Decreto nº 5.773/2006, foi observado, com esta denominação, em apenas 20 documentos. Neste item, os documentos fizeram considerações sobre as estratégias propostas para execução da política de ensino do Instituto. Observamos a presença significativa dos elementos “Políticas de Ensino” e “Princípios Filosóficos e Metodológicos” respectivamente em 75% e 50 % dos planos nos quais também foram abordadas estratégias para execução da política de ensino.

Os outros elementos de presença obrigatória nos PDIs estavam presentes nos documentos, conforme se pode observar no Quadro 02, ainda que com denominações diferentes daquelas previstas no referido Decreto.

O fato de os Institutos terem se originado da integração de instituições federais de ensino previamente existentes, e todas vinculadas aos mesmos órgãos de gestão de políticas do MEC, traduziu-se em semelhanças nas condições físicas, administrativas e financeiras iniciais. As proposições de melhorias nestas condições estavam condicionadas aos mesmos condicionantes das políticas de nível macropolítico e de gestão da educação profissional, especialmente aquelas conduzidas pelo MEC.

Nesta análise geral também procuramos identificar a forma de elaboração dos PDIs,

especificamente se eles resultaram de um processo de construção coletiva, conforme o disposto na Lei nº 11.892/2008. Dos 28 PDIs analisados, 11 não fizeram referência à participação da comunidade escolar no processo de construção do documento; em 10 documentos encontrou-se referência à construção coletiva sem no entanto especificar as formas de participação da comunidade escolar; em 06 planos analisados existia referência à participação coletiva na elaboração dos planos, com apresentação de cronograma e o detalhamento de ações como a realização de reuniões, assembleias, debates, audiências públicas, constituição de grupos de trabalho entre outras atividades, caracterizando-os como modelos de planejamento participativo.

Neste caso, destacamos a ocorrência de dois casos peculiares. O primeiro refere-se ao PDI do IFBA que informou ter sido elaborado num “processo de construção coletiva” justificando assim: “o IFBA que, desde o ano de 1998, havia construído o seu Planejamento Estratégico para o horizonte de 10 (dez) anos, reorientou o seu processo de Planejamento Institucional constituindo uma Comissão para a elaboração de uma proposta de Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI - com vigência de outubro de 2004 a 2008” (p. 17). Como se observa, tais informações são desconexas visto que o IFBA foi constituído em 2008 e, assim, as ações anteriores a 2008 não deveriam constar como inerentes à nova institucionalidade. Outro caso peculiar que destacamos foi o observado no documento apresentado pelo IFGO, no qual consta que o PDI foi elaborado “pela equipe de pró-reitores e diretores-gerais dos *campi*” (p. 4) e diz que será submetido à consulta pública, pois “o futuro será construído coletivamente” (p. 5). Pelo que se vê, estas informações não nos permitem distinguir se a equipe diretiva coordenou a elaboração de um documento com a participação dos interessados ou se o PDI foi elaborado de maneira centralizada, determinando que apenas o futuro PDI poderia ser construído coletivamente.

Assim, dos 28 planos, 16 afirmaram tratar-se de elaboração coletiva. Cabe questionar se os 11 PDIs que não fizeram referências à forma de elaboração foram elaborados de maneira centralizada ou apenas não se manifestaram neste sentido.

Em sua grande maioria, os PDIs apresentaram os elementos constitutivos obrigatórios, contudo, entendemos que a ausência de elementos em alguns documentos, ainda que em pequeno número, contrariou o dispositivo legal, que estabeleceu a obrigatoriedade de que um mínimo de elementos deveria estar presente em todos os documentos.

Cabe destacar que a observação de estruturas semelhantes com a inclusão de elementos novos que se repetiram nos planos de diferentes Institutos, como foi o caso do “Perfil Institucional”, sugere que as instituições trocaram informações entre si, denotando assim influência de uma sobre as outras no inédito e apressado processo de elaboração do PDI.

### **5 . 2 . 2 – Análise dos PDIs segundo a concepção de formação**

Na análise da evolução das políticas para a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil observou-se que as escolas elaboraram seus projetos pedagógicos à luz das diretrizes e bases estabelecidas pelos governos por meio de medidas regulatórias representadas, principalmente por instrumentos jurídicos e normativos. A trajetória histórica da educação profissional revelou-nos uma relação de dualidade entre o ideário de formação de um sujeito autônomo de direitos e deveres, construtor de cidadania plena, e a unilateralidade da formação técnica voltada ao atendimento das necessidades do sistema capitalista de produção.

Dentre os vários momentos históricos em que esta discussão esteve presente, relembramos o processo de aprovação da LDB 4.024/61, quando foi estabelecida a equivalência plena entre os cursos técnicos e propedêuticos, e a Lei 5.692/71, que substituiu essa equivalência pela obrigatoriedade da habilitação profissional. Num período mais recente, a discussão esteve presente nas reformas promovidas na década de 90, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em que se estabeleceu a separação completa entre o ensino médio e a formação profissional de nível técnico. Por sua vez, nos anos 2000, relembramos as ações do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi retomada a proposição de integração do ensino médio com a educação profissional, enquanto possibilidade no momento de elaboração dos projetos pedagógicos pelas unidades escolares.

Tomando essa dualidade como eixo norteador, analisa-se como os mecanismos de regulação, especialmente os representados pelas leis de nº 11.741/2008 e nº 11.892/2008, que conformaram as políticas públicas brasileiras para educação profissional e tecnológica concebidas em nível macro político, refletiram-se na elaboração dos PDIs pelos Institutos Federais.

Nesta análise dos 28 PDIs, utilizamos como referência duas concepções de formação: a

concepção de formação integral que possibilita o exercício pleno da cidadania e a concepção de formação funcionalista voltada ao atendimento das necessidades do mercado de trabalho.

A estrutura interna dos documentos foi analisada procurando-se ainda observar se eles mantinham coerência com os demais documentos, que conformam as políticas para educação profissional no nível macropolítico de regulação. Em nossa análise, a falta de coerência evidencia-se quando os temas de um plano não se encontram de acordo com os mecanismos no nível macro de regulação.

Os mecanismos de regulação do nível macropolítico orientaram os Institutos Federais para que organizassem seus Projetos Pedagógicos de forma que o ensino técnico fosse ofertado integrado ao ensino médio numa perspectiva de formação integral. Lembramos que a Lei da criação dos Institutos estabeleceu que estes deveriam priorizar o ensino técnico integrado ao ensino médio.

Desta forma, para manterem coerência com o nível macro de regulação, os PDIs deveriam orientar os processos de formação dos institutos a partir de uma concepção para formação integral. Entendemos que a orientação para uma formação funcionalista para o trabalho significava uma relação incoerente entre os diferentes níveis de regulação.

A partir deste entendimento, seguindo os procedimentos metodológicos sugeridos por Franco (2008), realizamos um “procedimento exploratório” nos 28 PDIs, buscando menções explícitas ou implícitas que revelassem a concepção de formação presente nos documentos.

Por este procedimento, verificamos que a concepção de formação pode ser observada em praticamente todos os elementos constitutivos do PDI, contudo, em determinados elementos, ela foi mais bem explicitada. Dentre estes elementos, destacamos: a missão, os objetivos, as finalidades, o Projeto Pedagógico da Instituição (PPI), a organização didático- pedagógica e a proposta de oferta de novos cursos. No entanto, observa-se que por vezes apareceram como elementos constitutivos do PDI e outras vezes como subelementos do PPI. Por isso foram abordados sem termos a preocupação de classificá-los como elementos do PDI ou subelementos do PPI. Outro subelemento do PPI que foi objeto desta análise foi o denominado ‘princípios filosóficos e metodológicos’, visto que entendemos que neles estejam presentes os subsídios norteadores do fazer pedagógico e por isso apontam para o ideal de formação que a Instituição pretende alcançar.

Ressaltamos que, desta forma, a análise da concepção de formação nos PDIs foi realizada nos elementos missão, objetivos, finalidades, princípios filosóficos e organização didática e oferta de novos cursos, sem, contudo, considerarmos o seu status de elemento do PDI ou subitem do PPI.

#### **a) A missão**

No processo de planejamento a missão representa o motivo central e deve conter a razão de ser da instituição. Ela deve expressar a noção daquilo que a instituição deseja desempenhar, deve estar orientada para o exterior da instituição, de modo a visar as necessidades da sociedade e dos seus indivíduos. A missão aponta a direção que a instituição deverá seguir no processo de planejamento representado pelo PDI. Destacamos ainda que os demais elementos do plano decorrem da missão.

Entende-se que, para orientar seus processos para uma concepção de formação integral, a missão constante no PDI deve fazer referência a todas as dimensões da formação humana. Um exemplo deste caso foi observado no PDI do IFSULDEMINAS:

Promover a excelência na oferta da educação profissional e tecnológica, em todos os níveis, formando cidadãos críticos, criativos, competentes e humanistas, articulando ensino, pesquisa e extensão e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do sul de minas gerais (PDI IFSULDEMINAS, p. 14).

Entende-se que, para o sujeito exercer a cidadania de forma “crítica” e “humanística”, além das dimensões científicas e tecnológicas responsáveis pela formação profissional técnica, o processo formativo deveria contemplar as dimensões política, ética e sociocultural da formação humana. Ou seja, deveria ser um processo de formação integral. Estes aspectos da formação humana não foram diretamente explicitados na missão, contudo, eles foram subentendidos na concepção de cidadania proposta.

Em outros casos observou-se a prevalência da orientação para a formação funcionalista:

Formar e qualificar profissionais no âmbito da educação tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional, bem como realizar pesquisa aplicada e promover o desenvolvimento científico e tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade em geral, especialmente de abrangência local e regional, oferecendo mecanismos para a

educação continuada e criando soluções técnicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social (PDI IF FLUMINENSE, p. 19).

Neste caso observa-se que a missão se referia apenas às dimensões científicas e tecnológicas não fazendo referências a outras dimensões da formação humana. O fato de se referir ao “desenvolvimento socioeconômico” parece-nos sugerir um processo formativo que considerava os aspectos sociais da formação humana. Ainda assim, entendemos que orientava para uma concepção de formação restrita, pois não indicava qual a concepção de sociedade que se pretendia desenvolver. Por outro lado, a missão enfatizava que a atuação do IF FLUMINENSE deveria ser orientada para os setores econômicos e produtivos, ou seja, orientava para uma formação funcionalista.

Em outros documentos entendemos que a missão foi apresentada de forma generalista possibilitando diferentes interpretações com relação à concepção de formação:

Desenvolver de forma articulada os processos de educação, pesquisa aplicada, inovação tecnológica e extensão, valorizando o ser humano, considerando a territorialidade e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país (PDI IFRR, p. 9).

Como se observou, neste caso não houve referência à concepção de cidadania, de sociedade ou de formação. Não se observou referência a nenhuma dimensão da formação humana, o que não nos permitiu relacionar claramente a missão com nenhuma das duas concepções de formação que utilizamos como base para análise.

Dos 28 PDIs analisados, 27 apresentaram a missão. Destes, entendemos que 19 se referiam a uma missão que contemplava prioritariamente uma concepção de formação integral, 01 aponta para formação funcionalista e, em 07 PDIs, não foi possível identificar a concepção de formação.

## **b) Objetivos**

Para mantermos o foco na relação entre o ensino profissional e o ensino propedêutico de nível médio, a análise dos objetivos concentrou-se naqueles inerentes à formação profissional de nível médio.

Todos os 28 PDIs analisados apresentaram os objetivos, sendo que entendemos que 20 foram objetivos que apontavam para um processo de formação integral e em 08 casos não foi

possível relacionar o objetivo a uma concepção de formação específica.

Em 17 planos a redação do objetivo relativo à concepção de formação, que deveria prevalecer nos cursos técnicos de nível médio, foi exatamente a mesma estabelecida pela Lei nº 11.892/2008 e como sendo o primeiro objetivo dos Institutos Federais, ou seja: “Ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos”.

Da mesma forma que a Lei de criação dos institutos federais colocou a oferta de ensino técnico de nível médio integrado a educação profissional como primeiro objetivo dos institutos, estes também o assumiram, no PDI, como sendo seu principal objetivo.

Os casos nos quais entendemos que não foi possível relacionar o objetivo a uma concepção de formação específica, os objetivos que se relacionavam à formação profissional de nível médio se apresentaram de forma muito genérica, como: “Aprimorar a educação profissional de nível médio” (PDI do IFSUL RIGRANDENSE) e “Ministrar educação profissional técnica de nível médio” (PDI do IFB). Entendemos que objetivos como estes não favoreciam que o PDI cumprisse sua função no processo de planejamento que, neste caso, seria de incorporar o resultado das discussões coletivas no âmbito da comunidade escolar no que diz respeito à concepção de formação e se constituir no documento orientador desta concepção.

Em 02 dos 28 planos analisados, os objetivos apresentados se referiam às finalidades estabelecidas pela Lei de criação dos Institutos Federais. Além da concepção de formação, neste procedimento fica implícito também a intencionalidade dos Institutos em seguirem as orientações das políticas de nível macropolítico.

### **c) Finalidades**

Dos 28 PDIs analisados, 17 apresentaram um elemento denominado finalidades. Entendemos que nestes casos elas se referem a uma formação integral. Destaca-se que 16 dos 17 PDIs que apresentaram as finalidades relacionadas com a formação integral utilizaram a mesma redação dada pela Lei 11.892/2008, das quais apresentamos as três primeiras:

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

- II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;
- III - promover a integração e a verticalização da educação básica a educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão (Art. 6º).

De acordo com o exposto, a orientação para formação integral pode ser observada no inciso I ao se referir ao “desenvolvimento socioeconômico”, no inciso II na medida em que estabelece a concepção de pesquisa como princípio educativo e, principalmente, no inciso III no qual se refere diretamente à “integração” da educação básica com a educação profissional, condição que entendemos ser vital para o desenvolvimento de uma concepção de formação integral.

O PDI do IFMG foi o único que apresentou uma redação original para este elemento:

O IFMG tem como finalidade formar e qualificar profissionais de nível técnico, tecnológico, licenciatura, bacharelado e pós-graduação nas diferentes modalidades, em qualquer área dos vários segmentos e setores da economia, em estreita articulação com as demandas da sociedade e do mercado de trabalho.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais tem o compromisso com a valorização do aprendizado, através do desenvolvimento de habilidades e competências, e da geração de conhecimentos humanísticos, científicos e tecnológicos.

Procura promover junto ao corpo discente amplo domínio das atividades intelectuais, culturais e práticas laborais, como instrumento de conquista da cidadania e de adaptação ao mercado de trabalho, preparando-os para agir com autonomia e responsabilidade. Para isso, desenvolve as bases tecnológicas em laboratórios de ensino e produção, enquanto também trabalha as bases instrumentais e científicas, na convivência diária e através de atividades de lazer, esportes, artísticas e culturais (p. 1, 2).

Observa-se que a formação relacionada com as demandas do mercado de trabalho está presente assim como os termos “habilidades e competências”, que nos remetem às diretrizes elaboradas pelo MEC na década de 1990. Entendemos, contudo, que não se trata de uma concepção de formação restrita a estes aspectos, visto que o documento entende como sendo finalidades do Instituto o desenvolvimento de outras dimensões da formação humana fazendo referências a “conhecimentos humanísticos” e a “atividades de lazer, esportes, artísticas e culturais” que remetem a uma concepção de formação integral.

O fato de a grande maioria dos PDIs apresentarem a transcrição literal das finalidades estabelecidas pela Lei, por um lado, evidencia uma coerência entre as duas instâncias de

implementação das políticas, por outro, indica a influência do MEC no processo. Como a criação dos Institutos foi uma decisão centralizada, coube a estes apenas acatar suas finalidades.

Entendemos que, nesta circunstância, a análise da orientação de formação presente neste elemento do PDI ficou prejudicada pelo fato de que as Finalidades dos Institutos não se constituíram em ponto de discussão entre os envolvidos na sua elaboração. Apenas foram transferidas as finalidades atribuídas no nível macropolítico do planejamento para o nível meso do planejamento representado pelos PDIs.

#### **d) Princípios filosóficos do PPI**

Conforme estabelecidos pelos órgãos reguladores, os princípios filosóficos do Projeto Pedagógico Institucional devem ser resultado de um processo coletivo de decisões e devem refletir a concepção de sociedade, educação, escola e de cidadão a ser formado. Tais princípios refletem, sobretudo, a visão de mundo dos atores que serve de fio norteador de todo o projeto pedagógico da instituição. Isto pode ser percebido nos princípios apresentados no PDI do IFPR: “Todos os processos educativos, assim como suas respectivas metodologias e meios, têm por base a concepção de educação como elemento de transformação pessoal e social” (p. 61).

E também no caso do PDI do IF FARROUPILHA:

Diante desse contexto, a educação é um espaço para revelar, de forma crítica, as relações assimétricas da sociedade, os privilégios e discriminações e, por meio da construção de uma consciência social, buscar a transformação da realidade. (...) O Instituto compromete-se com uma formação humanística, integral, em que os conhecimentos partem da prática social e a ela retornam transformando-a (p. 64 e 65).

Nos dois exemplos apresentados observou-se que os Institutos adotaram como princípios uma concepção de educação crítica e transformadora da sociedade que só pode ser pensada a partir de uma concepção de formação integral. A inclusão deste elemento como constituinte dos PDIs não foi estabelecida pelo Decreto nº 5. 773/2006, mesmo assim ele foi observado em 14 dos 28. Em todos os casos, os princípios apresentados mantinham relação com os elementos de macrorregulação política, referiam-se, portanto a uma concepção de formação integral.

#### **e) Organização didática e pedagógica**

A organização didática e pedagógica no PDI da Instituição, entendemos que deve

contemplar a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto à flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos. A organização didática e pedagógica deve, portanto, contemplar a estrutura administrativa e curricular.

Compreendemos que todos os aspectos da organização didática e pedagógica abordada nos PDIs tinham relação com a concepção de formação, porém, nesta perspectiva de análise, concentramos os olhares na forma como foram organizados os currículos, mais especificamente na forma como planejaram estabelecer a relação entre ensino médio regular e o ensino técnico de nível médio.

Para esta análise, também utilizamos como estratégia o ‘procedimento exploratório’ no qual procuramos identificar as diretrizes que orientaram a organização dos currículos. Este procedimento nos permitiu observar que, dos 28 PDIs analisados, 20 explicitaram um referencial teórico de orientação dos currículos, em 04 planos o referencial foi mencionado como elemento a ser construído e, em outros 04 PDIs, apontou-se a necessidade do referencial teórico sem no entanto apresentarem este referencial.

Entre os 20 PDIs que apresentaram referencial teórico de orientação para a organização dos currículos, 11 referiram-se a diretrizes que orientavam para a concepção de formação integral, 08 orientavam para uma formação funcionalista e um apresentou-se contraditório com relação à concepção de formação.

Como exemplo de orientação para formação integral, destacamos o que foi apresentado no PDI do IFPE:

Em suma, os conteúdos selecionados devem contemplar os requisitos exigidos pelo mundo do trabalho, nos campos de atuação do profissional daquele nível e modalidade de ensino, valorizando as múltiplas dimensões da formação humana como a ética, a cultura, a estética, a política, a econômica, a social e a emocional, na perspectiva da formação omnilateral, observando atentamente as diretrizes do projeto pedagógico do curso, em particular, e do Instituto, de uma maneira geral, no que diz respeito aos compromissos de formação que levem ao desenvolvimento do homem e da sociedade (p. 94).

Observa-se que a organização e a escolha dos componentes curriculares, segundo esta

orientação, devem contemplar todas as dimensões da formação humana. Para tanto, fez-se uso do termo omnilateral, que foi utilizado por Marx (1988) para se referir à educação politécnica, segundo a qual se deveria combinar trabalho produtivo com educação intelectual e corporal resultando numa formação em que os indivíduos pudessem compreender todo o processo produtivo e a complexidade das práticas sociais.

Dentre os 08 PDIs, cujas diretrizes curriculares orientavam para a formação funcionalista, destacamos:

A organização curricular definida por competências refere-se à execução de tarefas e atividades direcionadas ao trabalho na dimensão técnico-instrumental, em sua dimensão ética, considerando o ato de assumir responsabilidades frente às situações de trabalho complexas (PDI IFSC, p. 60 e 61).

A formação funcionalista esteve presente no entendimento de que o currículo deveria se pautar pelo conceito das competências profissionais. Os documentos cujas diretrizes curriculares estavam voltadas para uma formação funcionalista se orientavam pelas Diretrizes Curriculares Nacionais que, por ocasião da elaboração dos PDIs, vigoravam as estabelecidas no Parecer CNE/CEB 16/1999 no governo FHC e sob as orientações de uma formação restrita para atender às necessidades do mercado de trabalho.

O PDI que entendemos conter um referencial teórico contraditório para orientação da organização curricular foi o apresentado pelo IFMG:

Para atingir seu objetivo de formar cidadãos capacitados e competentes para atuarem em diversas profissões, pesquisa, difusão de conhecimentos e processos que contribuam para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social da nação, a Instituição estabelecerá currículos e organização didática coerentes e flexíveis, centrados no desenvolvimento de competências básicas e profissionais (p. 40). (...) A ordenação curricular será estruturada em séries/semestres/módulos com as disciplinas de cada curso (p. 42).

Neste caso observou-se que o documento, além de apontar para o conceito das competências profissionais, orienta para a organização em módulos, própria dos percursos que buscam uma formação aligeirada, segmentada e restrita, a qual esteve nas bases das orientações curriculares que predominaram durante a vigência do Decreto nº 2.208/1998, orientando assim para uma formação funcionalista.

Na sequência, o mesmo documento passa a orientar para outra concepção de formação:

O IFMG, comprometido com a formação integral de seus alunos, adotará metodologias e recursos de ensino inovadores e criativos, num esforço para minimizar a histórica segmentação entre as áreas do conhecimento, entre teoria e prática, entre formação geral e profissional, entre o que se prega, se planeja e o que se realiza, entre o saber fazer e o saber ser (p. 42).

Explicitamente, neste caso o documento se referiu à formação integral na forma como foi compreendida nas bases teóricas que sustentaram as mudanças promovidas na LDB por meio da Lei nº 11.741/2008, evidenciando uma contradição nas orientações do PDI para organização curricular do Instituto. Trata-se da mesma contradição presente nos mecanismos de regulação de nível macro, visto que a LDB e a lei de criação dos Institutos orientam para formação integral e as Diretrizes Curriculares vigentes seguem uma perspectiva funcionalista.

Neste elemento do PDI, a exemplo dos anteriores, observou-se a coerência entre as orientações de nível macropolítico com o referencial teórico apresentado para orientação da organização didática e pedagógica dos Institutos. Predominaram orientações para formação integral, contudo, observamos que as orientações para formação funcionalista neste caso foram superiores às que foram observadas nos elementos dos PDIS analisados anteriormente.

#### **f) Proposta de novos cursos**

Consideramos que a proposição de oferta de cursos na modalidade técnicos integrada ao ensino médio representa uma ação no sentido de se buscar uma formação integral, enquanto que a oferta de cursos nas modalidades concomitantes e subsequentes relaciona-se a uma concepção de formação funcionalista.

Nos 28 PDIs analisados, foram contempladas as três formas possíveis de acordo com o que foi estabelecido pela Lei 11.741/2008, a saber, integrada, concomitante e subsequente.

Estabelecemos como critérios que a análise se concentraria nos cursos novos, por entendermos que estes deveriam incorporar os resultados das discussões que ocorreram na elaboração do PDI em função dos mecanismos de regulação das políticas do nível macro. Não consideramos nesta análise os cursos do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, visto que, conforme as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 5.840/2006, esta modalidade só poderia ser ofertada na modalidade integrada. Neste caso, o Decreto não permitiu espaço normativo para que as escolas exercessem seu poder regulatório e, assim, entendemos que nesta

modalidade não houve discussão a cerca da concepção de formação. Consideramos que a oferta de cursos na modalidade integrada contemplava a concepção de formação integral, enquanto que as modalidades concomitantes e subsequentes foram consideradas em conjunto como modalidades de oferta que contemplavam a concepção de formação funcionalista.

Dos 28 PDIs analisados, verificamos que em 24 foram apresentados os cursos que o Instituto pretendia ofertar separados nas diferentes modalidades, em 04 casos não foi possível identificar a modalidade e em 04 não foi possível distinguir os novos cursos dos pré-existentes. Assim, só foi possível procedermos à análise da concepção de formação em 20 dos 28 PDIs. Destes 20, 09 priorizaram cursos na modalidade integrada, em outros 09 prevaleceram as modalidades concomitantes e subsequentes e, em dois casos, o número de cursos foi o mesmo nas duas situações.

Por esta perspectiva de análise, não houve uma definição com relação à concepção de formação, visto que o número de Institutos que priorizaram a oferta de cursos na modalidade que representa a concepção de formação integral foi o mesmo dos que priorizaram a oferta de cursos nas modalidades relacionadas com a concepção de formação funcionalista. Contudo, não ocorreu a oferta prioritária na modalidade integrada conforme a orientação da lei de criação dos Institutos.

Como a proposta de número de novos cursos foi muito diferente entre os institutos, também realizamos a análise pela perspectiva da oferta global dos cursos.

Na análise global das propostas de cursos nos 28 PDIs, foram identificadas 826 propostas de novos cursos técnicos de nível médio regulares. Destes, 366 (44,31%) se referiam à modalidade de ensino técnico regular integrado ao ensino médio, 369 (44,67%) cursos da modalidade subsequente e 24 (2,91%) cursos na modalidade da concomitância e 67 (8,11%) se referiam a cursos cuja modalidade de oferta não foi identificada. A soma dos cursos nas modalidades subsequentes e concomitantes resulta em 393 (47,58%) novos cursos cuja oferta estava relacionada à concepção de formação funcionalista, número este superior aos 366 (44,31%) cursos, cuja modalidade de oferta estava relacionada à concepção de formação integral.

Pela análise global da oferta de novos cursos, os PDIs dos Institutos demonstram que predominou a concepção de formação funcionalista.

### 5.2.3 – Reflexões sobre a concepção de formação nos PDIs dos Institutos

A análise dos PDIs elaborados pelos IFs revelou uma diversidade de situações que compreendem documentos que incorporaram as diretrizes estabelecidas pelos instrumentos de regulação produzidos no nível macropolítico, os quais foram apreendidos dentro do contexto local e projetam uma instituição comprometida com a concepção de educação integral, passando por documentos contraditórios em que, mesmo diante de um discurso de formação integral, projetaram cursos orientados por uma concepção de formação funcionalista restrita para o trabalho. Outros planos orientaram prioritariamente para a concepção de formação funcionalista. Identificamos ainda aqueles que evitaram um posicionamento sobre uma determinada concepção de educação.

Contudo, um olhar sobre o conjunto dos elementos constitutivos dos PDIs revelou a prevalência de uma concepção de formação integral, conforme pode ser observado no Quadro 03 no qual sintetizamos os resultados das análises. Nas colunas *concepção de formação integral e funcionalista* foram registrados os números de PDIs em que foi possível relacionar o elemento com uma das concepções de formação.

**Quadro 03: Concepção de formação observada nos PDIs**

Elemento do PDI	N° de PDIs que apresentaram o elemento		Concepção de formação					
			Integral		Funcionalista		Não identificada	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Missão	27	92,42	19	70,37	01	3,70	07	25,92
Objetivos	28	100	20	100	-	-	08	28,57
Finalidades	17	60,71	17	100	-	-	-	-
Princípios filosóficos	14	50	14	100	-	-	-	-
Organização didática	20	71,42	11	55	08	40	01	5
Oferta de novos cursos	24	85,71	09	37,5	09	37,5	06 <sup>(1)</sup>	25

(1) Nestes 06 casos estão incluídos os 04 nos quais não foi possível distinguir os novos cursos dos pré-existentes e os 02 casos em que o n° de cursos foi o mesmo para cada uma das concepções da formação.

Fonte: Pesquisa.

A concepção de formação integral predominou em todos os elementos analisados, com exceção da oferta de novos cursos em que o número foi o mesmo para as duas situações. A concepção de formação funcionalista não foi evidenciada em vários elementos, contudo, na organização didática e na oferta de novos cursos, ela pode ser identificada de forma significativa.

Um dos fatores que ajuda a entender este número significativo de orientações para formação funcionalista nestes elementos do PDI reside nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico que foram estabelecidas no Parecer CNE/CEB nº 16/1999. Estas Diretrizes foram estabelecidas segundo a concepção de formação funcionalista presente no Decreto nº 2.208/1997 e que ainda não haviam sido atualizadas a fim de incorporarem a concepção de formação presente na Lei nº 11.741/2008.

Outro aspecto importante a ser considerado para este entendimento diz respeito ao que Saviani (1997, p. 190) se referiu como sendo os “objetivos proclamados” e “objetivos reais”, uma vez que os primeiros indicam as finalidades gerais e amplas e, os segundos, os alvos concretos das ações. Segundo o autor, os objetivos proclamados circulam num nível ideal e os objetivos reais num nível concreto determinado pela ação. Desta forma, nem sempre os dois tipos de objetivos estão em consonância. Isto explica o que ocorreu na elaboração dos PDIs. Elementos como a missão, objetivos gerais, finalidades e princípios filosóficos estão no nível dos ‘objetivos proclamados’, no qual a convergência de interesses é mais consensual. Neste nível, observou-se a presença predominante da concepção de formação integral. Já os elementos organização didática e proposta de novos cursos, podemos dizer, se encontram no nível dos ‘objetivos reais’. Neste nível do planejamento, a diferença entre os interesses dos grupos e o modo de pensar dificulta o consenso e, assim, nestas ações, as análises apontaram para um aumento significativo de PDIs em que prevaleceu a concepção de formação funcionalista historicamente presente na educação profissional brasileira.

Observou-se também que, nos elementos objetivos e finalidades, predominou a transcrição literal dos objetivos e finalidades conforme foram instituídas aos institutos federais pela Lei 11.892/2008. Neste caso entende-se que não houve a incorporação de particularidades dos atores locais no processo de elaboração dos PDIs, o que se constituiu num indicativo de que tenham sido documentos elaborados com o objetivo apenas de cumprir o dispositivo legal. Neste caso, os PDIs adquirem características de ‘livro plano’ e perdem sua função de orientadores dos

processos educativos.

Em síntese, os PDIs foram compreendidos como documentos situados no nível meso de implementação de políticas. Importante considerar que, de acordo com Matus (1991), “o plano na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoio de outros atores” ( p. 28). Por isso, faz-se necessária a análise da forma como as orientações das políticas do nível macro foram compreendidas pelos atores localizados no nível micropolítico de implementação, a saber, os diretores de ensino, coordenadores e professores, servidores e alunos das instituições. É esta análise que faremos a seguir em dois estudos de casos realizados em duas instituições federais.

### **5 . 3 - A implementação das políticas em dois estudos de caso**

Iniciamos este trabalho com o estudo dos conceitos e fundamentos inerentes ao processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Na sequência, realizamos um resgate histórico das políticas para educação profissional revelando a origem e a evolução da dualidade entre o ensino propedêutico e o ensino técnico. Destinamos especial atenção às reformas educacionais ocorridas na perspectiva neoliberal na década de 1990, as quais orientavam os processos educativos para uma concepção de formação funcionalista. Realizamos uma detalhada análise dos elementos que conformaram as políticas no período do governo Lula assim como dos princípios que orientam os processos educativos para uma formação integral. Observamos os efeitos destas políticas no PDI de 28 dos 38 Institutos Federais criados em 2008. Na sequência, analisaremos os efeitos destas políticas nas unidades escolares da rede federal.

Conforme lembrou Aguerrondo (2007), a execução dos planos educacionais e sua eficiência estão vinculadas ao conceito de regulação e nos remetem para o campo da sociologia da educação e das análises do cotidiano escolar no qual se revela o carácter da trama organizativa da escola. Neste nível de ação, a que Barroso (2006) se referiu como “microrregulação local”, acontece o jogo de estratégias, negociações e ações dos atores sob as injunções e constrangimentos da regulação nacional. Nosso objetivo, nesta etapa do trabalho, é conhecer os efeitos das políticas do governo Lula (2003 a 2010) em meio a este contexto de disputas na construção do ensino integrado como concepção de formação.

Para consecução deste objetivo, escolhemos duas unidades que pudessem representar as realidades em que atuam os Institutos Federais. Escolhemos instituições que incorporassem o percurso histórico que antecedeu a criação dos Institutos. Como pode ser observado anteriormente, dois grupos de instituições tiveram participação importante na formação da Rede Federal de educação profissional: aquelas que tradicionalmente atuaram no ensino agrícola e aquelas que historicamente se dedicaram ao ensino técnico-industrial. Por isso, na escolha das unidades para o estudo de caso, procuramos contemplar uma unidade que tivesse evoluído a partir do modelo dos Patronatos Agrícolas, localizada num município do interior do País, em que a base da economia fosse a produção agropecuária, cujo histórico estivesse atrelada ao ensino agrícola, e outra unidade que tivesse tido sua origem nas primeiras Escolas de Aprendizes, localizada numa região urbana industrial e sua evolução histórica incorporasse a tradição da oferta de ensino técnico-industrial.

O procedimento da análise escolhido foi o método do estudo de caso qualitativo, de casos múltiplos (STAKE, 2000), segundo o qual, foram escolhidos dois campi dentre o universo de instituições que compõem a Rede Federal e, por isso, estavam sujeitos às mesmas orientações macro das políticas para educação profissional técnica de nível médio. Cada campi foi estudado na condição de unidades específicas da Rede Federal, portanto um sistema delimitado cujas partes são integradas.

O Instituto foi considerado novo na organização institucional da educação brasileira, por isso a instituição escola como resultado do longo processo histórico de construção, *locus* dos embates entre os diferentes grupos de interesses e sobretudo das discussões a cerca da concepção de formação, no âmbito do Instituto, foi representada pelos campi a partir dos quais foram criados os Institutos. Por isso, os campi foram compreendidos na perspectiva de escola, ou seja, na perspectiva de unidades de execução das políticas educacionais no nível micropolítico.

Entende-se que neste nível deveria se materializar a ação do Estado e nele refletiria o projeto de escola que se constituiu à luz dos mecanismos do nível macro e meso de regulação.

Assim, pelas razões elencadas, escolhemos para análise:

a) o Campus Inconfidentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – IFSULDEMINAS, que teve sua origem no grupo dos primeiros patronatos agrícolas criados a partir de 1918, foi Colégio Agrícola e Escola Agrotécnica Federal antes de

integrar o Instituto Federal. Sua atuação foi a formação profissional predominantemente voltada ao setor primário da economia;

b) o Campus São Paulo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, que, por sua vez, foi uma das 19 Escolas de Aprendizes criadas em 1909 e, antes de ser transformada em Instituto Federal, foi Escola Técnica Federal e CEFET, tendo assim toda sua evolução relacionada ao ensino industrial e formação profissional para o setor terciário da economia.

A escolha recaiu especificamente sobre estas duas unidades da Rede Federal porque, além de possuírem as características que estabelecemos anteriormente como critério de escolha, elas se apresentaram como instituições em que tínhamos facilidade de acesso para coleta dos dados que necessitávamos para análise.

### **5 . 3 . 1 – O caso Inconfidentes**

O Município de Inconfidentes, onde se localizava o Campus Inconfidentes, objeto deste estudo de caso, teve sua emancipação política em 1963. Trata-se de um município de pequeno porte, localizado a 869 metros de altitude, de clima tropical de altitude, com média anual de 18°C, assentado numa área de 145 quilômetros quadrados às margens do Rio Moji Guaçu. Sua população em 2010 era de 6.859 habitantes, sendo que, destes, 3.678 (53, 62 %) residiam na área urbana<sup>30</sup>. Suas ruas e praças foram planejadas e seus nomes prestam uma homenagem aos participantes da Conspiração Mineira, movimento revolucionário de 1720 que ficou conhecido como a Inconfidência Mineira.

A economia de Inconfidentes está basicamente voltada para a atividade agropecuária, desenvolvida num modelo de pequenas e médias propriedades com destaque para a produção de café, alho, leite, milho, bucha vegetal, banana e feijão. Na zona urbana destaca-se a indústria têxtil voltada para a produção de crochê e malhas assim como o turismo de compras.

O Campus Inconfidentes integra o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – IFSULSULDEMINAS, cuja reitoria se localiza no município de Pouso Alegre, MG.

---

<sup>30</sup> Dados do IBGE 2010.

A origem do Campus reside no grupo dos patronatos agrícolas criados pelo Decreto nº 12.893 em 1918, quando era vinculado ao então Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio. A primeira denominação foi Patronato Agrícola Visconde de Mauá e foi instalado para funcionar no interior do Núcleo Colonial Inconfidentes, instituição que distribuía terras aos colonos estrangeiros que migravam para o Brasil. O objetivo do Patronato Agrícola Visconde de Mauá era ofertar educação aos menores desvalidos que eram recolhidos nos grandes centros urbanos e encaminhados compulsoriamente para receberem instrução primária e noções de práticas para atuarem na agropecuária. Sua função inicialmente voltava-se mais para ação corretiva, visto que abrigava menores com dificuldade de ajustamento social, condição que mudou para uma função de formação em 1934 quando passou a denominar-se Aprendizado Agrícola Visconde de Mauá.

No seu percurso histórico, foram ocorrendo outras modificações na sua nomenclatura e na sua atuação. Assim, em 1947, passou a denominar-se Escola de Iniciação Agrícola Visconde de Mauá e ofertar cursos de iniciação agrícola. Em 1950, mudou para Escola Agrícola Visconde de Mauá. Em 1964, foi elevada à condição de Ginásio Agrícola Visconde de Mauá. Em 1967, passou a vincular-se ao Ministério da Educação e, em 1973, com a denominação de Colégio Agrícola Visconde de Mauá, iniciou a oferta de ensino técnico de nível médio. Nesta ocasião, passou a subordinar-se à Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário - COAGRI, órgão autônomo do MEC. Em 1979, foi transformada em autarquia federal sob a denominação de Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes, condição que permaneceu até 2008 quando passou a integrar o IFSULDEMINAS.

O IFSULDEMINAS originou-se em 2008 da integração das três Escolas Agrotécnicas Federais localizadas nos municípios de Inconfidentes, Machado e Muzambinho. Cada uma destas escolas passou a constituir-se num campi do Instituto. Em 2010, foram criados mais três campi, a saber, Passos, Pouso Alegre e Poços de Caldas. O Instituto atua ainda por meio de unidades chamadas de “polos de rede”, unidades que funcionam em parceria com prefeituras municipais em locais onde o Instituto ainda não possui sede própria. Em 2012, os “polos de rede” totalizaram 20 unidades e têm sua área de abrangência definida como a Região Sul do estado de Minas Gerais.

Em maio de 2012, o IFSULDEMINAS atuava em todos os níveis de formação

profissional, ou seja, na formação inicial e continuada, nos cursos técnicos de nível médio, nos cursos superiores de tecnologia e bacharelados tecnológicos, além dos cursos de pós-graduação.

No Campus Inconfidentes, em 2008 quando foi criado o IFSULDEMINAS, atuavam 59 docentes, número que em maio de 2012 estava em 103, significando um aumento de 74,57%, conforme QUADRO 04.

**Quadro 04: Número de docentes no Campus Inconfidentes em 2008 e 2012.**

<b>Docentes</b>	<b>Maio de 2008</b>	<b>Maio de 2012</b>	<b>Varição %</b>
Número de Docentes Efetivos	47	84	78,72
Número de Docentes Substitutos	12	12	0
Número de Docentes Temporários	0	07	-
Total de Docentes	59	103	74,57

Fonte Pesquisa

Considerando-se apenas os docentes efetivos, houve um aumento de 78,72% no número de docentes nos primeiros 04 anos do Campus Inconfidentes. Por este indicativo, observa-se que se concretizou a expectativa criada em 2008 de que, ao aderirem ao modelo de Instituto, as escolas seriam contempladas com mais recursos para realizarem a expansão de oferta da educação profissional. Isto significa que houve de fato disponibilização de vagas de docentes para que o Campus realizasse a expansão da oferta de vagas e pudesse cumprir as novas finalidades previstas na lei de criação dos Institutos, como o ensino superior, em especial as licenciaturas, as pesquisas e a extensão.

Desta forma, o número de alunos matriculados que, em 2008 era de 1.340, em maio de 2012, passou para 2.722, o que representou um aumento de 103,13%. O crescimento do número de matrículas foi proporcionalmente maior do que o crescimento do número de docentes. Tomando-se a relação professor-aluno como referência, pode-se considerar que o aumento no número de docentes não se traduziu em melhoria das condições de trabalho destes docentes.

No Quadro 05, relacionamos os cursos que eram ofertados em 2008 quando foi criado o Instituto e em 2012, período da realização da pesquisa. Os cursos foram agrupados de acordo com a terminologia estabelecida na Lei nº 11.741/2008, ou seja, ‘cursos e programas’ que se reportam aos níveis de ensino e às diferentes ‘modalidades’ que, no caso da educação profissional

de nível médio, compreendem a forma como se o ensino técnico se relacionasse com o ensino médio.

**Quadro 05: Oferta de Cursos e Programas no Campus Inconfidentes**

Cursos e Programas	Modalidades	Maio de 2008		Maio de 2012	
		Nº	Cursos	Nº	Cursos
Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores	Formação Inicial	0		04	Formação Inicial
	Formação Continuada	0		01	Formação Continuada
Educação Profissional de Nível Médio	Técnico de Nível Médio Concomitante	04	Técnico em Agrimensura Técnico em Agroindústria Técnico em Agropecuária Técnico em Informática	0	
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio	0		04	Técnico em Agrimensura Técnico em Alimentos Técnico em Agropecuária Técnico em Informática
	Técnico de Nível Médio Subsequente (PRESENCIAL)	02	Técnico em Agropecuária Técnico em Informática	06	Técnico em Administração Técnico em Agricultura Técnico em Agroindústria Técnico em Hospedagem Técnico em Meio Ambiente Técnico em Segurança do Trabalho
	Técnico de Nível Médio Subsequente (EaD)	0		06	Técnico em Administração Técnico em Eventos Técnico em Reabilitação de Dependentes Químicos Técnico em Secretariado Técnico em Serviços Públicos
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (PROEJA)	01	Técnico em Administração	01	Técnico em Administração
Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-graduação.	Cursos Superiores de Tecnologia	02	Agrimensura Gestão Ambiental	03	Agrimensura Gestão Ambiental Redes de Computadores
	Bacharelados	0		03	Engenharia Agrônoma Engenharia de Agrimensura e Cartografia Engenharia de Alimentos
	Licenciaturas	0		03	Ciências Biológicas Matemática Programa Especial de Formação Pedagógica de Docentes
	Pós-Graduação <i>Lato sensu</i>	0		04	Especialização em Educação Especialização em Educação Infantil Especialização em Educação Matemática Especialização em Gestão Ambiental

Fonte: Pesquisa

Pode-se observar que em 2008 o Campus Inconfidentes ofertava um total de 09 cursos, sendo 04 cursos técnicos concomitantes ao ensino médio, 02 cursos técnicos subsequentes ao ensino médio, 01 curso técnico integrado ao ensino médio na modalidade de educação de jovem e

adultos e 02 cursos superiores de tecnologia.

Em maio de 2012, o número de cursos havia aumentado significativamente, passando de 09 para 35 cursos, conforme QUADRO 05.

Observando-se os cursos ofertados pode-se constatar que ocorreu uma ampliação do leque de atuação do Campus após a criação do Instituto. Em maio de 2012, o Campus Inconfidentes ofertava modalidades de cursos que não eram ofertadas em 2008 como os cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, técnicos de nível médio na modalidade de Educação a Distância (EaD) e as modalidades de bacharelado, licenciatura e pós-graduação no ensino superior.

Na educação profissional técnica de nível médio, observa-se que os cursos técnicos, que em 2008 eram ofertados na modalidade concomitante ao ensino médio, em 2012 passaram para modalidade de ensino integrado com apenas uma alteração. O curso técnico em Agroindústria passou se chamar curso Técnico em Alimentos. Os cursos na modalidade subsequente passaram de 02 em 2008 para 12 em 2012, sendo 06 presenciais e 06 na modalidade de EaD. No Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Jovens e Adultos – PROEJA, não houve alterações, o mesmo curso que era ofertado em 2008 continuou sendo ofertado em 2012.

De 2008 a 2012, os dados apresentados no Quadro 05 mostram que a expansão da oferta de cursos ocorreu em todos os cursos e programas, porém, priorizou-se a oferta da educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação, na qual o número de cursos passou de 02 para 13 cursos.

Nos cursos e programas de educação profissional de nível médio, em que a Lei nº 11.892/2001 determinou que fossem priorizados os cursos técnicos integrados ao ensino médio, houve preferência para expansão de oferta de cursos na modalidade subsequente ao ensino médio. Contrariando-se, portanto, a orientação legal.

Uma mudança importante ocorrida com a criação dos Institutos relaciona-se à estrutura multicampi. Esta forma de organização dos Institutos pressupõe uma atuação sistêmica de forma que o resultado do trabalho realizado no Instituto seja o resultado do cumprimento dos objetivos e metas e de todas as suas unidades. Desta forma, o Campus Inconfidentes tem que ser visto a partir da estrutura organizacional do IFSULDEMINAS como um todo.

O PDI do IFSULDEMINAS apresentou uma estrutura administrativa e organizacional que compreendia:

I. ÓRGÃOS COLEGIADOS

- a) Conselho Superior;
- b) Colégio de Dirigentes;

II. REITORIA

- a) Ouvidoria
- b) Procuradoria Jurídica
- c) Gabinete
- i. Coordenação de Avaliação Institucional
- ii. Coordenação de Comunicação e Eventos
- iii. Assessoria de Assuntos Internacionais
- d) Pró-Reitorias:
  - i. **Pró-Reitoria de Ensino;**
  - ii. Pró-Reitoria de Extensão;
  - iii. Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação;
  - iv. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração;
  - v. Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional
- e) Diretorias Sistêmicas; e
- f) Auditoria Interna (BRASIL, 2009v, p. 124, grifo nosso).

Ressalta-se que o estabelecimento de dois órgãos colegiados como órgãos superiores da estrutura indica uma estrutura de gestão participativa. A Reitoria assume centralidade como órgão executivo, tendo vários outros órgãos diretamente vinculados a ela, dentre os quais, destaca-se a existência de 05 (cinco) Pró-reitorias. Destacamos a Pró-Reitoria de Ensino pois, ainda que o PDI não tenha apresentado o detalhamento das competências e atribuições dos respectivos órgãos da estrutura administrativa, entendemos que a gestão da política de ensino do Instituto ficou sob a responsabilidade desta Pró-Reitoria.

O Campus Inconfidentes estaria vinculado à Reitoria, sendo que no PDI ficou estabelecido que este deveria manter a estrutura organizativa que possuía antes da criação do Instituto, ou seja, manteria a estrutura que organizava o funcionamento da antiga Escola Agrotécnica Federal que estava assim constituída:

- 1. Órgão Executivo:
  - 1.1. Direção-Geral
- 2. Órgão de Assistência direta e imediata ao Diretor-Geral:
  - 2.1. Gabinete
- 3. Órgão Seccional
  - 3.1. Departamento de Administração e Planejamento
    - 3.1.1. Coordenação Geral de Administração e Finanças
    - 3.1.2. Coordenação Geral de Recursos Humanos

- 4. Órgão Vinculado
- 4.1. Procuradoria Jurídica
- 5. Órgão Específico Singular
- 5.1. Departamento de Desenvolvimento Educacional**
- 5.1.1. Coordenação Geral de Ensino**
- 5.1.2. Coordenação Geral de Produção e Pesquisa
- 5.1.3. Coordenação Geral de Assistência ao Educando
- 6. Órgãos Colegiados
- 6.1. Conselho Técnico Profissional
- 6.2. Conselho de Docentes
- 6.3. Comissão de Ética
- 6.4. Conselho de Classe (BRASIL, 2009 v, p. 124 e 125, grifos nossos).

Destaca-se neste caso o “Órgão Específico Singular” denominado Departamento de Desenvolvimento Educacional (DDE) que congregava três coordenações gerais: a Coordenação Geral de Ensino (CGE), Coordenação Geral de Acompanhamento do Educando (CGAE) e a Coordenação Geral de Pesquisa e Produção (CGPP). No PDI do IFSULDEMINAS não foram localizadas as atribuições dos órgãos citados. Uma referência sobre as atribuições do DDE, no entanto, foi localizada no site do Campus Inconfidentes que afirmou ser competência do DDE:

(...) planejar, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução das atividades referentes ao ensino, produção e pesquisa e de assistência ao educando, assim como **zelar pela articulação entre a educação profissional, o ensino médio**, as diferentes formas e estratégias e a integração Escola-Comunidade (grifo nosso)<sup>31</sup>.

Entendeu-se assim o Departamento de Desenvolvimento de Ensino como responsável pela execução da política de ensino neste nível institucional. Observa-se que a especificação da atribuição de zelar pela articulação entre a educação profissional e o ensino médio significou que esta deveria ser uma de suas preocupações centrais, constituindo-se numa orientação importante na direção da integração entre essas duas modalidades de ensino.

Para execução da política de ensino, o DDE conta com Coordenações Gerais que se vinculam a ele, como é o caso da Coordenação Geral de Ensino (CGE) que, embora não tivesse suas atribuições apresentadas no documento, entendemos que qualquer ação envolvendo a integração entre ensino técnico e ensino médio envolveria os atores que atuavam nesta coordenação.

A coleta de dados junto aos atores que atuam no cotidiano escolar foi realizada por meio de entrevistas “semiestruturadas” que, segundo Trivinhos (1987), têm como característica

---

<sup>31</sup> Disponível em <http://www.ifs.ifsuldeminas.edu.br/deptosetores/2011-08-25-10-31-43>, acesso em 05/03/2012.

questionamentos básicos que são apoiados em teorias que se relacionam com o tema de pesquisa “favorecendo não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (p. 152). Para tanto, foram utilizados roteiros com blocos de questões gerais relacionados ao tema de pesquisa, cuja formulação flexível permitiu uma dinâmica na qual as entrevistas se aproximaram de uma conversa aberta em que o modo de pensar e agir das pessoas foi verbalizado naturalmente.

A escolha dos atores que foram entrevistados pautou-se por critérios que pudessem representar o universo da unidade escolar. Podemos ainda definir a escolha como intencional, pois buscamos pessoas que trabalhassem em diversas áreas e níveis hierárquicos dentro da estrutura organizativa do Instituto.

No nível da gestão, selecionamos os ocupantes das seguintes funções na estrutura organizativa: Pró-reitor de Ensino, Diretor Geral do Campus, Diretor de Desenvolvimento Educacional e Coordenador Geral de Ensino. Entendemos que estes atores foram os que estavam diretamente relacionados com a gestão das políticas de ensino no Instituto. Entre os demais atores envolvidos no processo micropolítico da instituição, foram escolhidos ainda 02 professores, 02 servidores e 02 estudantes, cuja escolha deu-se segundo os seguintes critérios: 01 professor, sorteado dentre aqueles que tinham mais de dez anos de docência no Instituto e que por isso representou os atores que atuaram na escola durante o processo das mudanças nas orientações das políticas educacionais; 01 professor, sorteado dentre aqueles que ingressaram no Instituto após a sua criação e por isso poderia representar uma visão nova; 02 servidores administrativos, sorteados dentre aqueles que atuavam no apoio direto às atividades acadêmicas, como as desenvolvidas na secretaria escolar supervisão, acompanhamento e orientação educacional, laboratórios e unidades educativas de produção<sup>32</sup>; 02 estudantes, sorteados entre aqueles matriculados nas terceiras séries do ensino médio integrado ao ensino técnico. A escolha dos estudantes das terceiras séries justifica-se por terem mais tempo de escola e por isso mais experiência e maturidade qualificando suas posições. A matrícula no ensino técnico integrado justifica-se pelo fato de que o estudo da relação entre o ensino médio e técnico ocupa lugar central nesta análise.

Foram organizados roteiros de entrevistas para cada grupo de entrevistados. Para os

---

<sup>32</sup> Para efeito deste trabalho, consideraram-se unidades educativas de produção os setores de criação de animais, produção agrícola e processamento de produtos e comercialização, nos quais se desenvolviam atividades didático-pedagógicas.

grupos dos Pró reitores e Diretores Gerais (APÊNDICE I), demais dirigentes e dos professores (APÊNDICE II) e servidores (APÊNDICE III), os roteiros foram divididos em três blocos, a saber, o *bloco histórico*, no qual exploramos o contexto histórico do ator; o *bloco reformas*, no qual exploramos as questões das reformas dos anos 90 e dos anos 2000, e o *bloco organização da instituição*, no qual procuramos conhecer a relação da estrutura organizativa do instituto e sua relação com a implementação das políticas de ensino. Para os estudantes (APÊNDICE IV), os roteiros foram divididos nos blocos, a saber, o *bloco escolha do curso* no qual procuramos entender a razões que os levaram a escolherem o curso técnico de nível médio e o Instituto como escola; o *bloco curso técnico e formação integral* no qual procuramos explorar a compreensão de formação básica, formação profissional e formação integral por parte dos estudantes e, por fim, o *bloco organização da instituição* cujo objetivo foi identificar como o estudante compreende o instituto no processo de construção do ensino integrado.

As entrevistas foram gravadas e depois transcritas na íntegra. Durante a realização das entrevistas inerentes ao processo de coleta de dados e no subsequente trabalho de transcrição destas entrevistas realizamos a primeira atividade de pré-análise do conteúdo<sup>33</sup> com vistas à elaboração de um plano de análise. Este processo foi norteado pela questão de pesquisa a ser respondida, pelos objetivos que foram estabelecidos no início do trabalho e pelo referencial teórico delineado nos capítulos anteriores. A interpretação das respostas e a realização de inferências ocorreram por meio da utilização do tema como unidade de registro<sup>34</sup>.

O ‘procedimento exploratório’ se constituiu num processo que implicou em idas e vindas entre o referencial teórico, a questão de pesquisa, os objetivos do trabalho e o material de análise. Por este procedimento e considerando-se as análises que realizamos até então neste trabalho, foi possível perceber que as políticas para educação profissional do período do governo Lula tiveram implicações em praticamente todos os aspectos do funcionamento das instituições da Rede Federal. Contudo, entendemos que seus efeitos foram mais intensos em dois aspectos que têm

---

<sup>33</sup> A pré-análise corresponde às buscas iniciais de intuições, de primeiros contatos com os materiais e que tem por objetivo sistematizar os preâmbulos a serem incorporados quando da constituição de um esquema preciso para o desenvolvimento das operações sucessivas e com vistas à elaboração de um plano de análise ( FRANCO, 2005, p. 47).

<sup>34</sup> O tema é uma asserção sobre determinado assunto. Pode ser uma simples sentença (sujeito e predicado), um conjunto delas ou um parágrafo. (...) O tema é considerado como a mais útil unidade de registro em análise de conteúdo ( FRANCO, 2005, p. 39).

relação com a construção do ensino integrado: a sua estrutura organizacional e a discussão da concepção de ensino integrado.

Apresentaremos, então, a seguir, as discussões que realizamos com relação à estrutura organizacional e à concepção de ensino integrado dos atores e a influência destas no processo de implementação das políticas educacionais, mais especificamente na construção do ensino integrado. Este procedimento de análise nos permitiu que no final fossem apontados aspectos que consideramos dificultadores e facilitadores na construção do ensino integrado no Campus Inconfidentes.

### **Estrutura Organizacional**

Na análise do organograma da estrutura administrativa do Campus Inconfidentes em vigor em maio de 2012, observou-se que houve um aumento significativo no número de funções administrativas, passando de 33 em 2008 para 47 em 2012, um aumento de 42,42% (ANEXOS V e VI). Tanto no organograma vigente em 2008 quanto no vigente em 2012, observou-se a presença de quatro instâncias ou níveis hierárquicos: a Diretoria Geral, os Departamentos, as Coordenações Gerais e o nível das demais coordenadorias e chefias de setores que se vinculavam sempre a um dos níveis anteriores. Desta forma, pode-se observar que, tanto em 2008 quanto em 2012, a linha hierárquica na qual ocorria a gestão do processo de ensino descendia da Direção Geral para o Departamento de Desenvolvimento Educacional e Coordenação Geral de Ensino. Entendemos que este aumento de funções administrativas não alterou a lógica presente na estrutura inicial, sendo que os níveis hierárquicos de tomada de decisão no Campus não foram alterados. No nível da Direção Geral, não houve aumento de funções administrativas. Em 2008, havia 6 funções, sendo o mesmo número observado em 2012.

O aumento do número de funções administrativas foi analisado, tomando-se como base os dois departamentos: o Departamento de Desenvolvimento Educacional (DDE), órgão que tem como finalidade coordenar a política de ensino do campus, e o Departamento de Administração e Planejamento (DAP), cuja função está relacionada à execução financeira e gestão de recursos humanos.

No DDE, em 2008, o organograma apresentava-se com 16 funções. Destas, 03 (Setor de Zootecnia, Setor de Agricultura e Setor de Agroindústria) foram relocadas no DAP. Assim, o DDE

ficou com 13 funções. Em 2012, este número havia aumentado para 24, um acréscimo de 11 funções, ou seja, 84,61% no período.

No DAP, em 2008, havia 10 funções que, acrescidas das 03 que foram relocadas do DDE, o número passou para 13. Em 2012, o organograma apresentava 19 funções para este departamento, um aumento numérico de 06 novas funções, ou seja, um crescimento de 46,15%.

Por esta perspectiva de análise, observou-se que o maior número de novas funções criadas estavam vinculadas ao DDE, ou seja, ao órgão da estrutura administrativa responsável pela gestão da política de ensino no campus. Destacamos que, das 11 novas funções criadas no DDE, 06 foram para coordenadorias de cursos superiores, 01 foi para coordenação de EaD e PROEJA e as demais funções estavam relacionadas ao apoio pedagógico e administrativa do Departamento. Portanto, ainda que uma das atribuições do DDE fosse zelar pela articulação entre a educação profissional e o ensino médio, não havia em 2008 e não foi criada nenhuma função específica para coordenar as ações da educação profissional de nível médio.

Um dos aspectos diretamente influenciado pela criação dos Institutos Federais foi a estrutura organizacional, e o que representava na prática novas instâncias de poder e tomada decisão no âmbito do Campus Inconfidentes foi a sua relação com o nível superior representado pela Reitoria.

Como estrutura organizacional, referimo-nos aqui aos mecanismos institucionais que medeiam a relação entre os campi e a reitoria, à influência do PDI como instrumento de planejamento orientador das ações dos atores, assim como aos aspectos que envolvem a relação de poder entre os atores, tais como a ascendência dos superiores hierárquicos nas ações dos docentes e a autonomia dos docentes no seu fazer pedagógico.

A Lei nº 11.892/2008, no seu artigo 9º, estabeleceu que cada instituto fosse organizado numa estrutura multicampi e dispôs que a proposta orçamentária anual deveria ser identificada para cada campi e para a reitoria, exceção feita para as questões relativas a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores. Este dispositivo legal procurou preservar a autonomia dos campi sob a justificativa de que, para cumprir com a sua função social, fazia-se necessário que cada unidade gerisse os seus próprios recursos. Para Silva (2009), os campi possuem melhores condições para averiguar quais investimentos atendem aos interesses locais.

Lembramos que o modelo dos institutos foi uma decisão centralizada do governo. As

Escolas Agrotécnicas tinham no seu horizonte o objetivo de serem transformadas em CEFETs e não em Campus de Instituto. O CEFET representava ascensão institucional com aumento da autonomia. O Instituto teve sua autonomia equiparando-se à das Universidades Federais, contudo, os campi ficaram subordinados às reitorias. Por isso, entendemos que a autonomia financeira dos campi foi proposta com o objetivo de diminuir a resistência das Escolas Agrotécnicas, Escolas Técnicas e CEFETs a aderirem ao modelo de instituto, visto que, para isso, essas instituições deveriam renunciar a sua condição de autarquia Federal para aderirem ao modelo de instituto na condição de campi. Na condição de autarquia, a Escola Agrotécnica dispunha de autonomia administrativa, financeira e pedagógica e estava diretamente vinculada ao MEC.

No Campus Inconfidentes, a autonomia financeira e administrativa conflitava com falta de autonomia didática e pedagógica e se constituía numa dificuldade do Campus em definir o limite de sua atuação. Como a Lei nº 11.892/2008 não fez referência aos campi no aspecto didático pedagógico, ficou subtendido que as instâncias de tomada de decisão nesta área de atuação ficaram circunscritas à reitoria e seus órgãos colegiados superiores. Desta forma, separaram-se as instâncias de tomada de decisão relativas às ações didático- pedagógicas das decisões financeiras que, em nosso ponto de vista, devem viabilizar as primeiras.

A adesão ao modelo de instituto foi uma decisão voluntária da então Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes que conhecia as regras e normas que haviam sido estabelecidas para o funcionamento do Instituto. Foi uma decisão ciente de que seria transformada em Campus na nova estrutura organizacional.

Nas 10 entrevistas realizadas no Campus Inconfidentes, 07 atores se manifestaram sobre a relação entre Campus e Reitoria e em 03 casos não foi possível identificar a posição que tinham.

Dentre os 07 entrevistados que se manifestaram, entendemos que 05 deles relataram dificuldades surgidas na relação entre a reitoria e o Campus, enquanto 02 entenderam que esta relação ocorria sem problemas.

Como exemplos, apresentamos duas citações de atores que entenderam haver dificuldades nesta relação. Um Dirigente assim expôs:

Nós temos autonomia, só que em alguns pontos tem um entrave. (...) Algumas questões pedagógicas são limitadas, elas têm que partir da Reitoria e isso acaba limitando a gente.

(...) A questão do ensino integrado, algumas ações do ensino integrado a gente poderia estar trabalhando aqui e a gente depende da reitoria. A questão do Instituto às vezes traz complicações, nós aqui temos uma autonomia até bem ampla (...). Mas a própria concepção de Instituto para o governo federal ainda não está clara. Qual é o modelo que eu vou adotar de instituto? É autonomia total dos campi? É a autonomia total do Campus ou centralização dos campi na Reitoria? Esse formato de Instituto pelo governo federal não está definido (DIRIGENTE 2).

E um servidor:

Quando éramos menores e tínhamos menores problemas mas caminhávamos com mais independência. A gente resolvia a questão do Campus que era a Escola. A partir do momento que virou Campus, que tem uma Reitoria e que nós estamos subordinados a eles, até então eu tenho visto como passos mais curtos, nós não podemos caminhar como a gente achava, com mais independência. (...) muita coisa que poderíamos resolver aqui mas a gente está subordinado, parece que isso ainda não está fluindo muito bem, acho que travancou um pouco o desenvolvimento (SERVIDOR 1).

Nestas citações observa-se que os atores entendem que poderiam desenvolver ações nos Campus, contudo, suas iniciativas dependem do aval da Reitoria. Destaca-se que, entre os 05 entrevistados que apontaram 'ruídos' na relação entre reitoria e Campus, 04 eram dirigentes, ou seja, atores que ocupavam funções na gestão e por isso tinham como atribuições encaminhar propostas de ações.

A discussão que se instalou nos Institutos vai além da definição dos níveis de autonomia incorporando inclusive a discussão do próprio modelo Instituto. Importante observar que a apropriação dos instrumentos de regulação, neste caso a Lei nº 11.892/2008, não ocorreu de forma homogênea, mas de maneira distinta por parte de cada ator envolvido no processo.

Entre os 10 entrevistados, 02 perceberam com indiferença a relação entre Campus e Reitoria:

“Não tem uma diferença essencial de outras escolas particulares, de universidades, eu não vejo nenhuma diferença” (PROFESSOR 1).

E:

A forma de atuação é a mesma, só que eu mesmo tenho saudades da EAFI (...). Naquela época da EAFI era um número reduzido de servidores e professores onde todo mundo tinha um relacionamento melhor (...). Para quem trabalha de forma séria, não mudou em nada. Mas que eu tenho saudades da EAFI ainda tenho (SERVIDOR 2).

No primeiro caso, trata-se de um dos professores que ingressou no Instituto após a sua

criação e, por isso, não teve como referência a condição anterior de Escola Agrotécnica. Suas referências eram instituições convencionais como escolas particulares e as universidades e que, segundo este professor, o Campus Inconfidentes não aprestava diferenças neste sentido. No segundo caso, o Servidor entendeu que a mudança de Escola Agrotécnica para Campus de Instituto não interferiu na sua forma de atuação. Apontou, contudo, que o crescimento da instituição trouxe dificuldades no relacionamento interno entre servidores e professores. A escola Agrotécnica, aponta o servidor, possibilitava a formação de um ambiente mais 'familiar' em função do menor número de pessoas trabalhando na escola.

Pelo que se observou, o problema relativo à compreensão da autonomia e do significado de Instituto se constituiu em dificuldade para implementação de uma linha de ação que permitisse a cada Campi resolver seus problemas com soluções próprias e que levassem em conta os valores que estavam na base da proposta de constituição do Instituto Federal, mas que também possibilitassem atender às particularidades de cada campi.

O histórico de autarquia federal que a Escola Agrotécnica desfrutava e a sua cultura institucional de autonomia estiveram entre os elementos que dificultaram a implementação de uma estrutura organizacional que unificasse as ações do Instituto. Assim:

(...) existe realmente toda uma história de cada uma das unidades, mas ao mesmo tempo ninguém foi obrigado a sair de Escola Agrotécnica e passar para instituto federal. Isso foi por adesão. Então todos nós, todos os servidores que estávamos como Escola Agrotécnica, nós sabíamos que nós perderíamos autonomia enquanto campus e teríamos orçamento para trabalhar na expansão. Todos nós sabíamos, ninguém foi enganado que perderia essa autonomia. E, dentro do nosso instituto, nós tentamos ao máximo respeitar essa autonomia, só que infelizmente ainda não conseguimos trabalhar essa concepção, ainda está numa fase de desequilíbrio muito grande do que é o Instituto, do que é o campus. Qual será a nossa nova concepção? A partir de que momento nós teremos uma base consolidada que poderemos falar 'a partir de hoje o instituto realmente se considera numa unidade e não uma fragmentação de partes'? (DIRIGENTE 1).

A lei de criação dos Institutos foi clara ao estabelecer as atribuições e os limites de autonomia para os Campi e para a Reitoria, contudo, pudemos notar, essa compreensão por parte dos atores envolvidos no cotidiano das instituições foi influenciada pelas diferenças que surgiram no decorrer da história de cada uma das Escolas Agrotécnicas que constituíram o Instituto.

Em maio de 2012, verificava-se que o modelo de Instituto proposto pelo MEC ainda estava em processo de compreensão pelos atores locais. Neste período, as diferentes formas de compreensão do Instituto representavam diferentes formas de apropriação das orientações de

nível macropolítico e caracterizaram um “efeito mosaico” que, de acordo com Barroso (2006), ocorre em decorrência dos múltiplos espaços de microrregulação local em que não se observa relação entre os atores e as unidades com o mesmo fim. Entendemos que o período inicial de existência do Instituto se caracterizou como um agrupamento de partes distintas entre si.

Observou-se que não havia uma linha de ação baseada num conjunto de valores que permitisse que cada unidade resolvesse seus problemas com agilidade, o que se constituía num entrave para o desenvolvimento de várias ações que dependiam do aval da Reitoria, incluindo-se neste caso as discussões inerentes à concepção de formação.

O ensino integrado como possibilidade instituída pela LDB e sugerida como concepção de formação que deveria nortear as ações dos Campis estava inserido no contexto das discussões das questões didático-pedagógicas, ou seja, daquelas cuja autonomia foi delegada à Reitoria.

A Reitoria, no exercício de sua função, buscava unificar as ações, procurando dar unidade ao Instituto. Porém, os avanços que eram alcançados por um dos campi, nem sempre eram prontamente compartilhados com os demais. “Por estarmos fragmentados, nós temos que esperar os outros campi para caminhar juntos” (SERVIDOR 1). As três Escolas Agrotécnicas que originaram o IFSULDEMINAS eram bastante semelhantes, próximas geograficamente, os cursos ofertados eram praticamente os mesmos, contudo, eram “rivais entre elas” (DIRIGENTE 1). Cada um dos campi tinha um histórico distinto, uma identidade própria e isto teve implicações importantes no processo de discussão da concepção de formação e na construção da unidade do Instituto.

O PDI, na condição de principal instrumento de planejamento, poderia servir de documento orientador das ações em todos os campi e, desta forma, se constituir em ponto de convergência das diferenças manifestadas entre a concepção de instituto e a concepção de formação, contudo, dos 10 atores entrevistados, 05 afirmaram desconhecer o PDI, a saber, 01 professor, 02 servidores e os 02 estudantes.

Entre os 05 entrevistados que afirmaram conhecer o PDI, apenas 01 entendeu que o PDI poderia exercer a função de instrumento orientador das ações no Instituto:

Eu acredito que o PDI da maneira que foi feito, mesmo que aligeirada, ele atendeu às expectativas e às prerrogativas dele, que era direcionar o que o Instituto deveria fazer e conseguiu (DIRIGENTE 3).

Esta afirmação foi ao encontro daquilo que se entendia que deveria ser a função de um documento como o PDI, ou seja, 'direcionar' as ações do Instituto. Esta afirmação, no entanto, contrastava com o entendimento dos outros 04 entrevistados que afirmaram conhecer o PDI. Para eles, o PDI "foi realizado a 'toque de caixa' porque a legislação que nos cobrava num período determinado" (DIRIGENTE 1), ou então, "foi meio a 'toque de caixa', foi com a criação dos institutos. Foi com a criação dos institutos, havia uma necessidade da construção do PDI" (DIRIGENTE 2). A expressão repetida 'a toque de caixa' deixa claro que o PDI foi elaborado apressadamente para atender à necessidade legal de ser apresentado ao MEC até seis meses após a criação dos Institutos. O pouco tempo para elaboração do PDI somado à falta de experiência que as escolas Agrotécnicas possuíam com as novas áreas de atuação do Instituto como a pesquisa, extensão, cursos superiores e a pós-graduação, pelo que se percebeu a partir dos dados, limitaram as discussões, o que resultou num documento que os atores não reconheceram como orientador das ações no Instituto.

Por isso, no entendimento de dois dos dirigentes e de um professor, o PDI foi considerado "um documento que precisa rapidamente ser reestruturado" (DIRIGENTE 1), ou "vai ter que ser refeito" (DIRIGENTE 4), visto que ele "não é um documento que orienta as políticas e as ações do instituto" (PROFESSOR 2). Portanto, pode-se concluir, o PDI não exercia a função de mediador entre as diferentes compreensões do Instituto.

A maneira apressada com que foi elaborado o PDI resultou em um documento que pretende que a missão, os objetivos e as diretrizes para elaboração dos currículos orientem para uma formação integral. Contudo, esclarecemos, estes aspectos do PDI encontram-se no nível dos 'objetivos proclamados', portanto consensuais. No nível dos objetivos reais, por sua vez, entre os quais se encontra a forma como o ensino médio propedêutico se relaciona com o ensino técnico, o PDI não indicou nenhuma das possíveis modalidades estabelecidas pela Lei nº 11.741/2008. E, como vimos anteriormente, a discussão a cerca da modalidade de ensino técnico implica na discussão da concepção de formação e, pelo que observamos, esta discussão não aconteceu na elaboração do PDI.

Percebe-se, portanto, que o PDI serviu muito pouco para a função de orientação das políticas do Instituto no âmbito geral e também não se mostrou eficiente como instrumento que pudesse proporcionar condições favoráveis à implementação de uma proposta de formação

integral.

Desta forma, entendemos que, com relação à estrutura organizacional no Campus Inconfidentes, as políticas de nível macropolítico desencadearam uma discussão sobre a concepção de Instituto que tinha como ponto central a disputa por autonomia. Instituto e Campus estavam se estruturando institucionalmente e, assim, relegaram a um segundo plano as discussões sobre a concepção de formação. Observamos ainda que o PDI do Instituto não definiu claramente a concepção de formação do Instituto e percebemos também que a ausência de outros instrumentos de planejamento, que servissem de orientadores para o processo de formação, revelou-se nos principais problemas da estrutura organizacional do Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS na construção do ensino integrado.

### **Concepção de ensino integrado**

O ensino integrado previsto na LDB pressupõe uma concepção de formação integral na forma como se refere Ciavata (2005), a saber, à formação geral como parte inseparável da formação profissional em que o trabalho é considerado princípio educativo sob uma base unitária de formação geral que contemple todas as dimensões da formação humana. A compreensão do ensino integrado nesta concepção subentende uma concepção de formação integral, enquanto outras formas de compreensão, tais como justaposição, ensino de tempo integral e interdisciplinaridade contemplam uma formação restrita, portanto funcionalista.

A interdisciplinaridade representa um avanço no sentido de superar a dualidade entre formação geral e formação profissional, visto que se refere à integração entre diferentes áreas de conhecimento ou, conforme Fazenda (1993), fica restrita à interação entre duas ou mais disciplinas. Contudo, a formação integral subentende a integração entre todas as áreas de conhecimento. Além dos conhecimentos científicos e tecnológicos, normalmente contemplados numa concepção interdisciplinar, a formação integral contempla a integração dos conhecimentos políticos, sociais e culturais. Por isso, consideramos a interdisciplinaridade uma concepção ainda restrita de formação.

A compreensão do conceito de ensino integrado constitui-se em um processo que entendemos estar em diferentes estágios de acordo com os atores. Embora a legislação facultasse a elaboração de currículos integrados desde 2004 por meio do Decreto nº 5.154/2004, estas

discussões, todavia, não ocorreram no Campus Inconfidentes antes de 2009. Foi com a criação do Instituto em 2008 e, posteriormente, com a elaboração do PDI em 2009 que suscitaram as primeiras abordagens do tema. E a primeira ação concreta no sentido de se organizar um currículo para o ensino técnico integrado ao ensino médio ocorreu por meio da unificação das matrículas e da justaposição das matrizes curriculares. Isso pode ser observado nas palavras do Dirigente 3:

Então quando foi feito o PDI, no meio do ano de 2009, ele já orientou que todos os cursos a partir do ano seguinte deveriam prever a integralização. Houve a integralização, só que o que foi acontecendo naquele momento foi que pegaram a matriz concomitante e juntaram. Falaram: 'agora o curso é integrado'.

O entrevistado referiu-se ao fato de que até 2009 as matrizes curriculares dos cursos técnicos eram organizadas na modalidade concomitante ou subsequente, portanto separadas do ensino médio, sem nenhuma forma de articulação entre formação geral e formação profissional. Ensino médio e ensino técnico constituíam cursos distintos, com matrículas distintas. A partir de 2009, os alunos passaram a matricular-se num único curso, cuja matriz curricular era a justaposição dos currículos do ensino médio e do ensino técnico. A integralização, como se vê, compreendeu-se simplesmente como ação de justapor, ou seja, neste momento não houve o entendimento no sentido de concepção de formação.

Contudo, entendemos que o conceito e as bases filosóficas, que orientaram as leis que possibilitam a elaboração dos currículos sob essa nova orientação, foram sendo compreendidos pelos atores num processo gradual, num processo de construção.

A análise das 10 entrevistas realizadas em maio de 2012 mostrou que 06 atores compreenderam o ensino integrado como sinônimo de interdisciplinaridade, 02 como concepção de formação integral, 01 se referiu ao ensino integrado como ensino de tempo integral. Em um caso não foi possível relacionar a forma como o entrevistado compreendeu o ensino integrado.

A compreensão prevalecente de ensino integrado no período da coleta de dados foi equivalente ao conceito de interdisciplinaridade num sentido restrito à interação entre duas ou mais disciplinas. Dentre os entrevistados que compreenderam desta forma, encontram-se 03 dirigentes, um professor, um servidor e um estudante. Um dirigente e um professor compreenderam ensino integrado na concepção de formação integral. A compreensão no sentido do ensino de tempo integral se deu por parte de um estudante. Desta forma, além de

numericamente, a compreensão na perspectiva da interdisciplinaridade prevaleceu entre todas as categorias de entrevistados.

As citações que seguem exemplificam a compreensão do ensino integrado na perspectiva interdisciplinar:

O ensino integrado para formação do aluno é melhor. Se você for ver a formação integral do aluno, ele vai começar a ter a concepção das disciplinas propedêuticas lá do ensino médio, ele vai se sentir mais motivado se você tiver aqueles conteúdos lá, conteúdos do ensino técnico sendo utilizados dentro do ensino médio vai motivar mais o aluno e também vai fazer com que ele ganhe em aprendizado. Também do técnico, ele tendo alguns conteúdos, a integralização das disciplinas propedêuticas lá, ele também vai facilitar, vai fazer com que a formação dele seja mais ampla. Não só do médio e do técnico, mas também a integração dentro do técnico. Tem também de ter essa integração dentro do técnico. Tem hora que se está falando de uma doença de olerícola, se o professor lembrar que essa mesma doença ocorre numa espécie frutífera que ele possa já ter visto, alguma cultura, se ele chamar a atenção do aluno e ele trazer essa integralização dentro do ensino técnico. Também dentro do ensino médio que em algumas situações pode ocorrer. Aula de biologia com química, alguns conceitos da biologia que estão relacionados, que precisa de um entendimento de algum conteúdo, de algum pré-requisito da química, o professor estar lembrando isso, vai fazendo com que a formação do aluno no ensino integrado, no ensino integrado é uma formação mais completa mais sólida (DIRIGENTE 2)

Entendimento semelhante foi demonstrado por outro Dirigente:

O intuito da integralização eu acredito seria haver a integração intra disciplinar e interdisciplinar. Entre as disciplinas e os exemplos que a gente poderia utilizar na área da biologia que poderiam servir para parte técnica também (DIRIGENTE 4).

E na mesma direção aponta o entendimento de um dos professores:

Todas as nossas atividades práticas podem ser utilizadas como laboratório para o ensino médio, voltadas para os conteúdos do ensino médio (PROFESSOR 2).

E para o servidor:

O ensino integrado da forma que eu o vejo, que o aluno perceba que o cálculo da matemática que o aluno faz aqui tem tudo a ver com o cálculo que ele faz no campo, nós temos alunos que são aprovados no campo, nos cálculos de ração ou de outras coisas lá no técnico, e ele é reprovado aqui em matemática porque está dissociado da vida dele (SERVIDOR 1).

Nos exemplos citados, o entendimento de ensino integrado se refere à integração de disciplinas do ensino técnico com disciplinas do ensino médio ou mesmo entre conteúdos técnicos de diferentes áreas. Referem-se à integração numa perspectiva de contextualização, o que não deixa de ser ensino integrado de diferentes áreas do conhecimento, contudo, conforme

podemos pontuar, são áreas restritas aos conhecimentos técnicos e tecnológicos, não havendo referências às dimensões social, política e cultural do ser humano. Por isso, entendemos que esta compreensão do ensino integrado equivale à interação entre duas ou mais disciplinas, portanto apenas interdisciplinaridade.

Observa-se também que os Dirigentes se referem à ‘integralização’ como processo de implantação do ensino integrado, processo que estava por acontecer, ou que estava sendo desencadeado, referem-se, enfim, às ações num tempo futuro. Ou seja, no Campus Inconfidentes. a discussão sobre ensino integrado estava no seu início.

Ainda que, de acordo com os Dirigentes, a implementação de uma proposta de ensino integrado na forma como concebida pelos entrevistados estivesse por acontecer, a abordagem interdisciplinar estava acontecendo no Campus Inconfidentes. A relação entre as bases científicas que constituem os conteúdos programáticos das disciplinas propedêuticas e as bases tecnológicas que constituem as disciplinas relativas à formação profissional foi observada pelos estudantes:

Elas [as disciplinas] têm relação, principalmente a parte da matemática e de física onde você trabalha muito raciocínio. No meu curso que é informática você precisa de muito raciocínio lógico. Então tem algumas coisas que a gente aprendeu no primeiro ano, por exemplo: matriz, vetores, essas coisas, na programação a gente aprendeu o ano passado em matrizes, então facilitou para gente porque a gente já tinha uma base. Os professores também se completam, dão textos informativos da informática, os professores do ensino médio, e a gente vê que todas as áreas tem a parcela da informática ali presente, tem a tecnologia ali. Querendo ou não a gente está incluso em todas essas áreas (ESTUDANTE 1).

Nesta citação o estudante percebe que havia inter-relação entre as disciplinas da área propedêutica e as disciplinas técnicas. As primeiras desenvolvendo as bases científicas a partir das quais se assentam os conhecimentos tecnológicos inerentes à formação profissional.

Embora entendamos que no Campus Inconfidentes prevaleceu a compreensão do ensino integrado no sentido da interação entre disciplinas, destacamos dois entrevistados que conceberam o ensino integrado de forma mais ampla, como na citação que segue:

(...) busca todos os conhecimentos não privilegiando um conhecimento em detrimento do outro, mas entendendo que todos os conhecimentos para formação do cidadão, a formação política do cidadão, formação profissional, uma formação completa, a necessidade de serem trabalhados todos os conteúdos, sem haver privilégio de um em detrimento de outro (DIRIGENTE 1).

E:

(...) eu entendo isso do ponto de vista teórico e prático, tem uma concepção teórica no fundo. Educação integrada não pode ser junção, aproximação de duas coisas distintas, é uma coisa só, única, educação integrada, educação unitária, é uma coisa só, só que as pessoas, ainda não foi possível compreender essa parte teórica (...) pensar em educação integrada é pensar o fundamento teórico que embasa isso e as pessoas entendem a educação integrada como uma metodologia, uma técnica, e ele é na verdade um fundamento teórico (PROFESSOR 1).

No primeiro caso, como se vê, o entrevistado destacou a necessidade de se contemplar todos os conhecimentos, o que interpretamos como conhecimentos de todas as áreas da formação humana, ou seja, formação omnilateral. Entendemos que esta concepção também está presente na citação do Professor 1, na medida em que se referiu a uma formação unitária e a distingue de uma metodologia de ensino. Este professor entende que as mudanças nas orientações das políticas, ocorridas em 2008, colocaram “na educação profissional uma educação mais coerente do que aquela que vinha acontecendo anteriormente, é uma tentativa de resolver aquela dualidade entre ensino médio e educação profissional do governo Fernando Henrique”, continua o PROFESSOR 1. Ou seja, como consequência das orientações das políticas do nível macropolítico, ocorria uma discussão no cotidiano escolar sobre a dualidade entre a formação geral e formação para o trabalho.

Na concepção deste professor, a educação deve ser pensada a partir do trabalho e, partindo deste pressuposto, explicitou como procedia nas suas aulas:

Então, nas minhas aulas, eu procuro o máximo, seja filosofia, seja sociologia, estar o tempo todo contextualizada, não só com a vida, com a realidade do aluno, com a comunidade, mas com o curso profissionalizante que o menino escolheu. Estou na agrimensura, estou discutindo alguma coisa, estou fazendo o contexto da profissão dele. O mercado de trabalho, o que faz exatamente, quanto que ganha, então eu estou sempre ‘antenado’ para ele. Então uma aula de sociologia que é mesma para vários cursos, na verdade não é (PROFESSOR 1).

Para este entrevistado, o ensino integrado estava relacionado a uma concepção de educação para o trabalho. Pensar nos fundamentos teóricos, conforme apontou o professor, significa pensar o trabalho não na forma como percebido pelo sistema capitalista de acumulação mas, segundo Saviani (2003), pensar o trabalho que determina a forma da sociedade e por consequência a forma como a escola se organiza. Isto nos remete então à noção de politecnia, que foi utilizada por Marx (1998) para explicar como o trabalho se desenvolve e está organizado na

sociedade. A politecnia como fundamento teórico caminha na direção da superação da dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Em síntese, o ensino integrado foi concebido, por parte dos atores entrevistados, de várias formas, desde justaposição de disciplinas, passando por educação de tempo integral, entendido ainda como sinônimo de interdisciplinaridade e também como educação integral, tendo o trabalho como princípio educativo. Observou-se, entretanto, a pouca referência a aspectos sociais, políticos e culturais inerentes a uma concepção de formação integral.

A manifestação de diferentes formas de compreender o ensino integrado, no entanto, não caracterizou uma visão difusa do conceito. Por ocasião da coleta dos dados, em maio de 2012, a questão do ensino integrado se constituía em uma das principais discussões em curso no Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS, o que contribuiu para esta diversidade de manifestações. Entendemos, porém, que a interdisciplinaridade foi o conceito que melhor representou a concepção dos atores.

A compreensão do ensino integrado como sinônimo de interdisciplinaridade avança mais no sentido de metodologia do que no da concepção de educação. Os avanços tecnológicos da atualidade têm revolucionado os processos produtivos exigindo dos trabalhadores uma formação geral ampla e polivalente. A interdisciplinaridade favorece esta formação, avança no sentido de superar a fragmentação e a dualidade entre o ensino técnico e a formação geral. Contudo, como já discutido anteriormente, a concepção de ensino integrado que tem como bases teóricas a politecnia vai além deste conceito.

Entendemos que a implementação de uma concepção de ensino integrado não se restringe à organização de estratégias de interdisciplinaridade, contudo, as discussões sobre a organização didático-pedagógica, a partir de uma concepção interdisciplinar, permitem uma organização lógica dos conteúdos, podem tornar mais interessante o processo ensino aprendizagem e, conseqüentemente, melhorar a formação dos estudantes.

Portanto, ainda que represente um avanço metodológico capaz de agregar qualidade ao processo ensino-aprendizagem, a concepção de ensino integrado por parte dos atores do Campus Inconfidentes ainda não se constitui em uma prática social mediadora do processo de produção e do processo político, ideológico e cultural, que seja capaz de superar a dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual. Todavia, vale destacar, as políticas para educação profissional de

nível médio do período do governo Lula foram responsáveis por instalar as discussões no âmbito da escola, o que poderia progredir para esta concepção de ensino integrado na forma como foi concebido na LDB.

### **Aspectos que dificultam a construção do ensino integrado no Campus Inconfidentes**

De acordo com os entrevistados, o ensino integrado foi predominantemente compreendido como sendo um ‘produto novo’ e que, nesta condição, deveria ser acompanhado de orientações de procedimentos, o que, todavia, não ocorreu, conforme DIRIGENTE 3, “não me foi passado o manual, eu digo, não tive a capacitação para poder fazer a integralização”. Essa manifestação ilustra como foi compreendida a Lei de criação dos Institutos Federais que orientava para a oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio. Na manifestação deste Dirigentes estava implícita a influência da cultura tecnicista que historicamente se constituiu na comunidade escolar conforme analogia que fez do ensino integrado com um novo produto que deveria ser acompanhado de manual para ser compreendido

A falta de conhecimento das bases teóricas que sustentam a orientação dessa concepção de ensino integrado foi apontada como barreira para que ela fosse implementada. Conforme um dos professores:

É um curso novo, ele (o Instituto) é obrigado a oferecer este curso, ele tem umas diretrizes, então ele está preocupado com isso. Só que ele ainda não entende qual que é o sentido disso perfeitamente, qual que é a concepção teórica que embasa isso, e na prática isso acaba não acontecendo, porque o professor ainda não participou de nenhuma capacitação, ainda não fez nenhuma reflexão sobre isso. Então as coisas vieram pela legislação de 2008, as Diretrizes Curriculares para educação profissional, mas o professor não conhece, não se preocupou ainda em pensar sobre isso e nem a instituição cobrou (PROFESSOR 1).

Percebe-se que o entrevistado demonstrou conhecimento de que na base desta concepção de formação existe uma fundamentação teórica, contudo, isso não foi evidenciado pelos outros atores, cujo entendimento foi o de que a orientação para o ensino integrado foi uma decisão centralizada por parte do MEC, instituída por meio da legislação, “isso chegou por meio de uma lei. Aplica-se (...) fácil de ser colocada na lei, agora cadê as bases, o que eles nos ofertaram para trabalhar a consolidação disso?” (DIRIGENTE 1).

A falta de compreensão foi manifestada por outro professor:

Eu ainda tenho muita dificuldade em conceber a questão do ensino integrado, do modelo. Porque na nossa instituição ele ainda está assim, (...), as aulas do médio intercaladas com as aulas do técnico dificultando algumas atividades da área técnica (PROFESSOR 2).

Neste caso entendemos que o histórico das políticas para educação profissional que orientaram para uma formação funcionalista pode ter contribuído para a formação de uma cultura tecnicista que dificultava até mesmo compreender que, no ensino integrado, aulas do ensino propedêutico e ensino profissionalizante pertenciam ao mesmo curso e que a disposição de conteúdos ligados às tecnologias, ou seja, as disciplinas técnicas podiam ser ministradas em horários próximos às disciplinas de base científica, as propedêuticas.

Para os professores das áreas técnicas, o ensino integrado representava uma ‘ameaça’ na medida em que, nas discussões de concepção de ensino integrado, foi defendida a valorização da formação geral:

(...) eu sinto assim, todas as reuniões que eu participei, das reuniões pedagógicas, e eu sentia que eu podia ceder das minhas aulas porque a minha carga horária era imensa, e que então não precisava e que o aluno tinha que se focar, ele tinha que ter nota excelente no ENEM porque ele tinha que ir para frente, então para mim, na minha visão, não sei se em função de várias pessoas novas, não sei como colocar isso, ficaram diferentes, mas para mim eles não têm o mesmo sentimento em relação à área técnica do que eu acho que seja, daquele formação que tinha lá antes, da formação da área técnica, para mim fica mais comprometida a área técnica (PROFESSOR 2).

Outro aspecto destacado foi a dificuldade que por vezes os professores tinham para transitar pelos diferentes níveis de ensino em que ministravam as aulas. A verticalização introduzida com a criação dos Institutos impôs situações em que o Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico<sup>35</sup> teria que alternar aulas nos níveis básico, técnico, superior e de pós-graduação. Isto acarretou dificuldades de ‘ajustar o discurso’ e o princípio pedagógico para cada nível que notadamente deveria ser diferente.

Eu vejo alguns docentes que trabalham como se o aluno fosse do curso superior. Ele não volta a linguagem dele para trabalhar com aluno que acabou de sair do fundamental, que tem que ter um tratamento diferenciado. (...) isso é consequência do despreparo, mesmo sendo mestres e doutores, de trabalhar com o nível técnico ou médio (SERVIDOR 1).

Havia uma crítica ao critério de qualificação dos docentes que, por causa da expansão da

---

<sup>35</sup> O Plano de Carreira dos docentes dos Institutos Federais foi reestruturado por meio da Lei 11.784/2008 e passou a designar-se Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

oferta de cursos superiores nos institutos, fez com que se elevasse o nível de titulação dos docentes. Além do mais, o plano de carreira passou a valorizar os títulos de mestre e doutor aumentando o número de docentes que buscam essa formação. A elevação do nível de conhecimentos técnicos, no entanto, não foi acompanhada do aumento na formação didático-pedagógica dos docentes.

O fim da flexibilidade, proporcionada pela modularização e pelas saídas intermediárias possíveis na modalidade de concomitância no ensino técnico, também foi apontado como dificuldade imposta aos estudantes do ensino integrado. Isto porque no ensino integrado “o aluno não tem essa prerrogativa, então se ele ficar reprovado em duas disciplinas do ensino técnico, ele tem que fazer tanto o ensino médio quanto o ensino técnico novamente, ele pode não progredir” (DIRIGENTE 2). Na modalidade concomitante, se um estudante não conseguisse aprovação nas disciplinas do ensino médio, podia recorrer a escolas estaduais ou a programas de Educação de Jovens e Adultos para concluir o ensino médio e depois retornava para receber a certificação do ensino técnico. No caso de não obter a aprovação nas disciplinas do ensino técnico, ele simplesmente abandonava o curso técnico priorizando a conclusão do ensino médio e assim assegurando a possibilidade de ingressar no ensino superior.

Essas prerrogativas eram importantes numa concepção de formação funcionalista, contudo, numa concepção de ensino integrado, o projeto pedagógico deveria prever estratégias de ensino-aprendizagem que assegurassem a progressão dos estudantes sem o comprometimento da formação integral.

A necessidade de estudos que levassem à compreensão da concepção de educação e de sociedade foi apontada como caminho para superação das dificuldades na implantação de uma concepção de formação integral. Assim:

O primeiro é chegar os documentos até os professores, depois promover algumas discussões teóricas com esses documentos, depois estudar a legislação do Instituto, visto que muitos professores nem conhecem a lei de criação dos Institutos, não conhecem as diretrizes e talvez uma forma de capacitação docente. (...) Eu estou dizendo é o seguinte, que o professor que nós temos, ele é formado numa concepção totalmente diferente, muitos inclusive nem licenciatura têm, e o que tem licenciatura, como todos os outros, ele não entende o que é um instituto federal, ele não sabe o que é a educação profissional, então ele faz o que todo mundo faz (PROFESSOR 1).

Entendemos então que, a partir da compreensão dos princípios que estão nas bases da

concepção de formação integral, que, de acordo com Ciavata (2005), tem proximidade com a formação politécnica ou formação tecnológica, que busca atender às necessidades do mundo do trabalho, e, superando porém a ideia da polivalência, os aspectos que dificultam a construção do ensino integrado no Campus Inconfidentes tendem a diminuir.

### **Aspectos favoráveis à construção do ensino integrado no Campus Inconfidentes**

A expressão 'ensino integrado' esteve presente no discurso de praticamente todos os atores, o que demonstrou que uma discussão envolvendo essa nova concepção de educação estava em curso ou, em outras palavras, tal discussão havia chegado à pauta da política educacional do Instituto. Numa analogia com o processo macro de formulação de políticas, o Instituto estava na fase de identificação e formulação da agenda<sup>36</sup>, o que neste caso significa o reconhecimento de uma questão em aberto e a intenção de encaminhar ações no sentido de equacionar as diferenças. A questão do ensino integrado foi percebida pelos atores e se constituía num processo que desencadeava uma série de decisões e ações.

Uma destas ações se referia ao discurso dos gestores no sentido de implementar uma política alinhada com essa concepção de educação:

E esse projeto integrado é uma das ações pra nós de suma importância e que nesse momento nós já teríamos condições de desenvolvê-lo, porque acreditamos que encontramos um grupo de docentes que realmente 'nos consiga' orientar para discussão e para elaboração de um projeto realmente integrado e que seja efetivado na prática (DIRIGENTE 1).

As condições favoráveis apontadas pelo Dirigente se referiam ao grande contingente de docentes e servidores que haviam ingressado na instituição após a sua transformação em Instituto Federal. Como características favoráveis atribuídas aos novos docentes, foi destacado principalmente o fato de eles não terem se impregnado pela cultura da formação funcionalista que havia se constituído entre os servidores docentes e administrativos com maior tempo de casa. Os professores e servidores 'mais antigos' haviam ingressado na instituição entre a década de 1980 e início dos anos 2000 e, por isso, tiveram sua trajetória profissional orientada pela visão fragmentada de formação profissional técnica para as demandas do mercado de trabalho que

---

<sup>36</sup> Conforme sequência estabelecida por ANDERSON (1984) apud AGUILAR VILLANUEVA (1996), esta seria a primeira etapa de um processo de implementação de uma política.

prevaleceu nas bases das políticas educacionais implementadas até o início dos anos 2000. Os novos docentes, por sua vez, iniciavam sua trajetória em meio às reformas políticas do período de Governo Lula, o que os tornava, a princípio, mais acessíveis às discussões e novos conceitos. Uma parte desses novos docentes tinha formação na área das ciências humanas, como foi o caso dos professores de sociologia, filosofia e dos professores que ingressaram para atuar nos cursos de licenciatura. Acreditava-se que a formação acadêmica desses novos profissionais ajudaria a 'equilibrar a balança' das orientações de formação que historicamente pendia para o lado da formação essencialmente técnica.

Uma das consequências deste novo contexto acadêmico foi a manifestação de interesse dos professores do ensino médio em utilizar os ambientes tradicionalmente destinados ao ensino técnico para desenvolverem atividades do ensino propedêutico.

(...) agora, esse ano uma coisa interessante que ocorre é que alguns professores da área do ensino médio, vamos dizer assim, que eles estão nos procurando, na verdade a área técnica é um laboratório para o ensino propedêutico. Então eu conversei com alguns professores de biologia, olha lá dá para você mostrar sistema circulatório, quando a gente está fazendo um doce, dá para falar sobre a reação, reações químicas, então a gente começou a se abrir e a mostrar para eles que nós na verdade temos um laboratório aqui. Todas as nossas atividades práticas podem ser utilizadas como laboratório para o ensino médio, voltadas para os conteúdos do ensino médio (PROFESSOR 2).

Essa interação entre a área considerada propedêutica e a área técnica foi recíproca, com os professores técnicos também entendendo que essa interação poderia ser boa para ambas as partes e que assim o processo poderia ser menos fragmentado.

O Campus Inconfidentes dispõe de ambientes de ensino que foram planejados para o desenvolvimento de atividades técnicas, como as unidades educativas de produção e os laboratórios que prestam serviços à comunidade. Incluem-se neste grupo unidades da produção agropecuária, como as criações de animais domésticos, as unidades de produção vegetal, as unidades de processamentos de alimentos, laboratórios de análises de solo, de alimentos, de água, prestação de serviços de agrimensura e informática entre outros. Nestes ambientes, desenvolvem-se processos produtivos e de atendimento ao público através dos quais ocorre o processo de ensino-aprendizagem que supera a perspectiva teórica da aprendizagem. Neste processo, em que o estudante aprende praticando em processos de trabalho reais, vale ressaltar, ocorre uma estreita relação entre trabalho manual e trabalho intelectual, relação esta em que se pode compreender de

forma mais aprofundada os princípios científicos que estão na base desta forma de organizar o trabalho na sociedade. Ou seja, estes ambientes de ensino se constituem, nas condições a que Saviani (2003) se referiu, como necessárias para o desenvolvimento de uma concepção de educação politécnica, tendo o trabalho como princípio educativo.

Com a criação dos Institutos, a pesquisa e a extensão foram ampliadas e, assim, criaram-se novas possibilidades de aprendizagem, conforme observou o Dirigente 2:

Porque pela lei da criação dos institutos veio um incentivo maior à pesquisa, expansão, principalmente à pesquisa. Hoje nós temos bolsa PIBIC Júnior<sup>37</sup>. Então aquele aluno está fazendo o ensino médio e técnico integrado, mas hoje ele tem outras ferramentas que ele pode estar utilizando e isso veio com a criação dos institutos. Acompanhando trabalhos de pesquisa científica, e isso veio principalmente com a criação dos institutos porque antes não tinha essa questão da pesquisa científica para o aluno do ensino básico (DIRIGENTE 2).

A pesquisa como princípio pedagógico e a extensão foram dois elementos que, segundo os atores, ampliaram a dimensão dos conhecimentos para além do seu aspecto estritamente funcional e, portanto, foram considerados elementos que favorecem a formação integrada. A pesquisa, ressaltamos, instiga o estudante no sentido da curiosidade e ajuda a desenvolver a autonomia pela busca dos conhecimentos, e a extensão, por sua vez, serve para integrar esses conhecimentos com todas as demais dimensões da formação integral, ou seja, aspectos sociais, políticos e culturais envolvidos nas relações que os indivíduos estabelecem entre eles por meio do trabalho.

Os elementos que favoreciam a formação integrada no Campus Inconfidentes se constituíam por características que eram inerentes às instituições de formação profissional dentro da concepção funcionalista, a saber, pela existência de ambientes de trabalho em condições reais que poderiam ser ressignificados para atender à concepção de formação integral e pelos fatores decorrentes das novas orientações políticas do governo do período Lula. Neste caso, encontram-se o aumento de vagas de docentes e servidores e o incentivo ao desenvolvimento da pesquisa e da extensão por parte dos Institutos.

---

<sup>37</sup> PIBIC Junior é um Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica do CNPq que visa contribuir para a iniciação científica de estudantes, através de concessão de bolsas de iniciação científica. O estudante contemplado com bolsa participa de atividades práticas e teóricas, vinculada a projeto de pesquisa do orientador ([www.ifsuldeminas.edu.br](http://www.ifsuldeminas.edu.br)).

### 5.3.2 - O caso de São Paulo

A cidade de São Paulo, onde se localiza o Campus São Paulo, objeto deste estudo de caso, é a maior cidade da América Latina. Possuía, em 2010, uma população de 10.886.518 habitantes. Considerando-se a região metropolitana, ou seja, os 38 municípios que circundam a capital, a população chegava a aproximadamente 19 milhões de habitantes<sup>38</sup>. Em São Paulo, localizavam-se 38% das 100 maiores empresas privadas de capital nacional, 63% dos grupos internacionais instalados no Brasil, 17 dos 20 maiores bancos, 8 das 10 maiores corretoras de valores, 31 das 50 maiores seguradoras, aproximadamente 100 das 200 empresas de tecnologias e a BOVESPA na condição de a maior bolsa de valores da América do Sul<sup>39</sup>.

O Campus São Paulo localiza-se na Rua Pedro Vicente, N° 625, no Bairro do Canindé, próximo a grandes corredores viários da cidade como a Marginal Tietê, a Avenida do Estado, Avenida Tiradentes e Avenida Cruzeiro do Sul. Na condição de Campus, integra o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do São Paulo – IFSP, cuja reitoria também se localiza na cidade de São Paulo, SP.

A origem do Campus São Paulo está intimamente relacionada com a origem da Rede Federal, visto que ele evoluiu a partir de uma das 19 escolas de aprendizes e artífices criadas em 1909 por meio do Decreto n° 7.566. Naquele período, era mantida pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e se constituía numa das principais ações políticas de educação profissional do governo federal. Com a denominação de Escola de Aprendizes e Artífices, tinha como objetivo formar mão de obra para o modelo de desenvolvimento industrialista, objetivo este que esteve presente em todo o seu percurso histórico.

Em 1930, com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, a Escola de Aprendizes de São Paulo passou a vincular-se a ele e ficou sob a supervisão da Inspeção do Ensino Profissional Técnico. Em 1942, foi transformada em Escola Industrial Técnica e iniciou a oferta de ensino profissional em nível equivalente ao do secundário. A partir de 1965, passou a denominar-se Escola Técnica Federal de São Paulo, quando adquiriu condição de Autarquia Federal, e em 1999 foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica

---

<sup>38</sup> Dados do IBGE 2010.

<sup>39</sup> Dados do sítio <http://www.cidadedesapaulo.com/sp/br/sao-paulo-em-numeros>, acesso em Maio de 2012.

de São Paulo CEFET-SP.

O IFSP foi criado em 2008 a partir da transformação do então CEFET-SP. Nesta ocasião, o CEFET-SP possuía 09 Unidades descentralizadas de Ensino: Cubatão, Sertãozinho, Guarulhos, São João da Boa Vista, Salto, Bragança Paulista, São Carlos e São Roque. Destas unidades, 06 tinham iniciando seu funcionamento pouco tempo antes da criação do Instituto. Caraguatatuba e São João da Boa Vista em 2006, Salto e Bragança Paulista em 2007, São Carlos e São Roque em 2008. Estas 09 unidades, juntamente com a sede de São Paulo, passaram à condição de campi do Instituto. Entre 2008 e 2012, foram criados mais 24 campi e 10 “polos de rede” distribuídos por diversos municípios do interior do estado de São Paulo. A área de abrangência do IFSP é todo o território do estado de São Paulo. Em Junho de 2012, o IFSP ofertava curso de formação profissional nas modalidades de Formação inicial e continuada, ensino técnico de nível médio, ensino superior e pós- graduação num total de 17.282 alunos. Para tanto, contava com 980 docentes e 570 servidores técnicos administrativos.

Na análise realizada no estudo de caso no Campus São Paulo, foram observados muitos aspectos comuns aos que foram analisados no estudo de caso realizado no Campus Inconfidentes. Por isso, e para que o texto não ficasse repetitivo, quando indicamos estas semelhanças, elas foram apontadas, porém procuramos apenas fazer as considerações referentes às particularidades do Campus São Paulo.

No Quadro 06, relacionamos os cursos que eram ofertados em 2008, quando foi criado o instituto, e em 2012, período da realização da pesquisa. Os cursos foram agrupados nos diferentes níveis e modalidades de acordo com o que foi estabelecido na Lei nº 11.741/2008.

Observamos que na educação profissional de nível médio, que compreende a forma como o ensino técnico se relaciona com o ensino médio, aconteceram poucas mudanças nos cursos ofertados. Na modalidade técnico de nível médio integrado ao ensino médio, em 2012 continuavam sendo ofertados os mesmos 04 cursos que eram ofertados em 2008. Observou-se apenas a alteração do curso Técnico em Programação de Sistemas que em 2012 foi substituído pelo curso Técnico em Informática. Nos cursos da modalidade concomitante também podiam matricular-se os alunos que já haviam concluído o ensino médio, portanto, no Campus São Paulo, a concomitância e a modalidade subsequente eram ofertadas juntas. Nestas modalidades não houve alteração no número de cursos, ocorreram apenas mudanças nos tipos de cursos oferecidos.

**Quadro 06: Oferta de Cursos e Programas no Campus São Paulo em 2008 e 2012.**

Cursos e Programas		1º sem 2008		1º sem 2012	
		Nº	Cursos	Nº	Cursos
Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores (1)	Formação Inicial e Continuada		(1)		(1)
Educação Profissional de Nível Médio (2)	Técnico de Nível Médio Concomitante ou Subsequente	03	Técnico em Gerenciamento de Execução de Obras Técnico em Planejamento e Projetos. Técnico em Planejamento e Controle de Produção	03	Técnico em Edificações Técnico em Eletrotécnica Técnico em Comunicações
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio	04	Técnico em Mecânica Técnico em Eletrônica Técnico em Eletrotécnica Técnico em Programação de Sistemas	04	Técnico em Mecânica Técnico em Eletrônica Técnico em Eletrotécnica Técnico em Informática
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (PROEJA)	01	Técnico em Qualidade de Vida	01	Técnico em Qualidade de Vida
Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-graduação (2)	Cursos Superiores de Tecnologia	07	Tecnologia em Automação Industrial Tecnologia em Gestão da Produção Industrial Tecnologia em Sistemas Elétricos Tecnologia em Sistemas Eletrônicos Tecnologia em Processos Gerenciais Tecnologia em Gestão de Turismo Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas	07	Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas <b>Tecnologia de automação Industrial</b> Tecnologia em Gestão da Produção Industrial Tecnologia em Gestão de Turismo Tecnologia em Processos Gerenciais Tecnologia em Sistemas Elétricos Tecnologia em Sistemas Eletrônicos
	Bacharelados	02	Engenharia em Controle e Automação Engenharia em Construção Civil	03	Engenharia Civil Engenharia de Controle e Automação Engenharia de Produção
	Licenciaturas	04	Licenciatura em Ciências da Natureza Licenciatura em Física Licenciatura em Geografia Licenciatura em Matemática	05	Licenciatura em Ciências Biológicas/Biologia Licenciatura em Física Licenciatura em Geografia Licenciatura em Matemática Licenciatura em Química
	Pós-Graduação <i>Lato sensu</i>	01	Especialização nas áreas de Educação, Construção Civil e de Controle e Automação.	07	Especialização em Formação de Professores - Ênfase Magistério Superior Especialização em Educação Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Especialização em Planejamento e Gestão de Empreendimentos na Construção Civil. Especialização em Projetos e Tecnologia do Ambiente Construído. Especialização em Aeroportos – Projeto e Construção Especialização em Tecnologias e Operação em Infraestrutura da Construção Civil. Especialização em Controle e Automação
	Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>	0		1	Mestrado Profissional em Automação e Controle de Processos

Fonte: (1) Dados não disponíveis no período de realização da pesquisa.

(2) Dados de 2008 retirados do Relatório de Gestão, exercício 2008 do CEFET SP, e os dados de 2012 retirados do site [www.ifsp.edu.br](http://www.ifsp.edu.br).

Tomando-se por base a oferta de cursos como indicador de análise, foram observados poucos efeitos da criação dos institutos na educação profissional de nível médio, por isso no Quadro 07 relacionamos o número de alunos matriculados em 2008 e em 2011 de acordo com a modalidade de ensino.

**Quadro 07: Número de alunos de acordo com os cursos e programas no Campus São Paulo.**

Cursos e Programas	Modalidades	Número de Alunos		Variação (%)
		2008 (1)	2011(2)	
Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores	Formação Inicial e Continuada	171	75	- 56.14
Ensino Médio Propedêutico	Ensino médio	669	0	-
	Médio EJA	18	0	-
Educação Profissional de Nível Médio	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (PROEJA)	40	84	110
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio	200	886	343
	Técnico de Nível Médio Concomitante e Técnico de Nível Médio Subsequente	724	550	- 24.03
Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-graduação.	Cursos Superiores de Tecnologia	1.603	1.727	7.73
	Bacharelados	186	488	162,36
	Licenciaturas	440	759	72,5
	Latu senso	197	164	- 16.75
	Mestrado	0	50	-
<b>Total</b>		4.248	5.102	20,10

Fonte: 1 – Dados do Relatório de Gestão 2008 do IFSP.

2 – Dados do Relatório de Gestão 2011 do IFSP.

O número de alunos matriculados mostrou que, nos 04 primeiros anos após a criação dos Institutos, a modalidade que mais cresceu foi o Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (343%). Ao mesmo tempo, observou-se uma redução de 24,03% no número de alunos matriculados nas modalidades de Técnico de Nível Médio Concomitante e no Ensino Médio Propedêutico. Esses números mostram que no Campus São Paulo o aumento na oferta de vagas ocorreu prioritariamente na modalidade Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio, ou seja, na forma como orientou a Lei nº 11.892/2008. O Ensino Médio Propedêutico não era mais ofertado em 2011, o que indica o fim da possibilidade de oferta da modalidade da concomitância interna que prevaleceu durante os anos da década de 1990 e início dos anos 2000.

Na Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-graduação, observou-se um

aumento de 162,36% no número de alunos matriculados na modalidade dos Bacharelados. Embora em 2008, na condição de CEFET, houvesse a oferta de cursos de engenharia, a autonomia adquirida com a criação do Instituto possibilitou a expansão de oferta neste nível de ensino. As licenciaturas aumentaram em 72,5% o número de matrículas. Neste caso, consideramos que o fator principal que estimulou este aumento foi a legislação que estabeleceu que os Institutos devessem reservar 20% de suas vagas para esta modalidade de ensino.

No quadro 08, apresentamos o número de professores que atuavam no Campus São Paulo em 2008, quando foi criado o IFSP, e em 2011, quatro anos após criação do Instituto.

**Quadro 08: Número de docentes no Campus São Paulo em 2008 e 2011.**

<b>Docentes</b>	<b>2008(1)</b>	<b>2011 (2)</b>	<b>Variação (%)</b>
Número de docentes efetivos	253,5 <sup>40</sup>	283	11,64
Número de docentes substitutos	48	35	- 27,08
Total de docentes	301,5	328	8,79

1 – Dados do Relatório de Gestão 2008 do IFSP.

2 – Dados do Relatório de Gestão 2011 do IFSP.

Os dados do quadro 08 mostram uma pequena variação positiva no número de docentes observado nos quatro anos que se seguiram após a criação do Instituto (11,64% para docentes efetivos e 8,79% no total). Porém, observa-se que o número de alunos matriculados (Quadro 07) no mesmo período aumentou em 20,10%, portanto superior ao aumento observado no número de docentes. Um dos motivos que levou o CEFET SP em 2008 a aderir ao modelo de instituto foi a expectativa criada pelo MEC quanto ao aumento no número de docentes para atender à expansão da oferta de vagas. No Campus São Paulo, o crescimento na oferta de vagas foi mais intenso do que a disponibilização de vagas para concurso de docentes. Por este indicador, pode-se considerar que neste período diminuiu a qualidade de trabalho dos docentes, visto que a relação aluno/docente aumentou consideravelmente além do aumento das novas atribuições aos docentes decorrentes da implementação das atividades de pesquisa e extensão.

Considerando-se a estrutura multicampi dos Institutos, já apontada no caso de

<sup>40</sup> A fração de docente (0.5) se deve ao fato de que havia 05 docentes em regime de 20 horas semanais de trabalho que, para efeito de análise, foram considerados equivalentes a 2,5 docentes em regime de 40 horas semanais.

Inconfidentes, a estrutura organizativa do Campus São Paulo também deve ser vista a partir do IFSP como um todo.

No IFSP, o PDI apresentou a seguinte estrutura organizacional:

- I – Órgãos Superiores da Administração:
    - a) Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo.
    - b) Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo.
  - II – Órgão Executivo:
    - (...)
    - a) Diretorias
    - b) Assessorias
  - III - Assessorias
  - IV - Órgão de Controle: Auditoria Interna
  - V - Diretorias-Gerais dos campi
- A Reitoria compreende:
- I - Reitor
  - II - Gabinete.
  - III - Assessorias e órgãos de apoio (BRASIL, 2009t, p 136 e 137).

Trata-se de uma estrutura em construção e pelo que foi apresentado não foi possível identificar as instâncias de decisão e os atores que estariam diretamente relacionados ao processo de implementação das políticas de ensino. Não foram identificadas as Pró-Reitorias ou diretorias vinculadas à Reitoria. O PDI informava que “o detalhamento da estrutura da Reitoria, de órgãos colegiados, de apoio às atividades acadêmicas, bem como atribuições e competências serão definidas no Regimento Geral do IFSP e nos Regulamentos específicos” (BRASIL, 2009t, p 136).

Em agosto de 2009, por meio da Resolução nº 01 foi aprovado O Estatuto Geral da IFSP e nele foi estabelecida a seguinte organização administrativa:

- Art. 7º.** A organização geral do IFSP compreende:
- I. COLEGIADOS
    - a) Conselho Superior
    - b) Colégio de Dirigentes
  - II. REITORIA
    - a) Reitor
    - b) Pró-Reitorias:
      - 1 - Pró-Reitoria de Ensino**
      - 2 - Pró-Reitoria de Extensão
      - 3 - Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação
      - 3 - Pró-Reitoria de Administração
      - 5 - Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional
    - c) Diretorias Sistêmicas
    - d) Auditoria Interna

e) Procuradoria Federal (IFSP, 2009, grifo nosso).

A primeira constatação que fizemos em relação a esta organização administrativa refere-se ao fato de que ela guarda muitas semelhanças com a estrutura apresentada pelo IFSULDEMINAS. No item específico referente à reitoria, a organização proposta foi a mesma, ou seja, 05 (cinco) pró-reitorias, dentre as quais uma Pró-Reitoria de Ensino. Atribuímos esta semelhança ao fato de que a Lei nº 11.892/2008 estabeleceu que cada instituto teria como órgão executivo um Reitor e 05 (cinco) Pró-Reitores.

As atribuições das Pró-Reitorias foram sucintamente descritas no Artigo 23 do Estatuto do IFSP, no qual se destacam as relativas à Pró-Reitoria de Ensino:

À Pró-Reitoria de Ensino compete **planejar, definir, acompanhar e avaliar o desenvolvimento das políticas** e atividades acadêmicas, buscando o seu constante aprimoramento, em consonância com as diretrizes definidas pelo Ministério da Educação e disposições do Conselho Superior (IFSP, 2009, Item I, grifo nosso).

O Estatuto do Instituto foi objetivo ao definir como sendo de responsabilidade da Pró-Reitoria de Ensino a implementação das políticas de ensino no âmbito do IFSP, tornando-se o Pró-Reitor, ocupante desse cargo, o principal ator responsável, no âmbito da reitoria, pela execução da política conformada pelas diretrizes, objetivos, metas e finalidades estabelecidas no PDI da instituição em todos os campi do instituto.

No caso do campus São Paulo, a estrutura organizacional foi instituída pela Resolução nº 170 de 21 de Setembro de 2010 (IFSP, 2010) e compreende uma Diretoria Geral do Campus (DGC) e mais 05 (cinco) diretorias vinculadas a esta diretoria geral assim denominadas: Diretoria Acadêmica de Formação Geral (DFG), Diretoria Acadêmica de Formação Geral (DFG), Diretoria Acadêmica de Gestão e Serviços (DGS), Diretoria de Ensino (DEN) e Diretoria Administrativa (DAD). No documento não foram identificadas as atribuições das diretorias.

Vinculadas às diretorias, foram previstas as coordenadorias de área. Subordinadas a DFG, estavam coordenadorias como as das áreas de Ciências e suas Tecnologias, Sociedade e Cultura e Códigos e Linguagens. Pela designação dessas coordenadorias, observou-se que a DFG se refere às áreas de conhecimento que compõem a base nacional comum dos currículos do ensino médio estabelecidas pela Resolução CEB nº 03/1998. À DIN, vinculam-se coordenadorias de cursos profissionalizantes, inclusive os técnicos integrados ao ensino médio, nas áreas de automação

industrial, mecânica, eletrotécnica eletrônica e telecomunicações. As coordenadorias vinculadas ao DGS refere-se aos cursos profissionalizantes das áreas de construção civil, informática e turismo e hospitalidade. Na DEN, vinculam-se coordenadorias relacionadas ao funcionamento geral do processo acadêmico, tais como Coordenadoria de Registros Escolares, Coordenadoria de Tecnologia de Informação, Coordenadoria de Informática, Coordenadoria de audiovisual, Coordenadoria de Apoio ao Ensino entre outras. Na DAD, foram vinculadas as coordenadorias referentes aos processos administrativos, de manutenção, patrimônio e recursos humanos. Destaca-se que todas essas diretorias acadêmicas têm como ponto de convergência a Diretoria Geral.

Consideramos que, em razão do grande tempo despedido para o exercício de sua função político-administrativa de todo o Campus por parte da Diretoria Geral, restringe-se sua capacidade de integradora das ações acadêmicas. Desta forma, observa-se uma estrutura organizacional fragmentada nas diferentes diretorias acadêmicas que, entendemos, não favorece a integração das ações, portanto, consiste numa estrutura que não favorece a integração do ensino conforme previsto nas bases filosóficas que sustentam as políticas de ensino que constam no PDI do IFSP.

Observa-se, contudo, que, no nível institucional do Campus São Paulo, os atores responsáveis diretamente pela implementação das políticas de ensino, nas quais se inclui a relação entre o ensino técnico e o ensino médio propedêutico, atuam nas DFG, DIN, DGS e DEN, visto que a coordenação dos cursos técnicos de nível médio e o ensino médio sempre estavam vinculados a uma destas diretorias.

A coleta de dados, junto aos atores que atuavam no cotidiano escolar do Campus São Paulo, a exemplo do Campus Inconfidentes, também foi realizada por meio de entrevistas “semiestruturadas” na forma como foram compreendidas por Trivinhos (1987).

No tocante à escolha dos atores que foram entrevistados, buscamos pessoas que trabalhassem em diversas áreas e níveis hierárquicos dentro da estrutura organizativa do Instituto. No nível da gestão, selecionamos ocupantes das seguintes funções na estrutura organizativa: Pró-reitor de Ensino, Diretor Geral do Campus, Diretoria Acadêmica de Formação Geral, Diretoria Acadêmica da Área da Indústria, Diretoria Acadêmica de Gestão e Serviços (DGS) e Diretoria de Ensino. Entre os demais atores envolvidos no processo micropolítico da instituição, foram

escolhidos ainda 02 professores, 02 servidores e 02 estudantes seguindo os mesmos critérios utilizados no caso do Campus Inconfidentes.

Para análise dos dados, as entrevistas foram gravadas seguindo-se os roteiros (APÊNDICES I, II, III e IV) e depois foram transcritas na íntegra.

As etapas de “pré-análise do conteúdo” e o “procedimento exploratório” (FRANCO, 2005) apontaram que os efeitos das políticas para educação profissional no período do governo Lula foram mais intensos em dois aspectos que têm relação com a construção do ensino integrado: a sua estrutura organizacional e a discussão da concepção de ensino integrado.

Desta forma, procedemos a uma análise destes dois elementos que, ao final, possibilitou-nos que fossem apontados aspectos que consideramos dificultadores e facilitadores na construção do ensino integrado no Campus São Paulo.

### **Estrutura organizacional**

Em 2012, a estrutura organizacional do Campus São Paulo representada pelos postos administrativos estava composta de 49 cargos e funções, 05 a mais das que existiam em 2008 por ocasião da criação do instituto (ANEXO VII e VIII).

Lembramos que as diretorias DFG, DIN, DGS e DEN eram responsáveis pelas principais atividades 'fins' do Campus, como o ensino nas áreas de conhecimento que compõem a base nacional comum dos currículos do ensino médio, os cursos profissionalizantes, a supervisão e coordenação pedagógica. A DAP tinha sua atuação centrada nas atividades de cunho administrativo consideradas 'meio'.

Conforme vimos anteriormente, esta organização apresentava limitações na construção de uma proposta de ensino integrado porque mantinha como ponto de convergência a Diretoria Geral, contudo, consideramos que, na comparação com a estrutura organizacional que vigorava em 2008, houve uma mudança que aponta para a ênfase nos processos de ensino. Observamos que, em 2008, a maior parte dos cargos e funções concentrava-se na Diretoria de Administração e Planejamento (DAP) e se referia a atividades administrativas não diretamente relacionadas às atividades 'fins' da escola. A gestão dos processos educativos estava toda sob a responsabilidade de uma única diretoria, a Diretoria de Ensino (DDE), que era a que contava com o menor número de funções entre todas as diretorias. Em 2012, a DAP teve o número de funções diminuído,

priorizando a distribuição de cargos e funções para a gestão das atividades 'fins' do Campus.

Destaca-se a contradição considerada na presença da Diretoria de Extensão (DRE) na estrutura organizacional vigente em 2008 e a sua ausência na estrutura de 2012 quando a extensão passou a ser uma das áreas de atuação a ser implementada pelo Instituto.

O IFSP constituiu-se a partir de uma única instituição, o CEFET SP. Por isso, diferentemente do que ocorreu com a maioria dos outros Institutos no Brasil, cuja constituição se deu após discussão e integração entre diferentes EAFs, ETFs e CEFETs que, na condição de unidades autônomas, para constituírem um Instituto, deveriam abdicar desta autonomia. No caso do CEFET São Paulo, a adesão ao modelo de Instituto não foi precedida de acordo para reorganização entre entidades distintas. Decorreu apenas de uma tomada de decisão interna.

O CEFET São Paulo, além da sede em São Paulo, contava com as Unidades Descentralizadas de Cubatão, Sertãozinho, Guarulhos, São João da Boa Vista, Caraguatatuba, Salto, Bragança Paulista, São Carlos e São Roque, ou seja, estava organizado numa estrutura multicampi semelhante à forma de organização que estava sendo proposta para constituição dos Institutos. A adesão ao modelo de instituto representava apenas ascensão institucional, que seria acompanhada de aumento da autonomia e ampliação das prerrogativas de ação. Significava incremento na pesquisa e extensão e ampliação das suas funções institucionais com a possibilidade de oferta de novas modalidades de cursos superiores e da pós-graduação.

Na organização anterior ao Instituto, o atual Campus SP era o órgão central e tinha autonomia sobre as demais unidades. Com a criação do IFSP, as unidades descentralizadas do antigo CEFET foram transformadas em Campi, não havendo, portanto, mudanças significativas na relação institucional entre a Reitoria e os Campi, que foram criados a partir das Unidades descentralizadas do antigo CEFET. No Campus São Paulo, contudo, houve uma mudança substancial, visto que sua condição de órgão central e autônomo do antigo CEFET foi alterada para Campus do Instituto, ficando assim subordinado à Reitoria em condições de igualdade com os campi que haviam resultado das unidades descentralizadas. As novas unidades que surgiam em decorrência do plano de expansão após a criação do Instituto eram integradas à Reitoria na condição de campi. Embora pertencentes à mesma Instituição, a saber, ao IFSP, cada campi se tornou uma unidade a reivindicar recursos e benefícios para realização de suas ações assim como espaço na arena das discussões e tomada de decisão. A Reitoria ficou com a função de mediadora

destas discussões e como última instância de tomada de decisão no âmbito do Instituto.

Dos 12 entrevistados no Campus São Paulo, 06 expressaram opinião sobre esta relação do Campus com a reitoria, sendo que 05 entendiam que havia dificuldades nesta relação e 01 apenas entendia que não havia problemas. Embora os demais entrevistados não se manifestaram a cerca desta relação, e ainda que os 06 que o fizeram não representavam a maioria numérica, ainda assim consideramos estas manifestações significativas. Isto porque no Campus São Paulo foram entrevistados 06 dirigentes, destes, 04 relataram problemas na gestão em função das dificuldades decorrentes da falta de autonomia. Consideramos o aspecto qualitativo destes relatos, pois entendemos que este tipo de problema está estreitamente relacionado com as funções que os dirigentes exerciam na estrutura administrativa do Campus. Professores, servidores e estudantes mantinham suas relações prioritariamente no âmbito organizacional do Campus, portanto, compreendemos que estes atores poderiam perceber menos os problemas de relação entre o campus e a Reitoria.

Para análise desta relação entre Campus e Reitoria, apresentamos citações dos 04 dirigentes que relataram problemas na gestão em função das dificuldades decorrentes da falta de autonomia:

Então isso é um nó, eu não tenho autonomia, eu tenho autonomia com a autorização do reitor e isso está errado. Eu não consigo fazer o que eu quero, então, por exemplo, se os meus projetos, eles resolverem bloquear por questões políticas, eles arrumam um termo técnico e me derrubam e eu perdi 4 milhões e 700 mil. Nessa estrutura aqui, para quem nunca tinha anda é muito, eu deixo de fazer muitas coisas. Eu devolvi e foi distribuído para área para diretores que foram colocados e não foram eleitos (DIRIGENTE 2).

Até para nós, até pra se mandar arrumar alguma coisa, nós estávamos tendo que nos reportar à reitoria, pra reitoria autorizar o nosso pessoal de manutenção fazer (DIRIGENTE 3).

Cria muitos problemas, porque a reitoria, assim do dia pra noite, em um prazo de 2, 3 anos, ela implantou 28 escolas no estado de São Paulo. E acha que a política tem que ser a mesma para os Campus antigos e para os novos. E hoje o dinheiro que vem do governo federal para as escolas, que até chega a uma quantia bastante grande, vem todo vinculado à criação de novas escolas. Então nós que somos dos Campi velhos não recebemos quase nada. Então nós somos um prédio quebrado, que chove dentro, que está precisando de uma reforma completa. E está difícil pra conseguir esse dinheiro, agente está lutando, a vida do professor 'Viera' que é o diretor aqui, é permanente em luta para conseguir o dinheiro, e conseguir professores e conseguir cargos e coisas desse tipo (DIRIGENTE 6).

Nosso reitor é da mecânica e a direção São Paulo é da formação geral então às vezes é mais interessante mandar uma verba pra um instituto do interior do que aqui. (...) Mas a mecânica sempre foi forte, inclusive o reitor é da mecânica e o candidato dele perdeu por uma diferença mínima (DIRIGENTE 5).

Na primeira citação, como se vê, o Dirigente 2 afirmou que os projetos do Campus São Paulo eram preteridos em favor de projetos apresentados por outros campi. Assim, o Dirigente sugere o favorecimento aos ‘aliados’ da Reitoria, visto que os Diretores dos Campi mais novos são escolhidos e nomeados diretamente pelo Reitor, ou seja, se constituem em aliados na política interna do Instituto. Observa-se que, independente do motivo que estes recursos tenham sido redistribuídos, para esse Dirigente a razão foi as disputas políticas no Campus.

Estas disputas políticas locais ficaram explícitas na citação do Dirigente 05. Em junho de 2012, período em que realizamos a coleta de dados, o reitor do IFSP era um professor originário do Campus São Paulo e que pertencia a um determinado grupo interno ligado ao ensino técnico do Campus, ao qual o dirigente se referiu como sendo o 'grupo da mecânica'. O Diretor Geral do Campus pertencia a outro grupo, originado dos professores da formação geral e representava um grupo político 'adversário' daquele que ocupava a reitoria.

Por sua vez, na citação do Dirigente 03, observa-se que, no período inicial de funcionamento na condição de Campus, dependia-se da autorização da Reitoria para realizar atividades básicas de manutenção. Em parte, isso pode ser explicado pelo fato de que a Reitoria do IFSP foi instalada no mesmo ambiente físico do Campus, e isto inicialmente dificultou a compreensão dos limites de atuação da Reitoria e do Campus.

O Dirigente 6 critica a estratégia da Reitoria que, para atender à orientação de expansão proposta pelo Governo Federal, optou por um grande aumento no número de campi em curto espaço de tempo. Desta forma, a Reitoria restringiu os recursos financeiros e as vagas para docentes e servidores destinados aos Campi mais ‘antigos’, como foi o caso do Campus São Paulo que, conforme observado no Quadro 08 e no Quadro 09, teve um aumento de docentes inferior ao aumento do número de alunos. Esta restrição tornou-se motivo das disputas entre as unidades locais e uma justificativa para as dificuldades no desenvolvimento do projeto pedagógico.

Contudo, apesar deste contexto, um dos professores entrevistado julgava haver espaços para entendimento. Acreditava que muitas ações podiam ser desenvolvidas, visto que:

(...) a gente tem uma Pró-Reitoria que a gente responde a ela. Só que o campus São Paulo é um Campus de 100 anos. O conhecimento dos profissionais que estão no Campus São Paulo é muito grande, tem professor aqui com trinta anos de escolas 15, 20 anos de escola, ele veio da Escola Técnica Federal, passou pelo CEFET e hoje está no Instituto. Para ele, essa mudança foi natural e a Reitoria respeita muito isso. (...) a gente tem plena autonomia na discussão e na criação de cursos. (...) tem a Pró-Reitoria, só que tudo isso você tem a chance de explicar, você tem liberdade para chegar onde você quer (DOCENTE 1).

Se a autonomia diminuiu em razão da nova ordem jurídica e normativa estabelecida pelas instâncias superiores, este ator entendia que a história e a tradição da instituição na oferta de ensino profissionalizante conferiram-lhe uma autonomia de fato que, segundo ele, permitia desenvolver suas ações de acordo com as suas concepções. Por outro lado, essa observação também pode ser entendida como resistência dos docentes com mais tempo de trabalho na instituição e que por isso poderiam ter uma compreensão da educação profissional diferente daquela proposta na LDB.

Estas disputas por autonomia entre o Campus e a Reitoria, que juntamente com o aporte de recursos se constituíam nos fatores determinantes para o sucesso no processo de microimplementação das políticas, caracterizavam o contexto institucional no Campus São Paulo por ocasião da realização da pesquisa. Tal contexto é semelhante àquele que Lima (2008) se referiu como “organização educativa” e instância de decisão “hetero-organizada”. Os grupos políticos que observamos no IFSP representam também diferentes interesses que podem ser explícitos ou implícitos. Era a mediação entre os diferentes interesses desses atores envolvidos nos processos que ocorriam no âmbito escolar que conformava a política e caracterizava-se como um processo de microrregulação local na forma como foi descrito por Barroso (2006).

O contexto de disputas políticas locais observado no Campus São Paulo potencializava as dificuldades criadas na relação entre o Campus e a Reitoria decorrentes do fato de que a Lei nº 11.892/2008 assegurava dotação orçamentária e autonomia financeira ao Campus enquanto a autonomia didática e pedagógica ficava centralizada na reitoria.

Neste sentido corrobora a manifestação de um dos atores:

Então isso é um contexto interno. Não tem assim um contexto de governo ou influência. Isso aqui vai continuar tendo sempre. Então a nossa escola em parte, ela passa por cima das nossas situações de governo (...). Existem alterações quando o governo muda ou quando o governo oferece determinadas políticas diferentes? Existe. Vai ocorrer. Mas aquele contexto interno, o que é a nossa escola e como ela se processa, pode passar um

monte de governos. É a escola (DIRIGENTE 4).

A observação do Dirigente explicita a complexidade da relação que se estabelece entre os diferentes níveis de regulação a que as políticas estão sujeitas no seu processo de implementação. Compreendemos que se caracteriza no Campus São Paulo um processo de “regulação conjunta” que, de acordo com Reynaud (2003) e Barroso (2003), resulta da interação entre a “regulação institucional” e a “regulação situacional”, tendo em vista as ações dos atores envolvidos no processo educacional. Desta forma, a Lei nº 11.741/2008, a Lei nº 11.892/2008 e os recursos destinados ao Instituto pelo governo federal para fomentarem o plano de expansão constituem os mecanismos de regulação institucional no nível macropolítico. O PDI do Instituto representa um mecanismo de regulação institucional localizado no nível mesopolítico. Como regulação situacional, entendemos ser a ação dos atores no espaço de autonomia que eles têm no nível micropolítico. Neste sentido, a citação do Dirigente 4 refere-se a este espaço de autonomia que os dirigentes, professores e servidores desfrutam no cotidiano escolar.

A criação dos Institutos Federais foi compreendida de maneiras distintas pelos atores no interior do Campus São Paulo do IFSP e a essas diferenças juntaram-se as diferenças políticas locais formando a arena das disputas locais na qual se processava a mediação entre os diferentes interesses desses atores envolvidos no processo de micro-regulação das políticas.

Conforme observamos anteriormente, a estrutura organizacional do Campus São Paulo era fragmentada em várias diretorias que tinham como ponto de convergência a Diretoria Geral do Campus. Na localização física dentro do Campus estas diretorias ocupavam uma grande sala em comum, o que permitia uma proximidade entre os seus Diretores, constituindo-se desta forma um ponto que favorecia a integração entre eles. O projeto arquitetônico do Campus favorecia a integração física, visto que o Campus funcionava na sua maior parte num único prédio em que os diversos setores convergiam para um grande corredor central.

Além disso:

Nós temos reuniões de coordenadores todas as semanas e temos reuniões com os professores nas áreas todas as semanas. O que foi discutido na reunião de coordenador é levado para a área e aí são trabalhadas essas questões e quando necessita junta-se os dois coordenadores para discutir o tema, um colaborando com o outro (DIRIGENTE 2).

Observou-se que, além da proximidade física das diretorias, aconteciam reuniões

regulares entre os coordenadores, o que foi confirmado por outros atores:

Existe então a reunião de coordenadores. Aonde todo mundo vai para essa reunião de coordenadores. Então o contexto geral é discutido lá. O horário é montado nessa situação. A verificação de professores e assim por diante (DIRIGENTE 4).

Também foi possível observar a linha de discussão que ocorre nas reuniões:

Sim nós trabalhamos juntos (...) todos os anos conversamos, nós planejamos e em outros momentos com os professores das áreas técnicas o que eles precisam pra nós darmos subsídio para eles, por exemplo, a matemática ao longo do segundo semestre do ano passado nós reunimos com cada uma das áreas com os coordenadores e verificamos as necessidades que eles precisavam ter e a partir daí a gente monta o nosso conteúdo de tal maneira que ajude. Para você ter uma ideia, turmas de eletrônica os professores precisam eles dão correntes alternadas então eles precisam, por exemplo, de números complexos, a trigonometria bem aprofundada e números complexos isso então a matemática dá para os alunos de tal maneira que a hora que o professor precisar ele já tem esse conteúdo então nós trabalhamos juntos (DIRIGENTE 3).

Estas citações revelam que existia uma estratégia de integração representada pelas reuniões que ocorriam com regularidade entre as diretorias das diferentes áreas com o objetivo de integrar as ações. Conforme explicitou o Dirigente 3, entre os assuntos das reuniões discutiam-se questões relativas ao processo pedagógico e forma como as disciplinas das diferentes áreas podiam se inter-relacionar.

Diante da complexidade do cotidiano escolar, do ambiente conflituoso em decorrência das relações de poder e dos diferentes olhares e interesses dos atores considerados, no IFSP, o PDI era reconhecido como um instrumento de planejamento norteador das ações no Instituto e nos Campi. Entre os 12 entrevistados no Campus São Paulo, 09 afirmaram conhecer o PDI e, entre os que alegaram desconhecê-lo, estava um professor dentre os que haviam ingressado há menos tempo no Instituto e os dois estudantes. Portanto, pode-se afirmar que prevaleceu o conhecimento do PDI por parte da comunidade escolar.

Entre os entrevistados que alegaram conhecer o PDI, 08 entendiam que ele exercia a função de orientador das ações no Instituto. Contribuiu para esse reconhecimento a forma como o PDI foi elaborado:

É uma construção com muitas mãos que tem que ser respeitado por quem de fato tá tentando atender interesses que nem sempre são convergentes e ele é uma peça que tem que ser respeitada, mas eu entendo que como toda obra que se relaciona com um sistema vivo e dinâmico, para funcionar ela tem que ter sempre comissões reavaliando e restaurando pra não engessar a escola (DIRIGENTE 3).

Pode-se observar que o documento resultou de uma construção democrática e participativa. Observou-se também que o ator acima reconhecia o caráter dinâmico e processual do PDI, entendendo que se tratava de um documento que devia ser constantemente reavaliado, conforme lembrou Matus (1993), superando, desta forma, a ideia de livro-plano.

Em 2008, quando foi criado o IFSP, o então CEFET se preparava para se constituir numa Universidade Tecnológica, conforme pode ser observado na visão de futuro constante no Relatório de Gestão daquele ano: “Até 2013, transforma-se em Universidade Tecnológica, integrando o Ensino, a Pesquisa e a Extensão, atuando na disseminação da ciência e das tecnologias nos vários níveis de ensino”. Esta visão de futuro nos permitiu considerar que o ensino superior, a pesquisa e a extensão faziam parte das discussões que ocorriam na Instituição. Em outras palavras, as novas áreas de atuação que deveriam ser contempladas no PDI do Instituto e que eram semelhantes às da Universidade não causaram tanta estranheza na comunidade escolar e, desta forma, entende-se que não demandaram tanto tempo nestas discussões como ocorreu nos Institutos que se constituíram apenas a partir de Escolas Agrotécnicas, como foi o caso do IFSULDEMINAS.

No entanto, as disputas entre os diferentes grupos internos e os seus interesses estavam presentes também na elaboração do PDI, conforme aponta o dirigente.

Foi uma construção coletiva e vou dizer ela é coletiva mais ela é meio, vou usar uma palavra meio grave, é narcisista, não achei a palavra certa ainda, cada um puxa pro seu quadrado, não foi colaborativa. Colaborativa é diferente. (...) eu deixo de pensar um pouco em mim para pensar em nós e o PDI algumas áreas construíram pra si (DIRIGENTE 2).

Nas disputas presentes na elaboração do PDI, de acordo com esse Dirigente, prevaleceram interesses de grupos sobre o coletivo. Foi democrático, mas não “colaborativo” conforme apontou o Dirigente. Pela citação deste ator, o PDI, embora seja reconhecido como instrumento de planejamento representativo da comunidade escolar, não foi consensual e, assim, nota-se, as disputas continuam no processo de execução das ações previstas nele.

Contudo, o PDI mantém seu caráter orientador dos processos educativos:

Veja bem, você faz um planejamento baseado no PDI. Nós temos o PDI e a gente faz a adequação do professor ao PDI. Às vezes não consegue? Às vezes não consegue. O que se faz? Tenta-se aproximar o máximo possível (DOCENTE 1).

Observa-se que o professor procura orientar-se pelas diretrizes do PDI, porém fica evidente que no processo de planejamento existem 'espaços' em que podem prevalecer as concepções particulares dos docentes.

Os princípios filosóficos e técnico-metodológicos apresentados no documento orientam as práticas pedagógicas do Instituto na direção de uma formação integral nas bases em que foi proposta na Lei 11.741/2008 e reafirmada como formação preferencial dos Institutos por meio da Lei n ° 11.892/2008, segundo a qual estes deveriam priorizar o ensino técnico integrado ao ensino médio.

Lembramos, porém, que isso não significa que os resultados deste processo estejam linearmente vinculados aos objetivos planejados, pois, conforme afirmou Aguerrondo (2007), em situações complexas e de conflitos, como as observadas no Campus de São Paulo, o planejamento nada mais é do que a administração da incerteza.

Os docentes dispõem de um considerável espaço de ação no seu fazer pedagógico em que a influência do PDI no seu ambiente de aula pode ser questionada. “Mas eu não sei se isso está acontecendo” (DIRIGENTE 6). “Cada um tem ampla liberdade, não tem problema nenhum, temos autonomia (...) isso não interfere” (DIRIGENTE 5). Como ficou evidenciado em nossa análise, o PDI foi compreendido pelos atores como um importante instrumento de planejamento que reflete a realidade e os anseios coletivos, reconhecido como norteador das ações do Instituto, contudo, “ele é um elemento gestor porque ele que deveria assim, conduzir a gestão pública dos dirigentes da Instituição” (DIRIGENTE 6). Entretanto, isso se constitui numa contradição, visto que os docentes são os principais atores na implementação das políticas, reconhecem o PDI como documento, como instrumento de planejamento, mas este tem pouca influência nas suas práticas pedagógicas, conforme observou o ator abaixo:

Eu acho que a influência que tem qualquer legislação no dia a dia de cada um, ela acaba orientando as grandes decisões mas na hora da verdade, frente a frente a pessoa improvisa e não tem, a legislação só acaba funcionando mais como uma cultura que acaba se arraigando ou como uma filosofia que acaba orientando. Mas eu não vejo nesse sentido de virar burocrático despachando (DIRIENTE 3).

O entendimento de que o professor dispõe de autonomia dentro da sala de aula foi manifestada de forma contundente por outro Dirigente: “Dentro da sala de aula o professor tem

autonomia. O professor acaba fazendo o que ele bem entende, porque também tem outro problema, o de que nós também não temos supervisão” (DIRIENTE 6).

Esta contradição evidenciada nas citações dos docentes em que, de um lado manifestam reconhecer o PDI como instrumento de planejamento orientador das ações e, de outro, declaram manter autonomia de ação, de certa forma pode ser explicada pela ausência de referências à concepção de formação presente no PDI.

Ao se referirem ao PDI, os atores se referem preferencialmente a aspectos quantificáveis, como a recursos humanos e financeiros para melhorias na infraestrutura física do Campus.

(...) alguns coordenadores colocaram no PDI que eles queriam um laboratório que custava 3 milhões e um prédio de 7 ou 8 andares e colocaram no PDI, então isso foi um grande erro porque eu não tenho 15 ou 20 milhões para montar esse laboratório, pensaram no ideal, no que seria ideal, (...) só que não tem dinheiro então não foram realistas, não puseram o pé no chão, então pra mim o PDI foi uma grande piada que foi feito (DIRIGENTE 2).

Como o Campus São Paulo se ressentia da falta de recursos, ainda que isto possa ser consequência da relação conflituosa com a Reitoria, as metas constantes no PDI que dependiam de recursos não foram alcançadas na forma como foram propostas. No entanto, para os atores envolvidos na sua execução, isto se deve também ao fato de que essas metas foram superdimensionadas, conforme se referiu o Docente 01: “no PDI a gente sonha e às vezes a realidade dói. O PDI é feito de sonhos e a gente tem que adequar ele à realidade. Mas eu vejo que a gente sonhou bem, a realidade para chegar lá tá difícil”. Como se vê, os atores generalizam o PDI como documento que se distanciou da realidade, uma vez que nem todas as metas previstas no PDI dependiam de grande volume de recursos para serem executadas.

Na análise dos efeitos das políticas para educação profissional instituídas no período do governo Lula no Campus São Paulo, realizadas na perspectiva de sua estrutura organizacional, observou-se que havia uma relação conflituosa entre o Campus e a Reitoria decorrente do fato de que a Reitoria detinha de autonomia sobre as decisões didático-pedagógicas e o Campus mantinha autonomia financeira. Esta relação conflituosa foi acentuada por disputas políticas locais.

Desta forma, entendemos que no IFSP o PDI foi elaborado com a participação da comunidade escolar e, por isso, foi reconhecido pelos atores como instrumento norteador das

ações do campus São Paulo. Assim, a autonomia que os docentes têm no seu fazer pedagógico é considerada inerente aos espaços comuns no processo de micro-regulação. As ações dos docentes nestes espaços de autonomia dependem fundamentalmente da concepção de formação de cada ator. Contudo, as particularidades das disputas micropolíticas que se estabeleceram no Campus São Paulo do IFSP limitaram a função do PDI como instrumento de planejamento orientador das ações.

### **Concepção de ensino integrado**

A elaboração de currículos para o ensino técnico integrado ao ensino médio, no Campus São Paulo do IFSP, iniciou-se em 2007, antes da criação dos Institutos e antes também da alteração da LDB. Portanto, o instrumento normativo que motivou esta decisão foi o Decreto nº 5.154/2004. Entendemos, porém, que a compreensão e apropriação do conceito de ensino integrado era um processo em curso no Campus e ele não havia sido compreendido como uma 'inovação' nas políticas para educação profissional.

Dos 12 atores entrevistados no Campus São Paulo, 04 compreenderam que a proposta de ensino integrado inserida na LDB significava a retomada das condições anteriores às reformas ocorridas na década de 1990 pelo governo FHC, como já havia observado Ferretti (2011) e conforme se pode observar nas citações que seguem:

O governo agora volta ao passado, mas aí nós não voltamos bem ao passado, voltamos com uma estrutura semelhante mas com um outro viés, uma outra qualidade de ensino que eu acredito que é melhor que do passado, que eu trabalhei aqui nos últimos 32 anos, que é o integrado (DIRIGENTES 2).

Eu acho bom. É a nossa cultura que existia antes do Fernando Henrique Cardoso (DIRIGENTE 4).

Na década de 90, o que aconteceu, Brasília pressionou pra acabar com aquele curso técnico que nós tínhamos e por algum motivo então acabou aquele curso e nós sabemos que aquele curso era um curso de referência (...) depois voltou o curso novamente, então, nessa década de 90, teve essa ruptura aí que eu achei que não foi bom para a nossa escola (DIRIGENTE 5).

Bom, teve uma mudança drástica, em que nós trabalhávamos com o ensino integrado, o ensino médio junto com o ensino profissionalizante, teve uma política, trabalhamos só o ensino profissionalizante e atualmente a gente pode trabalhar com os dois sistemas: o sistema integrado que é o ensino profissionalizante junto e também com o concomitante que ele vem aqui só para fazer as matérias técnicas (PROFESSOR 1).

Estas citações não representam certamente a maioria numérica, contudo, elas representam o entendimento de uma parcela significativa dos atores deste Campus, a saber, dirigentes e professores mais antigos do Campus São Paulo, ou seja, daqueles que tinham condições para fazer esta relação entre as políticas anteriores às reformas da década de 1990 e as atuais.

Das citações apresentadas, observamos que o Dirigentes 2, ainda que afirmando que as políticas do governo Lula representavam uma 'volta ao passado', entende que elas apresentavam um 'viés' diferente. Nas demais citações, observa-se que os atores entendem que não há diferença entre os dois períodos. Entendem que as reformas da década de 1990 representavam uma descontinuidade nas políticas que foram restabelecidas no período do governo Lula. O Dirigentes 4 entende inclusive que o ensino integrado fazia parte da cultura da escola. A 'ruptura', conforme o Dirigente 5, ou a 'mudança drástica', a que se referiu o Professor 1, relacionam-se às reformas da década de 1990 quando foi imposta a separação completa entre o ensino médio e o ensino técnico de nível médio. No entender destes atores, antes das reformas dos anos de 1990, a escola já ofertava o ensino técnico integrado. Os dois sistemas que o Instituto estaria ofertando segundo o Professor 1 foi uma referência às modalidades integrado e concomitante que, juntamente com o subsequente, constituíam as três formas de relação entre ensino médio e ensino técnico de nível médio estabelecidas pela LDB por meio da Lei nº 11.741/2008.

O ensino que era ofertado antes das reformas dos anos 90 pela então Escola Técnica Federal de São Paulo teve seu melhor momento na década de 1970 quando a Lei nº 5.692/1971 estabeleceu que todo ensino médio deveria ser profissionalizante, condição que, segundo a legislação, unificaria a formação básica em torno de uma única concepção sugerindo a eliminação da dualidade histórica entre o ensino propedêutico e ensino técnico. Neste período, as Escolas de Rede Federal foram contempladas com recursos que lhes possibilitaram equipar seus laboratórios e oficinas em condições melhores do que às instituições públicas estaduais e instituições privadas e, assim, ofertavam um ensino diferenciado dos demais estabelecimentos, principalmente dos particulares que seguiram priorizando a oferta de ensino propedêutico para atender às elites sociais.

A identificação dos professores do Campus São Paulo com o modelo de ensino resultante das orientações da Lei nº 5.692/1971 foi apontada por Ferretti (2011) que, ao analisar os desdobramentos da implantação do Decreto nº 2.208/1997 bem como as possibilidades de

reversão a partir de Decreto nº 5.154/2004, observou que o ensino técnico de 1971 era muito prezado “porque conferia prestígio à escola e por isso, a eles próprios” (p. 973). Naquela época o objetivo das escolas de Rede Federal era o de formar mão de obra qualificada para atender às demandas do modelo econômico de desenvolvimento. A boa recepção destes profissionais no mercado de trabalho ajudou a formar uma imagem de valorização e reconhecimento social dessas instituições e, em consequência, dos seus professores.

No entender dos atores, as reformas da década de 1990 foram responsáveis pela interrupção de um processo de sintonia entre o perfil de formação da escola com as demandas do mercado de trabalho. Cabe ressaltar, no entanto, que a retração na absorção dos profissionais no mercado de trabalho já estava ocorrendo na década de 1980, decorrente da recessão econômica observada naquele período. As reformas realizadas no decorrer da década de 1990 tinham, entre outros objetivos, oferecer uma formação profissional aligeirada e de menor custo, mas que estivesse em sintonia com as necessidades de mercado de trabalho.

Por ocasião da criação dos Institutos, a forma de organização dos currículos prevalecente era aquela resultante dos mecanismos de regulação que conformaram as políticas na década de 1990 e que privilegiavam o ensino fragmentado. Desta forma, prevalecia o ensino técnico ofertado totalmente separado do ensino médio propedêutico, ou seja, a instituição organizava seus currículos nas modalidades de técnico concomitantes e técnico subsequentes ao ensino médio. Consideramos que a organização dos currículos na modalidade ensino técnico integrado ao ensino médio, em parte, tenha sido percebida apenas a partir do conceito de justaposição, conforme se pode observar:

O nosso curso técnico integrado nada mais é do que o médio com disciplinas técnicas e o nosso aluno vai fazer esse curso (...) ele vai terminar o médio integrado, ou seja, ele está terminando o ensino médio com as disciplinas técnicas, então uma determinada área nós temos a área de informática, a área de mecânica, de eletrônica e de processamento de dados, então o aluno vai ser técnico em uma dessas 4 áreas (DIRIGENTE 5).

Trata-se de uma perspectiva administrativa de compreensão utilitarista, segundo a qual, o ensino foi concebido como um produto em oferta na lógica do ‘compre um e leve dois’. Por esta perspectiva, o ensino médio e ensino técnico não foram percebidos como elementos do mesmo processo de formação. Percebe-se implícita a concepção de que existem duas linhas de formação, uma para o mercado de trabalho e outra que possibilita a progressão e o acesso a níveis

superiores de formação. “Seria no caso o ensino médio junto com o técnico e quando você se forma você já tem os dois currículos” (ESTUDANTE 2). Nesta linha de compreensão, “o termo integrado se refere ao fato de ele ser integrado ao ensino médio, integrado assim intrinsecamente é inseparável, inseparável no seguinte sentido não dá para ‘o cara’ aqui se formar só no curso regular ele nunca recebe o diploma só do regular” (DOCENTE 2). Consideramos que a utilização da expressão ‘intrinsecamente é inseparável’ não se reportou ao ensino básico omnilateral, integral, visto que ficou explícita a finalidade de conferir ao egresso ‘dois diplomas’, portanto, nesta perspectiva, o ator estaria compreendendo que ensino médio e ensino técnico seriam coisas distintas.

Ao questionarmos os entrevistados especificamente sobre a concepção de ensino integrado presente na LDB a partir de 2008, observamos que, dos 12 atores ouvidos, 08 compreenderam o ensino integrado como sinônimo de interdisciplinaridade, 02 relacionaram à concepção de formação integral e, em dois casos, não foi possível identificar a forma como o ensino integrado foi compreendido.

Portanto, a compreensão predominante observada foi a de que o ensino integrado representa a oferta de ensino técnico numa perspectiva interdisciplinar com o ensino médio. As citações a seguir exemplificam esta compreensão:

Nós trabalhamos juntos no sentido que as disciplinas, vou pegar o caso específico da minha, a matemática, a biologia, a química e a física, nós todos os anos conversamos nos planejamentos e em outros momentos com os professores das áreas técnicas o que eles precisam pra nós darmos subsídio para eles, por exemplo, a matemática, ao longo do segundo semestre do ano passado, nós reunimos com cada uma das áreas com os coordenadores e verificamos as necessidades que eles precisavam ter e a partir daí a gente monta o nosso conteúdo (DIRIGENTE 5).

O integrado ele tem essa característica, que ele mostra para o aluno porque que ele tem que aprender matemática, porque que ele tem que aprender física e aonde ele vai chegar e onde ele pode aplicar (DIRIGENTE 6).

Ensino integrado significa que as matérias convirjam para a tal da interdisciplinaridade (PROFESSOR 1).

Na parte de mecânica se usa muito na matemática e física. Então muitas vezes o professor pergunta “Vocês já viram isso em física?”. A gente “Professor já”, “Ah! então tudo bem, então posso dar uma aprofundada”. Matemática ajuda bastante no raciocínio lógico. A gente usa muito a física e matemática na mecânica, então ajuda sim (ESTUDANTE 2).

Como se vê, as citações mostram que de acordo com a concepção de ensino integrado

que prevaleceu entre os entrevistados, as disciplinas do ensino médio foram compreendidas como 'subsídio' para as disciplinas do ensino técnico. O ensino técnico, por sua vez, confere significado ao ensino médio na medida em que o aluno entende 'onde ele pode aplicar' os conhecimentos do ensino médio. A perspectiva interdisciplinar presente na compreensão destes atores foi compreendida como a integração entre os conhecimentos gerais científicos dos processos produtivos que compõem as bases do ensino propedêutico, permitindo que os estudantes, além de aprenderem a manusear as máquinas e os equipamentos, possam avançar para a compreensão dos sistemas que fazem as máquinas funcionarem. A relação do ensino médio com o ensino técnico, neste caso, foi compreendida numa perspectiva funcionalista e não de formação integral.

Esta forma de pensar a formação do indivíduo pode ser observada na seguinte situação:

(...) o ano passado os alunos pediam para o professor dar PA e PG, progressão aritmética e geométrica, porque no ENEM tinha caído e eles não tinham. E não tinham por que um mecânico precisa de PA e PG? (SERVIDOR 1)

Os conteúdos de 'PA e PG' (Progressão Aritmética e Progressão Geométrica), aos quais o servidor se referiu, integram os conhecimentos científicos inerentes à formação básica, contudo, só foram incluídos no currículo dos estudantes do curso técnico de mecânica após solicitação dos estudantes que estavam interessados no vestibular. Nota-se, portanto, que, na concepção da instituição, o ensino médio deve ser dirigido para as necessidades da aprendizagem profissional no limite necessário para que o trabalhador possa continuar a acrescentar valor ao capital, limitando-se o acesso à integralidade da formação que possibilita as condições do indivíduo compreender todo o processo e continuar progredindo.

Nesta forma de compreender o ensino integrado, os conhecimentos científicos proporcionados pelo ensino propedêutico são incorporados à formação técnica, possibilitando uma formação polivalente de acordo com as demandas do mercado de trabalho. A inter-relação entre uma ou mais disciplinas, conforme Fazenda (1993), colabora no sentido de diminuir a fragmentação dos conhecimentos, mas, neste caso, observamos que os entrevistados se referiram a esta relação sempre com o foco nas atividades técnico-profissionais. Esta forma de conceber o ensino integrado não contempla aspectos da formação integral como os políticos, sociais e culturais, que permitem o desenvolvimento de um indivíduo crítico e autônomo. Pressupõe, portanto, uma formação humana limitada e, conseqüentemente, uma concepção restrita de

cidadania.

Entre os 12 entrevistados, entendemos que dois compreenderam o ensino integrado na concepção de formação integral:

A formação do cidadão, uma formação que inclui uma integração entre todas as áreas do conhecimento. O ensino integrado ele pode ser técnico como ele pode ser só propedêutico, desde que haja uma integração entre todas as disciplinas e todas as áreas de conhecimento (...) No nosso caso, a gente trata de ensino técnico, então a integração dá um sentido para aquilo que o aluno estuda, sentido não, uma contextualização para tudo aquilo que o aluno estuda. Então ele vai ensinar matemática e ele vai ver que essa matemática tem uma aplicação. Não que a matemática vai servir só para o ensino técnico, mas ele tem que pensar também na formação geral da pessoa, formação do cidadão. Ele acaba contextualizando e vendo que todo aquele conhecimento que ele estuda tem uma aplicação, tem um porque de ser, um objetivo de se estudar aquilo (...) A formação tanto para cidadania quanto para o mercado de trabalho e o mercado de trabalho não entendido como o mercado dele como técnico, mas que ele possa entender a importância do trabalho, o que é trabalhar com ética, o que é trabalhar com responsabilidade, o contexto do trabalho dentro da sociedade. A formação integral a gente entende como a formação do cidadão, por exemplo, o indivíduo que vai ser um técnico de mecânica, ele tem que ver aquilo que ele faz tem impactos ambientais, tem impactos na sociedade, ele fazer um produto melhor tem impacto na vida das pessoas, aquilo que ele faz com ética é melhor e também ter a possibilidade de analisar o contexto que ele vive (DIRIGENTE 1).

Para outro Dirigente, o ensino integrado:

Pressupõe mais algumas coisas além disso. A formação política, nós temos aula de filosofia, o café filosófico. Na hora do almoço tem uma atividade cultural, porque não basta dar matemática e nem mostrar que a matemática está aplicada à mecânica, isso não resolve, não forma totalidade (DIRIGENTE 2).

Entendemos que os aspectos culturais e sócio-políticos da formação humana estavam implícitos na referência que o Dirigente 1 fez a todas as áreas de conhecimento. Trata-se, portanto, de uma concepção de formação que ultrapassa os limites da interdisciplinaridade. Nesta mesma direção, também apontou o Dirigente 2, sem, contudo, diminuir a importância da interdisciplinaridade. Trata-se de um entendimento que se aproxima de uma concepção de formação profissional, que, conforme se referiu Ciavata (2005), busque atender às necessidades do mundo do trabalho, integrando ciência e tecnologia, devendo, todavia, também buscar a superação da noção de polivalência.

A análise das afirmações destes dirigentes nos revelou uma compreensão da formação humana para o trabalho. Formação capaz de assegurar ao indivíduo a compreensão do processo integral de produção, proporcionando-lhe as condições de se alternarem nos seus diferentes

ramos e acompanharem tanto a sua evolução tecnológica como as mudanças nas formas de organização e das relações do mundo do trabalho. Um olhar minucioso, porém, nos revelou que alguns aspectos envolvidos naquilo que Frigotto (2005) se referiu, como a “produção de todas as dimensões da formação humana” (p. 58), não foram lembrados. Não foram encontradas, por exemplo, alusões à formação corporal do indivíduo. Mas, considerando-se a complexidade da formação nesta concepção, não se pode deixar de compreender que se trata de uma formação no seu sentido mais amplo do ser humano. Trata-se de uma concepção de formação em que o trabalho é compreendido na sua concepção ontológica e na condição de princípio educativo que permeia toda a formação humana. Destaca-se ainda que esta compreensão foi manifestada por dois dos principais dirigentes do IFSP, o que qualificou sua importância no processo de construção de um projeto de escola baseado no ensino integrado.

Desta forma, no Campus São Paulo, o ensino integrado não foi compreendido como uma novidade nas orientações das políticas para educação profissional, mas sim como uma retomada da concepção de formação que prevaleceu nas escolas da rede federal no período anterior às reformas dos anos de 1990. O período do Governo FHC foi apontado como uma descontinuidade nesta forma de oferta.

Não houve uma compreensão homogênea do conceito, visto que inicialmente ele foi compreendido como justaposição de currículos, mas, no decorrer das discussões provocadas após a criação dos Instituto, foi observado que alguns atores compreenderam o ensino integrado na concepção de formação integral que abrange todas as dimensões da formação humana e tendo o trabalho como princípio educativo. A compreensão predominante, no entanto, foi a de que o ensino integrado se referia a uma formação interdisciplinar, segundo a qual, vários aspectos da formação devem se inter-relacionar proporcionando uma formação polivalente ao indivíduo.

### **Aspectos que dificultam a construção do ensino integrado no Campus São Paulo**

Na análise da estrutura organizacional do IFSP e do Campus São Paulo, observamos que existem espaços de autonomia para atuação dos atores, com maior evidência para ação dos docentes que poderiam interferir no processo de implementação das políticas. No processo de planejamento, esses espaços de autonomia por vezes podem produzir resultados diferentes daqueles que foram previstos inicialmente nos níveis macro e meso. A atuação de cada ator nestes

espaços de autonomia tende a ser pautada pela sua concepção particular de formação, sendo que esta concepção de formação está relacionada à visão de mundo que cada um tem.

A compreensão do ensino integrado, por parte dos atores no Campus São Paulo, estava de certa forma influenciada por esta concepção de mundo. Ela consistia na compreensão do conceito proposto nos instrumentos de regulação do nível macro e meso macropolítico, o que não significa necessariamente que cada ator assumisse o compromisso com a forma que compreendeu o ensino integrado. No exercício das suas atividades, cada ator produzirá uma ação que, de alguma forma, estará influenciada pela sua concepção de formação.

Naturalmente que não existe uma visão de mundo homogênea, contudo, faz-se necessário considerar que elas foram historicamente construídas e, por isso, o Campus São Paulo carrega as marcas de uma formação que historicamente foi voltada para atender às necessidades do mercado de trabalho. Isto se fez presente no modo desses atores verem o mundo, principalmente o mundo do trabalho e conseqüentemente na forma de compreender a finalidade da escola profissionalizante. Assim:

Em São Paulo se fecharam muitos cursos técnicos subsequentes concomitantes para poder abrir o integrado. Só que o integrado é um curso que dura 4 anos, agora nós vamos alterá-lo para 3 porque tá muito longo. (...) Mas mesmo assim o aluno não pode demorar 3 anos para ir pro mercado, o mercado não vai esperar. Então nós temos que ter esse aluno melhor preparado, do integrado, que é o aluno que conhece mais que tem profundos conhecimentos da formação geral, de física, química, biologia, então é um aluno especial que vai ser um técnico especial. Mas a gente tem que ter muitos cursos mais rápidos pra ter um relacionamento mais intrínseco com o mercado. Porque se a gente não consegue suprir o mercado naquele momento que ele está precisando, ele vai se afastar de você, ele vai procurar o SENAI, porque o SENAI é quem consegue fornecer essa mão de obra. Então, aqui se fechou metade dos cursos concomitantes para abrir os integrados (DIRIGENTE 6).

Nesta observação, o Dirigente explicitou a dualidade entre as duas concepções de formação, uma formação geral ampla, formação integral e a outra formação funcionalista para o mercado de trabalho. O ator reconhecia que na primeira concepção o aluno estaria no centro do processo e por isso seria melhor 'preparado'. Trata-se, contudo, de um processo mais demorado, que demanda mais recursos, principalmente docentes e infraestrutura. A segunda concepção, compreendida como mais restrita, porém em consonância com as necessidades do mercado, neste caso, teve que ter sua oferta diminuída para que o Instituto pudesse atender às necessidades da primeira. Observou-se um discurso na direção da formação integral do indivíduo, mas, ao mesmo

tempo, prevaleceu a defesa da formação funcionalista, rápida e pontual para atender às necessidades do mercado de trabalho.

Esta concepção de formação para o trabalho muitas vezes esteve implícita nas falas dos atores como neste caso em que foi sugerido que as escolas da Rede Federal poderiam sofrer a concorrência do Sistema 'S' e em outras situações em que a educação foi implicitamente compreendida na perspectiva de mercadoria como, por exemplo, “nós aqui com miniengenheiros, fabricando miniengenheiros” (DIRIGENTE 4). “Nós produzimos um estudante que as outras instituições não produzem” (DIRIGENTE 3).

O discurso dos atores mostra-se contraditório, reconheciam a amplitude da formação representada pelo ensino integrado, contudo, observou-se que prevalecia a defesa de uma concepção de formação funcionalista para o mercado de trabalho. Portanto, esta contradição se constitui num obstáculo a ser superado no processo de construção do ensino integrado.

A implantação de uma proposta interdisciplinar de formação, na forma predominante como foi concebido o ensino integrado no Campus São Paulo, encontra dificuldades:

Tem certa resistência dependendo da onde a gente foca. Por exemplo, se você chegar e falar com o Professor da área técnica que ele tem que ver essa visão de cidadão ele até entende, e de certa forma faz isso, o professor da área de formação geral ele sente muito mais resistência se você falar ‘olha você tem que participar da formação profissional do aluno’. Ele se sente um pouco, talvez até por conta da formação, ele se sente como se estivesse subjulgando a formação básica, a formação profissional e na verdade o que a gente esta tentando é articular as duas coisas. (...) Por exemplo, a gente tem professores de física e você chega num curso de eletrônica, o aluno vê eletricidade desde o começo do curso mas o professor de física insiste que no final do curso ele tem que retomar tudo isso. Mas por que se ele já viu, faz dois anos que está vendo isso, ele vai fazer mais um terceiro? Mas ele tem que ver com outro olhar. Mas que olhar? Não porque a física tem que apresentar ... Ele já viu isso. Aí ele se sente um pouco como ... estão tirando a física, não é importante por parte da formação técnica. Na verdade não é isso, o que a gente gostaria é que o professor de física, desde o primeiro ano, trabalhasse em conjunto com o professor da área técnica e desse essa parte de eletricidade em conjunto com a área técnica. Mas há uma resistência (DIRIGENTE 1).

Nesta citação evidencia-se a preocupação que o ensino integrado gera nos professores. As disciplinas e conteúdos que ministram representam espaços de domínio de cada um. Uma proposta que altere este *statu quo* é vista com preocupação. A resistência dos professores em promoverem mudanças na forma de planejarem e executarem seus planos de aula se revelou num elemento dificultador na implementação de uma proposta de ensino interdisciplinar. Como entendemos que a interdisciplinaridade representa um passo importante na direção da construção

do ensino integrado, consideramos, então, que esta resistência se configura também como um elemento dificultador na construção do ensino integrado no Campus São Paulo.

As condições de infraestrutura e aporte de recursos em comparação com as escolas da rede estadual e escolas particulares foram apontadas como aspectos que favorecem a construção de uma concepção de formação integral. Porém, o ensino técnico passou a disputar recursos com as demandas surgidas em decorrência da ampliação da área de atuação dos Institutos como o incentivo à pesquisa e extensão, a ampliação da oferta de ensino superior e o plano de expansão com a criação de novos Campi.

Nós estamos sofrendo um problema grave de funcionários e é assim essa falta de funcionários coincidentemente, ou por causa da ampliação, é de 2008 pra cá, (...) foi crescendo o número de alunos, foi crescendo, acho que hoje nós temos 12 cursos superiores, tudo cresceu mas não o número de funcionários. No momento nós estamos sem a coordenação pedagógica que seria para estar trabalhando com o professor devido essa falta de servidores, A falta de servidores limita a atuação de setores importantes como é o caso da coordenação pedagógica. (...) É a expansão com falta de qualidade (...) o governo impõe, aí você acaba fazendo algo que também não sai bem feito. O resumo é isso você tem, uma política, mas você acaba não dando os recursos como é a questão da expansão, (...) você tem um monte de atividades, de cursos, mas você não tem servidores suficientes e falta de professor. A falta de professor leva a uma reclamação imensa dos pais dos alunos que estressam, que cansam. (...) . A expansão não foi acompanhada de recursos e condições para sua execução. É isso. (SERVIDOR 1).

A citação foi clara em apontar as dificuldades geradas na gestão do Campus pelas novas áreas de atuação do Instituto. Destaca-se, sobretudo, a falta de servidores em áreas importantes para execução das políticas de ensino, como é o caso da supervisão pedagógica.

Os efeitos deste contexto foram percebidos pelos estudantes: “As instalações, laboratórios, algumas máquinas estão velhas, quando chove tem goteira na sala, nos corredores, piso quebrado” (ESTUDANTE 2). Ou seja, ainda que a infraestrutura fosse considerada boa na comparação com outras unidades de ensino, revelava-se a falta de manutenção e atualização dos laboratórios.

A ampliação da oferta do ensino superior no Campus São Paulo tem relação direta com o ensino técnico de nível médio, conforme se observa:

Na década de 80, final da década de 80, nós tínhamos um total de turmas do ensino técnico, na época o médio e técnico, só muda o nome, nós tínhamos em torno de 70 turmas, atualmente nós temos 28 turmas. Por que diminuiu tanto? Porque foi aumentando o superior então na realidade nós temos atualmente 7 entradas, 7 turmas que entram aqui no primeiro ano, na década de 70 nós tínhamos 24 turmas que entraram, se

referindo ao ensino médio. A partir do que aconteceu, nós só temos 7 entradas, mas agora nós temos os cursos tecnológicos, nós temos as licenciaturas, nós temos as engenharias, hoje o número de alunos é um pouquinho maior do que naquela época, nós temos em torno de 5 mil alunos mais ou menos (DIRIGENTE 5).

Por esta afirmação, o Dirigente 05 entende que a ampliação do ensino superior ocorreu em detrimento da oferta de ensino técnico de nível médio, seguindo na direção contrária àquela apontada pela lei de criação dos Institutos. Ocorre que, após a criação dos Institutos, houve ampliação das matrículas tanto no ensino técnico de nível médio quanto no ensino superior (Quadro 08). Consideramos que a afirmação do Dirigente 5 decorre da percepção que tinha da ampliação das modalidades e do número de matrículas nos cursos superiores, como foi o caso dos bacharelados e das licenciaturas. Esta percepção foi compartilhada por outros, um grupo predominante de entrevistados que entende que “as Instituições Federais estão perdendo o foco da educação profissional” (DIRIGENTE 6). Para estes atores, os institutos estariam dispersando recursos com outras atribuições, como no caso dos cursos de licenciatura, e, sendo submetidos a uma política restritiva de contratação de professores, não conseguiam desenvolver outras ações como a pesquisa e extensão. Por esta lógica de restrição de recursos e compartilhamento com o ensino superior, consideramos que também ficaram prejudicadas as ações de construção do ensino integrado.

Outra dificuldade observada que surgiu com a criação do Instituto foi a necessidade que os professores têm de ministrar aulas em diferentes níveis de ensino. O professor devia 'ajustar' o discurso e os procedimentos didáticos para cada nível.

Nós temos professores que lecionam no segundo grau e lecionam no terceiro grau. E que ele não faz diferença nenhuma do conteúdo que ele leciona nem para um nem para o outro. Eu acho que tem muita professora ainda que nem percebeu a mudança (DIRIGENTE 4).

Além disso:

O nosso instituto é assim, você criou muitas modalidades de ensino, então nisso eu sinto uma dificuldade muito grande, da administração, de todos, de todos nós, pois veja bem, eu que já estou aqui há um certo tempo, como que você pode ter, em um mesmo ambiente físico, mestrado, tecnólogo, licenciatura, o técnico modular, o integrado e o PROEJA, então é assim, e quem dá aula? Não existe uma política de carreira diferenciada (SERVIDOR 1).

Desta forma, observa-se que, além dos diferentes níveis de ensino em que os Institutos atuam, encontram-se as diferentes modalidades e programas, como é o caso do PROEJA,

modalidade de educação com especificidades que demandam capacitação dos docentes, dos gestores e servidores para sua execução. O ensino integrado se insere neste contexto, não como modalidade de ensino, mas como concepção de formação que, para sua implementação, também necessita de ações de capacitação dos atores envolvidos nos processos a fim de que compreendam os fundamentos filosóficos nos quais ela se baseia.

As análises realizadas até então demonstram que a concepção de formação funcionalista prevalecente entre os atores entrevistados, as disputas entre os docentes na defesa dos conteúdos que ministram e a resistência demonstrada em aceitar mudanças nos seus projetos pedagógicos, a concorrência interna por recursos financeiros, professores, servidores e capacitação, decorrentes da ampliação da área de atuação do Instituto, constituem-se nos principais elementos que dificultam a construção do ensino integrado no Campus São Paulo do IFSP.

### **Aspectos favoráveis à construção do ensino integrado no Campus São Paulo**

Apontamos como principal aspecto que favorece a construção do ensino integrado no Campus São Paulo o fato de que, entre os dirigentes e professores com mais tempo de trabalho no IF, o ensino integrado não foi compreendido como uma ‘inovação’ nas políticas educacionais. Prevaleceu a compreensão de que as políticas para educação profissional no período do governo Lula restituíram as condições que existiam antes das reformas da década de 1990. As inovações normalmente são cercadas de desconfianças que geram resistências entre os professores e servidores. Como prevaleceu entre os entrevistados uma identificação positiva com organização da educação profissional nas décadas de 1970 e 1980, os docentes não ofereceram resistência às novas orientações contidas nas políticas de nível macropolítico. Elas foram interpretadas como retomadas de curso, não foram compreendidas como novidade e assim não foram revestidas de desconfianças e ilações a respeito das intenções ideológicas das políticas. Ainda que a concepção de ensino integrado dos atores não tenha sido a mesma proposta na LDB, a identificação dos atores com a proposta facilita as discussões e o avanço da compreensão.

Assim,

O currículo há alguns anos atrás ele era bem separado, a gente não tinha uma integração muito forte, era cada um no seu pedaço. Hoje a gente já tem uma integração maior, por conta até do espaço integrador, por conta de discussões que aconteceram até entre os próprios professores e aí eles começam a perceber o que é realmente construir um curso onde ele tenha toda a formação cidadão, toda a formação geral e a formação profissional,

uma não é subjugada à outra, as duas têm relevância, mas que não adianta você querer trabalhar com o aluno de forma separada, tem que fazer as coisas em conjunto (DIRIGENTE 1).

Na citação do dirigente pode-se observar que não existiu a apreensão que é comum diante do 'novo' e do desconhecido. Outro aspecto que pode ser observado foi o fato de que os docentes iniciaram as discussões sobre o ensino integrado por iniciativa própria. De acordo com o Dirigente, a discussão a respeito do ensino integrado permitiu aos docentes compreenderem a necessidade de uma formação 'cidadã'. O uso da expressão formação 'cidadã', no entanto, não pode ser interpretado como se os docentes tivessem compreendido no ensino integrado a concepção de formação integral.

Hoje a gente está trabalhando na tentativa de formar realmente um currículo integrado e que a gente está tentando fazer é a elaboração de projetos de ensino, de projetos de curso que realmente integrem uma disciplina com a outra. A gente tem hoje uma proposta que é do espaço integrador quando o aluno desenvolve um trabalho onde ele tenta articular o conhecimento que ele tem na formação geral e na formação técnica na solução de um problema, para executar esse projeto. Essa é uma estratégia. A outra estratégia é pegar as próprias disciplinas que a gente tem, por exemplo, história e geografia e fazer um trabalho conjunto. História e geografia fica um exemplo meio óbvio, mas a gente tenta também pegar a Biologia com as disciplinas técnicas. A gente tem casos, como no curso de Informática, de pegar as disciplinas de formação geral e tentar desenvolver softwares que assimilam o aprendizado dessas disciplinas, para o aluno ver a aplicação daquele técnicas que ele tem junto com uma disciplina que não tem nada a ver com informática e que ele vê que há uma interface, a gente está tentando fazer esse tipo de estratégia (DIRIGENTE 1).

Observa-se que todos os exemplos citados foram na perspectiva da interdisciplinaridade e, assim, coerentes com a concepção de ensino integrado que prevaleceu entre os entrevistados no Campus São Paulo. O Dirigente destacou a inter-relação entre disciplinas da formação profissional com disciplinas de formação geral. Poderíamos nos referir como sendo uma inter-relação entre as bases científicas e as bases tecnológicas, o que não deixaria de ser um avanço no sentido da superação do ensino fragmentado em disciplinas e conteúdos, contudo, nesta perspectiva não foram contempladas todas as dimensões da formação humana e, portanto, a expressão 'ensino integrado' presente na citação não contempla a concepção de formação integral. Indica, porém, que as discussões neste sentido se iniciaram num estágio avançado de compreensão.

Nesta perspectiva em que foi compreendido o ensino integrado no Campus São Paulo, estava sendo implantado o 'Projeto Integrador' que tem como objetivo integrar as disciplinas de

cada ano do curso técnico. Um dos professores exemplificou como seria o Projeto Integrador para o curso técnico de mecânica:

Do curso de mecânica, o que a gente prevê como projeto, em linhas gerais, é o seguinte, no primeiro ano, o aluno trataria da parte ecológica, vê a ecologia dentro do mundo do trabalho. No segundo ano, ele vê a segurança do trabalho dentro da parte humana e, no terceiro ano, ele faz um projeto integrador do mundo do trabalho com a escola (DOCENTE 1).

Conforme o exemplo apresentado, observa-se que no Projeto Integrador escolhem-se temas transversais que contextualizam os conhecimentos e servem de pontos de convergência das bases científicas e tecnológicas. Como se pode observar na abordagem proposta para a segurança do trabalho dentro de Projeto Integrador:

Ele vai aprender no mundo do trabalho tudo o que ele precisa saber para assegurar boas condições de trabalho tanto pra ele como pra todos dentro da empresa. Então, agora, boas condições de trabalho passam por várias áreas, porque desde a condição física, do prédio como que tem que ser, das salas etc., até as cadeiras. (DIRIGENTE 6).

Os aspectos abordados contemplam uma formação funcionalista visto que a formação integral pressupõe a compreensão de todo o processo produtivo, contemplando aspectos como posicionamentos políticos, desenvolvimento do espírito crítico e integração social. Estes aspectos não foram contemplados no projeto e também poderiam ser tratados por meio de temas transversais.

A escolha de estratégias baseadas em temas transversais com base na interdisciplinaridade aponta para compreensão das partes como elementos de um todo. Contribuem para a superação da dualidade entre formação geral e formação profissional e, portanto, entendemos que significam um aspecto facilitador do processo de construção do ensino integrado.

Embora a concepção de ensino integrado predominante no Campus São Paulo foi a da interdisciplinaridade, foram identificados alguns atores que concebem a formação a ser perseguida pelo Instituto como uma formação integral. No entanto, este tipo de formação não foi compreendido como capaz de atender com presteza e dinamismo às necessidades do mercado de trabalho, visto que:

A formação que eu consigo hoje, a formação do cidadão que eu consigo hoje é bem melhor com o integrado. Isso é o que o mundo do trabalho precisa? Aí eu tenho minha dúvida. (PROFESSOR 1).

Ou seja, a formação integral é reconhecida como necessária para o exercício pleno da cidadania e formação da totalidade do ser humano, contudo, questiona-se a eficiência dos processos educativos desenvolvidos nesta concepção no sentido de atender às necessidades do mercado de trabalho. O entrevistado reconhece as limitações da formação interdisciplinar e assim entendemos que isso se constitui num ponto que favorece as discussões na construção do ensino integrado.

As condições de infraestrutura e recursos humanos foram aspectos apontados pelos atores que favorecem a construção do ensino integrado. Estes aspectos foram muito criticados pelos entrevistados no âmbito das disputas políticas internas entre reitoria e Campus. Contudo:

A gente quando está aqui dentro a gente reclama; 'pô tá faltando isso, tá faltando aquilo'. Mas agente sabe que fora daqui é muito pior, a não ser em uma escola de rico. E ele tem uma infraestrutura aqui que nas escolas particulares, digamos comuns aí dos bairros e nas escolas estaduais e municipais de modo geral, com raras exceções têm. Fora que agora a gente, tendo agregado os cursos superiores aqui, essa infraestrutura tem sido ampliada e o *cara*, ele utiliza também. (...) A gente tem salas aqui para projetar imagem e para fazer algum tipo de conferência ou reunião, que são salas de ótima qualidade. O *cara* não tem em uma escola, são auditórios grandes, se você quer trazer uma peça de teatro para mostrar para o *cara*, aqui tem lugar para ele assistir a uma peça de teatro (PROFESOR2).

Portanto, a infraestrutura pode não ser a idealizada pelos atores, mas foi considerada muito acima da média do que tem sido oferecida no País de modo em geral. Lembramos que neste aspecto incluem-se os laboratórios que se constituem em ambientes pedagógicos nos quais são desenvolvidas ações de trabalho real como as que ocorrem, por exemplo, nas atividades de extensão.

A expansão do ensino superior e da pesquisa como consequência da criação do Instituto demandou novos laboratórios e ambientes pedagógicos que acabavam favorecendo os cursos técnicos visto que os seus alunos também utilizavam estes espaços.

A pesquisa, além de demandar novos ambientes físicos, foi compreendida também como princípio pedagógico que permite a ampliação dos conhecimentos:

Eu acho que foi um ganho pro mercado, hoje os alunos têm mais oportunidades dentro do Instituto de iniciar uma carreira acadêmica, tem mais incentivo do governo com relação a iniciação científica, a pesquisa na área tecnológica (SERVIDOR 2).

A referência à pesquisa ocorreu por parte do Servidor 02 em coerência com a sua

concepção de formação funcionalista, ou seja, como estratégia de geração de receitas, produtos e bens para o sistema capitalista. Mas nem por isso a pesquisa deixa de exercer o princípio pedagógico. Por isso ela também representa uma nova possibilidade de construção de conhecimentos e, portanto, se constitui num elemento que favorece a construção do ensino integrado, necessitando para isso ampliar o seu espectro para além das necessidades estritas do mercado.

Desta maneira, a forma como foram percebidas as orientações das políticas para educação profissional no período do governo Lula, a concepção de ensino integrado de alguns atores, as condições de infraestrutura e ambientes pedagógicos e o incentivo à pesquisa como princípio pedagógico foram apontados como aspectos que favorecem a construção do ensino integrado no Campus São Paulo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo proposto no início deste trabalho foi analisar como as Escolas da Rede Federal de Educação, Científica e Tecnológica elaboraram e executaram os seus projetos pedagógicos diante das possibilidades instituídas pelos mecanismos de regulação que conformaram as políticas para educação profissional no período do Governo Lula. Procuramos, sobretudo, compreender os efeitos destas políticas na construção do ensino integrado em duas instituições da Rede Federal. Para consecução deste objetivo principal, fez-se necessário analisar a forma como o ensino propedêutico se articula com as modalidades de educação para o trabalho, visto que nesta relação reside um ponto de intervenção do Estado na execução de uma política.

A partir da LDB 9.394/1996, observaram-se dois momentos distintos em que o Estado se reestruturou e estabeleceu novas formas de relacionamento com a sociedade fazendo-o por meio de medidas políticas, legislativas e administrativas que constituem os modos de regulação dos poderes públicos nas suas relações sociais, neste caso específico, nos sistemas escolares. O primeiro ocorreu durante o governo FHC representado pelos mecanismos de regulamentação e implementação de sua concepção de educação profissional com destaque ao Decreto n.º. 2208/97. O segundo aconteceu no governo Lula que, com um discurso no sentido contrário ao do governo FHC, assumiu a presidência da república acenando para mudanças estruturais nos diversos setores do governo. Retomava-se o discurso de gestão social de uma educação profissional que assumisse papel estratégico para o desenvolvimento do País. Assim, instituíram-se novas medidas de regulação, com destaque para o Decreto n.º. 5.154/2004 e posteriormente para as Leis n.º 11.741/2008, que alterou a LDB, e n.º 11.892/2008, que reorganizou a Rede Federal criando os Institutos Federais.

A elaboração de currículos de cursos técnicos integrados ao ensino médio propedêutico foi uma das principais possibilidades introduzida por estas medidas. Isto significava que as escolas podiam manter seus projetos pedagógicos elaborados sob as orientações das políticas do governo anterior, ou seja, nas modalidades concomitante ou subsequente ao ensino médio ou optar pelas elaborações de novos projetos pedagógicos à luz das novas possibilidades instituídas no governo Lula, que promovessem a integração entre o ensino médio propedêutica e a formação profissional, denominado na legislação como ensino integrado.

Como vimos, o governo Lula não foi contundente visto que não fez prevalecer uma única concepção na definição da política para a educação profissional, contudo, as medidas instituídas foram mais descentralizadas, mais democráticas. No início, o processo de regulação no governo Lula mostrou-se hesitante ao substituir um decreto por outro, mas, ao propor e aprovar a alteração da LDB, conferiu ao instrumento regulatório o caráter democrático inerente ao processo do poder legislativo. Pelo processo legislativo, as medidas deixaram de se caracterizar como políticas de governo para assumirem o caráter de política de Estado.

No início do processo de regulação do governo Lula, outro aspecto que se mostrou hesitante foi a manutenção das prerrogativas da formação segmentada. Entendemos, contudo, que isso também pode ser visto como outra face do caráter democrático e incremental desta política, pois permitiu a coexistência de diferentes concepções de formação. Pode também ser interpretada como estratégia para evitar o confronto com os grupos que tinham interesse no ensino profissional desarticulado da educação básica, como podia ser o caso do segmento privado. As escolas diretamente vinculadas ao setor produtivo puderam optar pela manutenção de seus itinerários formativos em função das demandas dos setores que representam, porém não puderam fazê-lo com recursos públicos adicionais, a exemplo do que ocorreu com PROEP durante os anos de 1990. Por outro lado, as escolas da rede federal, beneficiadas pela disponibilidade de recursos públicos, tanto para seu fortalecimento como para ampliação do número de unidades, visando atender às demandas geográficas, com liberdade podiam rever seus projetos pedagógicos à luz das novas possibilidades.

No Campus São Paulo do IFSP, as discussões sobre ensino integrado iniciaram-se com o Decreto nº 5.154/2004 e intensificaram-se a partir da criação dos Institutos Federais em 2008. No Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS, por sua vez, as discussões iniciaram-se a partir da criação do Instituto, sendo o principal indutor a Lei nº 11.892/2008, que orientou as escolas de rede federal a priorizarem a oferta de ensino técnico integrado ao ensino médio.

A criação dos institutos gerou a necessidade de elaboração do PDI, cujo processo se constituiu num momento importante para discussão do ensino integrado. Neste processo, prevaleceu a elaboração apressada do documento com o objetivo primeiro de atender à exigência legal. O resultado deste processo foi a elaboração de documentos que nos seus objetivos proclamados prevalecia a orientação para uma concepção de formação integral enquanto que as

ações propostas para consecução destes objetivos, como na proposta de oferta de cursos, prevaleceram as modalidades que favoreciam a formação funcionalista.

No IFSULDEMINAS, constituído a partir de três Escolas Agrotécnicas, sem tradição no ensino superior, que tinham como projeto de desenvolvimento institucional a sua transformação em CEFET, a criação do Instituto representou uma grande novidade. Neste caso, pela falta de tradição, no ensino superior, o PDI, como documento inerente às Instituições de Ensino Superior, foi elaborado na forma que prevaleceu entre as demais instituições, ou seja, sem as condições necessárias para uma construção coletiva e democrática, objetivando-se apenas atender ao requisito legal. Neste contexto, as discussões sobre ensino integrado praticamente não ocorreram na sua elaboração. Como se observou, o PDI, resultante deste processo, não foi claro na orientação da concepção de formação do Instituto, constituindo-se num documento que não foi reconhecido como orientador das políticas de ensino pela comunidade escolar.

Já, no IFSP, por ocasião da criação do Instituto, estava em curso uma discussão para a transformação do CEFET SP em Universidade Tecnológica, discussão que gerou subsídios para elaboração do PDI. Desta forma, o PDI resultou de uma construção coletiva que incorporou o resultado das muitas discussões, entre as quais, a do ensino integrado. Diferente do que se observou no IFSULDEMINAS, o documento resultante foi reconhecido pela comunidade escolar, no entanto, destacam-se os espaços de autonomia que os professores e servidores dispunham no nível micropolítico de atuação, resultantes, sobretudo, da forma como cada um compreendia a concepção de ensino integrado.

No período inicial de funcionamento dos Institutos, o ensino integrado foi relegado a um segundo plano. Prevaleram discussões a cerca da compreensão do modelo de Instituto, a necessidade de estruturar as novas áreas de atuação como a pesquisa, a extensão e o ensino superior, em especial a exigência da oferta de cursos de Licenciatura. A nova institucionalidade gerou dificuldades de compreensão dos limites de autonomia do Campus com relação à Reitoria. O histórico e a cultura administrativa desenvolvida durante o período que as Escolas Agrotécnicas no caso do IFSULDEMINAS e do CEFET, no caso do IFSP, em que desfrutavam de autonomia inerente à condição de autarquia, dificultaram a compreensão do funcionamento da estrutura multicampi dos Institutos.

Embora a possibilidade de elaboração de currículos para os cursos técnicos integrados ao

ensino médio, no âmbito da legislação, fosse possível desde 2004, quando foi exarado o Decreto nº 5.154/2004, as discussões dessa modalidade na perspectiva de concepção de formação nas escolas de Rede Federal ganharam corpo a partir de 2008 como consequência das orientações contidas na Lei nº 11.892/2008. Inicialmente, o ensino integrado restringiu-se à justaposição das matrículas do ensino médio com as matrículas dos cursos técnicos que eram ofertados na modalidade da concomitância nas escolas antes da criação dos Institutos.

A concepção de ensino integrado que prevalece, tanto no Campus Inconfidentes como no Campus São Paulo, é a de que o ensino integrado representa uma perspectiva interdisciplinar de articulação entre os conteúdos do ensino propedêutico e os conteúdos da formação profissional. Esta concepção de ensino integrado representa um avanço com relação às modalidades de oferta que prevaleceram após as reformas ocorridas na década de 1990. A perspectiva interdisciplinar proporciona uma articulação entre os conhecimentos científicos e tecnológicos, facilitando o processo de ensino aprendizagem, porém, esta concepção não contempla todas as dimensões da formação humana e, portanto, ainda se refere a uma concepção de formação restrita, não assegurando aos indivíduos as condições para o exercício pleno da cidadania.

Nos Campi pesquisados, observou-se que, embora em menor número, havia dirigentes, professores e servidores que compreendem o ensino integrado na concepção de formação integral. Pode-se afirmar ainda que as discussões que prevalecem giram em torno da compreensão da concepção de ensino integrado. No Campus Inconfidentes, prevalece a percepção de que o ensino integrado representa uma inovação sem precedentes nas políticas para educação profissional, enquanto que no Campus São Paulo prevalece o entendimento de que a modalidade de ensino integrado presente na LDB representa a retomada das condições que vigoravam antes das reformas da década de 1990.

Consideramos que o ensino integrado encontra-se num processo de construção. Trata-se de uma temática que ocupa a agenda das discussões tanto no Campus Inconfidentes do IFSULDEMINAS como no Campus São Paulo do IFSP.

Nestes dois campi existem fatores que entendemos que dificultam o processo de construção do ensino integrado, dentre os quais apontamos: a) a concepção de formação funcionalista prevalecente entre os professores com maior tempo de casa; b) a falta de um programa de capacitação que proporcione o conhecimento das bases teóricas da concepção do

ensino integrado; c) a ausência nos PDIs de uma orientação consistente na direção da concepção de formação integral; d) dificuldades de se estabelecer os limites da ação entre a reitoria e os campi; e) as dificuldades que os professores encontram por terem que transitar nos diferentes níveis de ensino.

No caso do Campus Inconfidentes, destaca-se ainda que o ensino integrado é compreendido como algo totalmente novo, o que implica na resistência comum nas inovações por parte de alguns atores.

Entre os vários aspectos observados nos dois campi e que consideramos que favorecem o processo de construção do ensino integrado, destacamos: a) número significativo de docentes que ingressaram após a criação do Instituto, que se entende não carregavam as marcas das políticas anteriores; docentes das áreas das ciências humanas, cuja formação filosófica facilita o entendimento da formação integral; b) a infraestrutura física e a existência de ambientes pedagógicos que reproduzem as condições reais de trabalho; c) a introdução da pesquisa como princípio pedagógico; d) o ensino integrado compreendido como sinônimo de interdisciplinaridade, o que significa um avanço na compreensão do ensino integrado.

Especificamente no Campus São Paulo, apontamos ainda outros dois aspectos: o ensino integrado não é percebido como uma novidade, o que diminui a resistência sobre o tema; e a estratégia em curso de desenvolvimento de projetos de temas transversais.

Após a criação do IFSULDEMINAS, no Campus Inconfidentes, houve um incremento no número de docentes e servidores, o que foi acompanhado pelo aumento do número de vagas ofertadas. A expansão de oferta do número de vagas ocorreu principalmente no nível em que as escolas agrotécnicas não tinham tradição na oferta, ou seja, na educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. No IFSP, a expansão priorizou a criação de novos campi. No Campus São Paulo, não foi observado um incremento significativo de novos docentes, contudo, o número de alunos aumentou principalmente nos cursos técnicos de nível médio integrado ao ensino técnico.

Consideramos que os mecanismos que conformaram as políticas para educação profissional no período do governo Lula, ao provocarem a discussão sobre a concepção de formação em cada Instituto, desencadearam uma discussão ideológica sobre a educação profissional. Concordamos com Ferretti (2011) que ainda existe um longo caminho para se

percorrer até que os fundamentos ideológicos da proposta de integração entre formação geral e formação profissional na linha politécnica e omnilateral, tal como pensada por Marx e Gramsci, se tornem familiares aos atores que atuam no nível micropolítico dos Institutos Federais. Consideramos, contudo, que, poucas vezes no percurso histórico destas instituições, as discussões alcançaram o estágio que observamos nos casos estudados.

A concepção prevalecente de ensino integrado como sinônimo de interdisciplinaridade, se não assegura o desenvolvimento de todas as dimensões da formação humana que possibilitem o rompimento do ciclo vicioso da reprodução histórica dos grupos dominantes, aponta certamente para redução da dualidade entre a formação propedêutica e formação profissional e significa um avanço no processo de construção em que se encontra esta concepção de formação nas instituições da rede federal.

## ANEXOS

### Anexo I: Relação dos Patronatos Agrícolas fundados no Brasil

<b>Patronato Agrícola</b>	<b>Localização</b>	<b>Decreto Criação/Data</b>	<b>Inauguração</b>
<b>1 - Visconde de Mauá</b>	<b>Ouro Fino/MG</b>	<b>12.893, 28/2/1918</b>	<b>3/7/1918</b>
2 - Monção	S.Bárbara do Rio Pardo/SP	12.893/28/2/18	15/7/1918
3 - Pereira Lima	Sete Lagoas/MG	12.893/28/2/18	26/7/1918
4 - Delfim Moreira	Silvestre Ferraz/SP	13.112/20/7/1918	10/8/1918
5 - Wenceslau Braz	Caxambu/MG	13.070/15/6/1918	12/11/1918
6 - S.Pinheiro Machado	Porto Alegre/RS	13.508/10/3/1919	1/7/1919
7 - Campos Salles	PassaQuatro/MG	3.6774/ 7/1/1919	15/11/1919
8 - Lindolpho Coimbra	Muzambinho/MG	14.386/1/10/1920	1/7/1921
9 - Barão de Lucena	Jaboatão/PE	14.275/28/7/1920	1/7/1921
10 - Casa dos Ottoni	Serro/MG	13.111/20/07/1918	18/10/1921
11 - José Bonifácio	Jaboticabal/SP	15.150/1/12/1921	1/5/1922
12 - Manoel Barata	Outeiro/PA	15.149/1/12/1921	7/9/1922
13 - Visconde da Graça	Pelotas/RS	15.102/ 9/11/1921	12/10/1923
14 - Diogo Feijó	Ribeirão preto/SP	15.803/11/11/1922	28/11/1923
15 - Vidal de Negreiros	Bananeiras/PE	14.118/27/3/1920	7/9/1924
16 - Annitapolis	SC	13.118/27/3/1920	7/9/1924
17 - Dr.João Coimbra	Tammandaré/PE	16.105/21/7/1923	5/11/1924
18 - Rio Branco	BA		12/10/1926
19 - Marquez de Abrantes	BA		12/10/1926
20 - Arthur Bernardes	Viçosa/MG		7/11/1926

**FONTE:** Oliveira (2003, p.37, grifos nossos)

**Anexo II : Relação dos Institutos Federais Criados pela Lei nº 11.892/2008 e Localidades onde serão constituídas as respectivas Reitorias e instituições de origem**

Nome do Instituto	Sede da Reitoria	Instituições de origem
Instituto Federal do Acre	Rio Branco	Escola Técnica Federal do Acre
Instituto Federal de Alagoas	Maceió	Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas e da Escola Agrotécnica Federal de Satuba
Instituto Federal do Amapá	Macapá	Escola Técnica Federal do Amapá;
Instituto Federal do Amazonas	Manaus	Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas e das Escolas Agrotécnicas Federais de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira
Instituto Federal da Bahia	Salvador	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
Instituto Federal Baiano	Salvador	Escolas Agrotécnicas Federais de Catu, de Guanambi (Antonio José Teixeira), de Santa Inês e de Senhor do Bonfim
Instituto Federal de Brasília	Brasília	Escola Técnica Federal de Brasília
Instituto Federal do Ceará	Fortaleza	Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Crato e de Iguatu
Instituto Federal do Espírito Santo	Vitória	Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo e das Escolas Agrotécnicas Federais de Alegre, de Colatina e de Santa Teresa
Instituto Federal de Goiás	Goiânia	Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás;
Instituto Federal Goiano	Goiânia	Centros Federais de Educação Tecnológica de Rio Verde e de Urutaí, e da Escola Agrotécnica Federal de Ceres
Instituto Federal do Maranhão	São Luís	Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão e das Escolas Agrotécnicas Federais de Codó, de São Luís e de São Raimundo das Mangabeiras
Instituto Federal de Minas Gerais	Belo Horizonte	Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e de Bambuí, e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	Montes Claros	Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária e da Escola Agrotécnica Federal de Salinas
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	Juiz de Fora	Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Pomba e da Escola Agrotécnica Federal de Barbacena
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	Pouso Alegre	Escolas Agrotécnicas Federais de Inconfidentes, de Machado e de Muzambinho
Instituto Federal do Triângulo Mineiro	Uberaba	Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba e da Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia
Instituto Federal de Mato Grosso	Cuiabá	Centros Federais de Educação Tecnológica de Mato Grosso e de Cuiabá, e da Escola Agrotécnica Federal de Cáceres
Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Escola Técnica Federal de Mato Grosso do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina
Instituto Federal do Pará	Belém	Educação Tecnológica do Pará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Castanhal e de Marabá
Instituto Federal da Paraíba	João Pessoa	Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba e da Escola Agrotécnica Federal de Sousa
Instituto Federal de Pernambuco	Recife	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco e das Escolas Agrotécnicas Federais de Barreiros, de Belo Jardim e de Vitória de Santo Antão
Instituto Federal do Sertão Pernambucano	Petrolina	Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina
Instituto Federal do Piauí	Teresina	Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí
Instituto Federal do Paraná	Curitiba	Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná
Instituto Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Centro Federal de Educação Tecnológica de Química de Nilópolis
Instituto Federal Fluminense	Campos dos Goytacazes	Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Natal	Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Bento Gonçalves	Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão
Instituto Federal Farroupilha	Santa Maria	Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete
Instituto Federal Sul-rio-grandense	Pelotas	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas
Instituto Federal de Rondônia	Porto Velho	Escola Técnica Federal de Rondônia e da Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste
Instituto Federal de Roraima	Boa Vista	Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima
Instituto Federal de Santa Catarina	Florianópolis	Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina
Instituto Federal Catarinense	Blumenau	Escolas Agrotécnicas Federais de Concórdia, de Rio do Sul e de Sombrio
Instituto Federal de São Paulo	São Paulo	Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo
Instituto Federal de Sergipe	Aracaju	Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe e da Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão
Instituto Federal do Tocantins	Palmas	Escola Técnica Federal de Palmas e da Escola Agrotécnica Federal de Araguaatins

Fonte: Lei nº 11.892/2008

### **Anexo III : Escolas Técnicas Vinculadas a universidades que passaram integrar os institutos federais**

<b>Escola Técnica Vinculada</b>	<b>Instituto Federal</b>
Colégio Técnico Universitário - UFJF	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Colégio Agrícola Nilo Peçanha - UFF	Instituto Federal do Rio de Janeiro
Colégio Técnico Agrícola Ildfonso Bastos Borges - UFF	Instituto Federal Fluminense
Escola Técnica - UFPR	Instituto Federal do Paraná
Escola Técnica - UFRGS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
Colégio Técnico Industrial Prof. Mário Alquati - FURG	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
Colégio Agrícola de Camboriú - UFSC	Instituto Federal Catarinense
Colégio Agrícola Senador Carlos Gomes - UFSC	Instituto Federal Catarinense

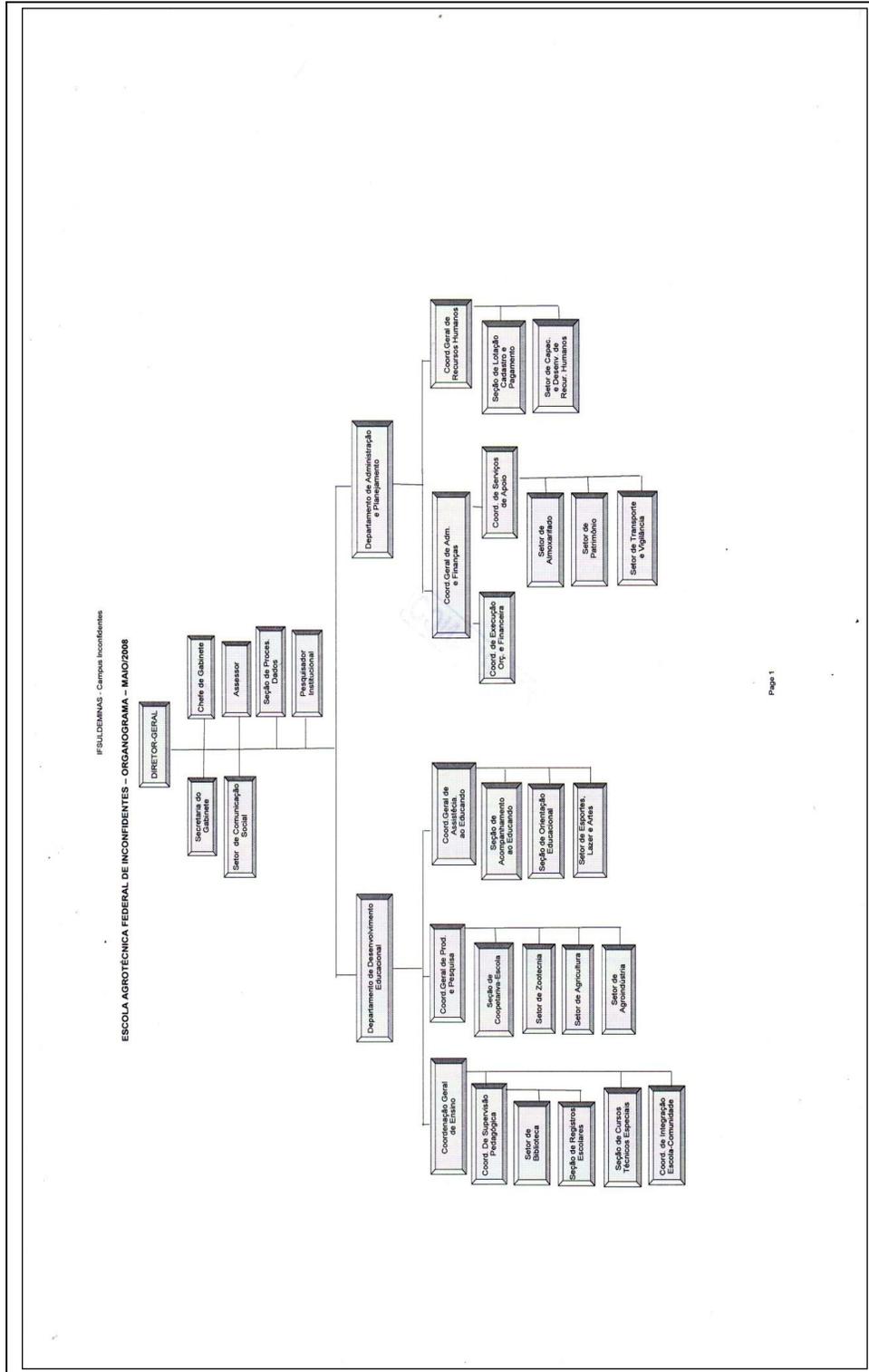
Fonte: Lei nº 11.892/2008

### **Anexo IV: Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais que integram a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.**

<b>Escola Técnica Vinculada</b>	<b>Universidade Federal</b>
Escola Agrotécnica da Universidade Federal de Roraima - UFRR	Universidade Federal de Roraima
Colégio Universitário da UFMA	Universidade Federal do Maranhão
Escola Técnica de Artes da UFAL	Universidade Federal de Alagoas
Colégio Técnico da UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Centro de Formação Especial em Saúde da UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Escola Técnica de Saúde da UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Centro de Ensino e Desenvolvimento Agrário da UFV	Universidade Federal de Viçosa
Escola de Música da UFP	Universidade Federal do Pará
Escola de Teatro e Dança da UFP	Universidade Federal do Pará
Colégio Agrícola Vidal de Negreiros da UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Escola Técnica de Saúde da UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Escola Técnica de Saúde de Cajazeiras da UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas da UFRP	Universidade Federal Rural Pernambuco
Colégio Agrícola de Floriano da UFPI	Universidade Federal do Piauí
Colégio Agrícola de Teresina da UFPI	Universidade Federal do Piauí
Colégio Agrícola de Bom Jesus da UFPI	Universidade Federal do Piauí
Colégio Técnico da UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio Janeiro
Escola Agrícola de Jundiá da UFRN	Universidade Federal do Rio Grande Norte
Escola de Enfermagem de Natal da UFRN	Universidade Federal do Rio Grande Norte
Escola de Música da UFRN	Universidade Federal do Rio Grande Norte
Conjunto Agrotécnico Visconde da Graça da UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
Colégio Agrícola de Frederico Westphalen da UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria	Universidade Federal de Santa Maria
Colégio Técnico Industrial da Universidade Federal de Santa Maria	Universidade Federal de Santa Maria

Fonte: Lei nº 11.892/2008

# Anexo V: Organograma da Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes/ Maio de 2008





## Anexo VII: Estrutura Organizacional CEFET SP 2008

Aprovado pela Resolução N° 284/07, de 03/12/2007.

Distribuição dos cargos de direção e funções gratificadas e siglas

<b>Denominação do Cargo/Função</b>	<b>Sigla</b>	<b>Cód. FG/CD</b>
Diretoria Geral	DRG	CD-2
Vice Diretoria Geral	VDG	CD-3
Chefia de Gabinete	GAB	CD-4
Secretária da Diretoria	SEC	FG-1
Coordenadoria de Comunicação Social	CCS	FG-1
Coordenadoria de Documentação e Arquivo	CDA	FG-2
Coordenadoria de Processos Administrativos	CPR	FG-4
Procuradoria Jurídica	PJU	FG-1
Unidade de Auditoria Interna	UADIN	CD-4
Diretoria de Administração e Planejamento	DAP	CD-3
Gerência de Planejamento	GPL	CD-4
Coordenadoria de Projetos e Engenharia	CPE	FG-1
Coordenadoria de Licitações	CLT	FG-1
Coordenadoria Auxiliar de Licitações	CAL	FG-4
Coordenadoria Compras	CCO	FG-1
Coordenadoria Auxiliar de Compras	CAP	FG-4
Coordenadoria de Planejamento e Orçamento	CPO	FG-1
Coordenadoria de Controle Orçamentário	CCN	FG-4
Gerência de Administração	GAD	CD-4
Coordenadoria de Contratos e Convênios	CCV	FG-1
Coordenadoria de Almoxarifado	CAX	FG-1
Coordenadoria de Patrimônio	CPA	FG-1
Coordenadoria de Contabilidade e Finanças	CCF	FG-1
Coordenadoria de Execução Orçamentária e Financeira	COF	FG-1
Gerência de Recursos Humanos	GRH	CD-4
Coordenadoria de Legislação e Normas	CLN	FG-1
Coordenadoria de Cadastro e Pagamento	CCP	FG-1
Coordenadoria de Seleção e Desenvolvimento de Pessoal	CSD	FG-1
Diretoria de Ensino	DDE	CD-3
Coordenadoria de Supervisão Pedagógica	CSU	FG-1
Coordenadoria de Legislação Educacionais	CPL	FG-4
Diretoria de Extensão	DRE	CD-3
Gerência de Expansão	GEX	CD-4
Coordenadoria de Processo Seletivo	CPS	FG-4
Coordenadoria de Integração Escola Empresa	CIE	FG-1
Coordenadoria de Extensão	CEX	FG-1
Diretoria de Desenvolvimento Institucional e Informação	DDI	CD-3
Gerência de Tecnologia da Informação	GTI	CD-4
Coordenadoria Técnico-Operacional	CTO	FG-2
Coordenadoria de Sistemas de Informação	CSI	FG-1
Coordenadoria de Infra-Estrutura	CIF	FG-4
Coordenadoria de Pesquisa Institucional	CPI	FG-1
Coordenadoria de Normatização e Sistematização	CSN	FG-4
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação	DPP	CD-3

Anexo VIII: Estrutura Organizacional do Campus São Paulo do IFSP vigente em 2012

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE  
SÃO PAULO - IFSP

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PROVISÓRIA

Campus São Paulo

Aprovada pela Resolução N.º 170, de 21/09/2010

DENOMINAÇÃO DO CARGO/FUNÇÃO	SIGLA	CÓDIGO
Diretoria Geral do <i>Campus</i> São Paulo	DGC	CD-2
Coordenadoria de Comunicação Social	COS	FG-4
Diretoria Acadêmica de Formação Geral	DFG	CD-3
Coordenadoria de Curso/Áreas de Ciências e suas Tecnologias	CCT	FG-2
Coordenadoria Aux. de Ciências e suas Tecnologias	CAT	FG-4
Coordenadoria de Curso/Áreas de Sociedade e Cultura	CSC	FG-2
Coordenadoria Aux. de Sociedade e Cultura	CAS	FG-4
Coordenadoria de Curso/Áreas de Códigos e Linguagens	CCL	FG-2
Coordenadoria de Aux. de Códigos e Linguagens	CAL	FG-4
Diretoria Acadêmica da Área da Indústria	DIN	CD-3
Coordenadoria de Curso/Área – Automação Indústria	CAI	FG-2
Coordenadoria de Curso/Área – Mecânica	CME	FG-2
Coordenadoria de cursos Integrados e Técnicos de Mecânica	CIC	FG-4
Coordenadoria de Curso/Área – Eletrotécnica	CEL	FG-2
Coordenadoria de Cursos Integrados e Técnicos de Eletrotécnica	CIL	FG-4
Coordenadoria de Curso/Área–Eletrônica/Telecomunicações	CEO	FG-2
Coordenadoria de Cursos Integrados e Técnicos de Eletrônica	CIT	FG-4
Diretoria Acadêmica de Gestão e Serviços	DGS	CD-3
Coordenadoria de Curso/Área – Construção Civil	CCC	FG-2
Coordenadoria de Cursos Integrados e Técnicos Construção Civil	CIV	FG-4
Coordenadoria de Curso/Área – Informática	CIN	FG-2
Coordenadoria de Cursos Integrados e Técnicos de Informática	CIF	FG-4
Coordenadoria de Curso/Área – Turismo e Hospitalidade	CTH	FG-2
Diretoria de Ensino	DEN	CD-3
Assessoria de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação	APP	CD-4
Coordenadoria de Extensão	CEX	FG-1
Coordenadoria de Registros Escolares da Pós Graduação	CRP	FG-2
Assessoria de Tecnologia da Informação	ATI	CD-4
Coordenadoria de Tecnologia da Informação	CTI	FG-1
Coordenadoria de Laboratórios de Informática	CLI	FG-2
Coordenadoria de audiovisual	CAV	FG-4
Assessoria de Apoio ao Ensino	AAE	CD-4
Coordenadoria de Ensino	CEN	FG-1
Coordenadoria de Turno – Matutino	CMA	FG-4
Coordenadoria de Turno – Vespertino	CVE	FG-4
Coordenadoria de Turno – Noturno	CNO	FG-4
Coordenadoria de Apoio ao Estudante	CAE	FG-4
Coordenadoria de Integração Escola Empresa	CEE	FG-2

Coordenadoria de Orientação Educacional	COE	FG-4
Coordenadoria Apoio Administrativo	CAA	FG-1
Coordenadoria Técnico-Pedagógica	CTP	FG-4
Coordenadoria de Registros Escolares – Ensino Superior	CRS	FG-2
Coordenadoria de Registros Escolares – Ensino Técnico	CRT	FG-2
Coordenadoria de Biblioteca	CBI	FG-4
Diretoria Administrativa	DAD	CD-3
Coordenadoria de Administração	CAC	FG-1
Coordenadoria de Manutenção	CMC	FG-4
Coordenadoria de Patrimônio/Almoxarifado	CPA	FG-1
Coordenadoria de Recursos Humanos	CRH	FG-4

## APÊNDICES

### **APÊNDICE I : Roteiro para entrevista semiestruturada para Pró reitores e Diretores Gerais.**

#### **Atores: Pró Reitores, DG,**

##### **Bloco Histórico**

Explorar o contexto histórico do ator e sua relação com a evolução histórica do instituto, procurando revelar como ele compreendeu este histórico, seu envolvimento e sua participação no processo. Destacar as reformas ocorridas nos anos 1990 e 2000.

##### Perguntas:

A quanto tempo trabalha no instituto? E na função de Pró Reitor (DG)?

Qual é a sua área de atuação como docente? Quais as disciplinas que ministrava antes de assumir a função?

Tem outras experiências em educação? Quais foram? Como era a Instituição?

O que o motivou para docência numa escola profissionalizante?

Relate sucintamente seu percurso como profissional de uma instituição de educação profissional?

Como você viu as mudanças nas orientações das políticas para educação profissional neste período que atuou como docente no instituto?

##### **Bloco Reformas**

Explorar as questões das reformas dos anos 90 dos anos 2000 com a criação dos institutos e as possibilidades de elaboração do currículo integrado. Explorar a concepção de educação, de Estado e de ensino integrado que o ator possui. Quais as estratégias utilizadas pelo docente favorecem a integração?

##### Perguntas:

Em sua opinião, qual o efeito das reformas no processo de ensino aprendizagem? Na sua concepção, o que mudou?

A criação do instituto provocou mudanças na sua atuação dos docentes?

O que você compreende por ensino integrado?

Quais são as estratégias que a Pró Reitoria (DG) utiliza para desenvolver seu projeto?

O que você entende por formação integral?

Você entende que o instituto busca este tipo de formação?

Em sua opinião, qual o perfil do egresso que o instituto deve buscar?

##### **Bloco Organização da instituição**

Neste bloco procuraremos conhecer a relação da estrutura organizativa do instituto e sua relação com a implementação das políticas de ensino na perspectiva do ensino integrado.

Explorar como atuam os atores neste nível micro de regulação. A estrutura organizativa do Instituto favorece a integração?

Perguntas:

Como você avalia o PDI do instituto?

Quais outros instrumentos de planejamento que orientam o processo pedagógico do instituto?

Qual a sua relação com o processo de elaboração do PDI?

Qual a sua avaliação dos currículos dos cursos técnicos que o instituto oferta?

Como foi o processo de elaboração deste currículo?

Qual a influência do PDI, do PPI, do Plano de Curso na sua prática pedagógica dos professores?

Qual a influência das orientações dos Diretores de Ensino e Coordenadores Gerais na prática pedagógica dos professores?

### **Bloco problemas e sugestões**

Nesse bloco pretende-se que o ator exponha sua opinião procurando revelar possíveis aspectos facilitadores e complicadores da implementação de uma política de formação integral (ou para o trabalho para aqueles que entenderem que esta deverá ser a orientação). Também procuraremos elucidar possíveis dúvidas que por ventura permaneçam dos blocos anteriores.

Perguntas:

Quais os principais problemas ou dificuldades que você aponta no processo de implementação de um currículo de formação de um egresso conforme sua concepção?

E quais são os aspectos positivos que você entende que contribuem para implementação deste currículo?

Facultar ao entrevistado opinar sobre o tipo de formação que o instituto desenvolve. Ou outras considerações que desejar fazer.

## **APÊNDICE II: Roteiro para entrevista semiestruturada para dirigentes e professores**

**Atores: DDE, CGE, DFG, DIN, DGS e Professores**

### **Bloco Histórico**

Explorar o contexto histórico do ator e sua relação com a evolução histórica do instituto, procurando revelar como ele compreendeu este histórico, seu envolvimento e sua participação no processo. Destacar as reformas ocorridas nos anos 1990 e 2000.

Perguntas:

A quanto tempo trabalha no instituto?

Qual é a sua área de atuação? Quais as disciplinas que ministra?

Exerce outras funções além da docência? Qual?

Tem outras experiências em educação? Quais foram? Como era a Instituição?

O que o motivou para docência numa escola profissionalizante?

Relate sucintamente seu percurso como profissional de uma instituição de educação profissional?

Como você viu as mudanças nas orientações das políticas para educação profissional neste período que atuou como docente no instituto?

### **Bloco Reformas**

Explorar as questões das reformas dos anos 90 dos anos 2000 com a criação dos institutos e as possibilidades de elaboração do currículo integrado. Explorar a concepção de educação, de Estado e de ensino integrado que o ator possui. Quais as estratégias utilizadas pelo docente favorecem a integração?

Perguntas:

Qual o efeito das reformas no processo de ensino aprendizagem? Na sua concepção, o que mudou?

A criação do instituto provocou mudanças na sua atuação como docente?

O que você compreende por ensino integrado?

Quais são as estratégias que você utiliza para desenvolver suas disciplinas?

O que você entende por formação integral? Você entende que o instituto busca este tipo de formação?

Em sua opinião, qual o perfil do egresso que o instituto deve buscar?

### **Bloco Organização da instituição**

Neste bloco procuraremos conhecer a relação da estrutura organizativa do instituto e sua relação com a implementação das políticas de ensino na perspectiva do ensino integrado. Explorar como atuam os atores neste nível micro de regulação. A estrutura organizativa do Instituto favorece a integração?

Perguntas:

Como você avalia o PDI do instituto?

(SÓ PARA GESTORES) Quais os instrumentos de planejamento que orientam o processo pedagógico do instituto?

Qual a sua relação com o processo de elaboração do PDI?

Qual a sua avaliação do currículo do curso técnico que você ministra aulas?

Como foi o processo de elaboração deste currículo?

Qual a influência do PDI, do PPI, do Plano de curso na sua prática pedagógica?

Qual a influência das orientações dos Diretores de Ensino e Coordenadores Gerais na sua prática pedagógica?

### **Bloco problemas e sugestões**

Nesse bloco pretende-se que o ator exponha sua opinião procurando revelar possíveis aspectos facilitadores e complicadores da implementação de uma política de formação integral (ou para o trabalho para aqueles que entenderem que esta deverá ser a orientação). Também procuraremos elucidar possíveis dúvidas que por ventura permaneçam dos blocos anteriores.

Perguntas:

Quais os principais problemas ou dificuldades que você aponta no processo de implementação de um currículo de formação de um egresso conforme sua concepção?

E quais são os aspectos positivos que você entende que contribuem para implementação deste currículo?

Facultar ao entrevistado opinar sobre o tipo de formação que o instituto desenvolve. Ou outras considerações que desejar fazer.

### **APÊNDICE III: Roteiro para entrevista semiestruturada servidores técnico-administrativos .**

#### **Atores: Servidores Técnico-Administrativos**

##### **Bloco Histórico**

Explorar o contexto histórico do ator e sua relação com a evolução histórica do instituto, procurando revelar como ele compreendeu este histórico, seu envolvimento e sua participação no processo. Destacar as reformas ocorridas nos anos 1990 e 2000.

Perguntas:

A quanto tempo trabalha no instituto?

Qual é a sua área de atuação? Quais as disciplinas que ministra?

Exerce outras funções além da docência? Qual?

Tem outras experiências em educação? Quais foram? Como era a Instituição?

O que o motivou para docência numa escola profissionalizante?

Relate sucintamente seu percurso como profissional de uma instituição de educação profissional?

Como você viu as mudanças nas orientações das políticas para educação profissional neste período que atuou como docente no instituto?

##### **Bloco Reformas**

Explorar as questões das reformas dos anos 90 dos anos 2000 com a criação dos institutos e as possibilidades de elaboração do currículo integrado. Explorar a concepção de educação, de Estado e de ensino integrado que o ator possui. Quais as estratégias utilizadas pelos servidores que favorecem a integração?

Perguntas:

Qual o efeito das reformas no processo de ensino aprendizagem? Na sua concepção, o que mudou?

A criação do instituto provocou mudanças na sua atuação como servidor?

O que você compreende por ensino integrado?

O que você entende por formação integral? Você entende que o instituto busca este tipo de formação?

Em sua opinião, qual o perfil do egresso que o instituto deve buscar?

### **Bloco Organização da Instituição**

Neste bloco procuraremos conhecer a relação da estrutura organizativa do instituto e sua relação com a implementação das políticas de ensino na perspectiva do ensino integrado. Explorar como atuam os atores neste nível micro de regulação. A estrutura organizativa do Instituto favorece a integração?

Perguntas:

O que você avalia o PDI do instituto?

Qual a sua relação com o processo de elaboração do PDI?

Qual a sua avaliação currículos dos cursos técnicos de nível médio?

Como foi o processo de elaboração deste currículo? Qual a sua participação neste processo?

Qual a influencia do PDI, do PPI, do Plano de curso na sua atuação no instituto?

Qual a influencia das orientações dos Diretores de ensino e Coordenadores gerais na sua prática profissional?

### **Bloco problemas e sugestões**

Nesse bloco pretende-se que o ator exponha sua opinião procurando revelar possíveis aspectos facilitadores e complicadores da implementação de uma política de formação integral (ou para o trabalho para aqueles que entenderem que esta deverá ser a orientação). Também procuraremos elucidar possíveis dúvidas que por ventura permaneçam dos blocos anteriores.

Perguntas:

Quais os principais problemas ou dificuldades que você aponta no processo de implementação de um currículo de formação de um egresso conforme sua concepção?

E quais são os aspectos positivos que você entende que contribuem para implementação deste currículo?

Facultar ao entrevistado opinar sobre o tipo de formação que o instituto desenvolve ou outras considerações que desejar fazer.

## **APÊNDICE IV: Roteiro para entrevista semiestruturada para estudantes**

### **Atores: Estudantes dos cursos técnicos**

#### **Bloco a escolha do curso.**

Explorar a origem do estudante e as razões que o levaram a escolher o curso técnico de nível médio e o Instituto como escola.

Perguntas

Onde você mora? Cidade ou Zona Rural?

Onde fez o ensino fundamental? Escola pública ou privada?  
Por que escolheu o instituto federal para cursar o ensino técnico?  
Você conhece a história da criação dos institutos?  
Em sua opinião qual foi o motivo que levou o governo a criar os institutos?  
Por que fazer um curso técnico de nível médio?

### **Bloco curso técnico e formação integral**

Explorar a compreensão de formação básica, formação profissional e formação integral por parte dos estudantes.

#### **Perguntas**

Você conhece as modalidades de curso técnico que o instituto oferece?  
O que influenciou a sua escolha por um curso técnico integrado?  
Como você avalia o currículo do seu curso?  
Quais são as disciplinas do seu currículo que você acha mais interessantes? E as menos interessantes?  
Como você vê a relação entre as disciplinas que compõem a parte técnica com as do ensino médio?  
O que você entende por formação integral?  
Qual sua expectativa após a conclusão do curso?

### **Bloco organização da instituição**

Neste bloco procura-se identificar como o estudante compreende o instituto no processo de construção do ensino integrado e qual sua participação neste processo.

#### **Perguntas**

Qual sua avaliação sobre a estrutura organizacional da escola/Instituto?  
Você conhece o PDI do Instituto?  
O que você acha do PDI do instituto?  
Como você participa das decisões sobre o seu curso? Disciplinas, avaliação, horários, normas, etc..  
Em sua opinião, o que o Instituto prioriza na formação do aluno?  
Em relação ao seu curso, o que você destaca como aspecto que “funciona bem” no instituto?  
E o que você acha que deveria ser diferente? Por quê?

## BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Luiz Fernando, **Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso** in Em Questão; Plano de Desenvolvimento da Educação, São Paulo: Ação Educativa, v. 4, 2007.
- ADRIÃO, Maria Thereza de Freitas. **Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo, SP, Editora Xamã, 2006.
- AGUERRONDO, Inés. **Racionalidades subyacentes em los modelos de planificación educativa**. Revista Brasileira d Política e Administração da Educação- RBP AE, v. 23, n. 3, 2007.
- AGUILAR, Luis Enrique. **O estado Desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982 – 1992**. Campinas SP, FE/UNICAMP, 2000.
- ALVES-MAZZOTTI, ALDA J.. **Usos e abusos dos estudos de caso**, in Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637 – 651, set/ dez 2006.
- AMORIM, Mario Lopes. **A Origem da Reforma do Ensino Técnico no Brasil**. Revista Tecnologia & Humanismo do CEFET-PR. Curitiba, 2000.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós-Graduação: noções práticas**. 2 edição, São Paulo, , Atlas, 1997.
- ANDRÉ, Marli E. D. A.. **A Pesquisa no Cotidiano Escolar**. In FAZENDA, Ivani (org) Metodologia da Pesquisa Educacional, 3 edição, São Paulo, Cortez, 1994.
- ANPEd, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Documento: Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Rio de Janeiro, RJ. s/d
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública: coleção polêmicas do nosso tempo**. Campinas SP. Autores Associados, 2004.
- BARROSO, João, **A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto, Portugal, ASA Editores, 2003.
- \_\_\_\_\_, João. **O estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, p. 725-751, 2005
- \_\_\_\_\_, João. O Estado e a Educação: a regulação nacional e a regulação local. In BARROSO, João, (Org.). **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores**. Lisboa, Autores, 2006.
- BERMAM, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La Hechura de Las Políticas**. Librero Editor, 2edi, México, 1996.
- BOBBIO, Roberto. **Igualdade e Liberdade**. Tradução Néelson Coutinho, 3 ed. Rio de Janeiro. Ediouro, 1997.
- BORGES, Zacarias P.. **Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária**. Campinas, Gráfica da FE/UNICAMP e Hortograph, 2002.
- BRASIL. **Decreto lei nº 4.073 de 30 de janeiro de 1942**, Rio de Janeiro, 1942.
- \_\_\_\_\_, **Decreto nº 83.935, de 4 de setembro de 1979**. Altera a denominação dos Estabelecimentos de Ensino que indica. Brasília: D.O. 05/09/1979
- \_\_\_\_\_, **Plano Decenal de Educação Para Todos**, Brasília/MEC, 1993.

- \_\_\_\_\_, **Plano de Desenvolvimento da Educação**, Brasília, s/d.
- \_\_\_\_\_, **Educação Profissional e Tecnológica: Legislação Básica**, 5 edição, Brasília, 2001a.
- \_\_\_\_\_, **Lei n° 10.172 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação**, Brasília, 2001b.
- \_\_\_\_\_, **Política e Resultados. 1995 – 2002**. A reforma da Educação profissional. Brasília, Dez 2002.
- \_\_\_\_\_, **Seminário nacional de educação profissional. Anais. Educação profissional “Concepções, experiências, problemas e propostas”**. Brasília: MEC.SEMTEC, 2003b
- \_\_\_\_\_, **Síntese do processo de discussão com a sociedade sobre política da articulação entre Educação Profissional e Tecnológica e Ensino Médio, visando à elaboração da minuta do decreto que regulamenta os artigos 35 e 36 e 39 a 41 da LDB e revoga o Decreto n. 2.208/97**. Brasília, [fev. 2004], mimeo.
- \_\_\_\_\_, **Educação Profissional e Tecnológica: Legislação Básica**, 6 edição, Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_, **I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: Anais e Deliberações**. Brasília, MEC/SEMTEC, 2007a.
- \_\_\_\_\_, **Decreto Lei n° 6.095**: Estabelece Diretrizes para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs, Brasília, 2007b.
- \_\_\_\_\_, **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas**. Brasília, MEC, 2007c.
- \_\_\_\_\_, **Lei n° 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 União, Seção 1, p. 1, 30/12/2008.
- \_\_\_\_\_, **Chamada Pública n° 002/2007, Chamada Pública de Proposta para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET**. Brasília, 2007c.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - IFNM. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Julho 2009a.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília - IFB. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Brasília, 2009b.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha – IF FARROUPILHA. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Santa Maria RS, 2009c.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano – IF GOIANO. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Goiânia GO, 2009d.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sertão Pernambucano – IF SERTÃO PERNAMBUCANO. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Petrolina PE, 2009e.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IF SUL-RIO-GRANDENSE. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Pelotas RS, 2009f.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IF CATARINENSE. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Blumenau SC, 2009g.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo – IFES. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Vitória ES, 2009h.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, São Luiz MA, 2009i.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG.

- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Para - IFPA. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Belo Horizonte MG, 2009h.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Para - IFPA. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Belém PA, 2009j.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - IFPR. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Curitiba PR, 2009l.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Rio de Janeiro, 2009m.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Natal RN, 2009n.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Porto Velho RO, 2009o.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima - IFRR. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Boa Vista RR, 2009p.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Bento Gonçalves RS, 2009q.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina- IFSC. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Florianópolis SC, 2009r.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sergipe - IFSE. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Aracaju SE, 2009s.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, São Paulo SP, 2009t.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sudeste de Minas - IFSUDESTEDEMINAS. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Juiz de Fora MG, 2009u.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFSULDEMINAS. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Pouso Alegre MG, 2009v.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Triângulo Mineiro - IFTRIÂNGULO. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Uberaba MG, 2009x.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco PE - IFPE. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Recife, 2009y.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Salvador, 2009z.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, João Pessoa PB, 2010a.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFGO. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Goiânia GO, 2010b.
- \_\_\_\_\_, **PL n° 8.035. Ementa: Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.** Brasília, 2010c.
- \_\_\_\_\_, MEC, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IF FLUMINENSE. **Plano de Desenvolvimento Educacional – PDI**, Campo dos Goytacazes RJ, 2011.
- \_\_\_\_\_, MEC, **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.** Disponível em [portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view...id... s/d](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view...id...s/d), acesso em 16/11/2011.

- BRASLAVASKY, Cecília. La Gestión Curricular em las Transformaciones y Reformas Educativas Latinoamericanas Contemporáneas. II Seminario Internacional sobre Novas Políticas Educacionais: críticas e Perspectivas. São Paulo, 1998.
- BRYAN, Newton Antonio Paciulli. **Educação, Processo de Trabalho, Desenvolvimento Econômico: contribuição ao estudo das origens e desenvolvimento da formação profissional no Brasil**. Campinas SP: Editora Alínea, 2008.
- BRUNO, Lúcia. **Poder e administração no capitalismo moderno**. in OLIVEIRA, Dalila Andrade (org) *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- CARNOY, Martin. **Mundialização e Reforma da Educação: o que os planejadores devem saber**. Brasília: UNESCO, 2002.
- CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M; RAMOS. M.; (Orgs.), São Paulo, SP, Cortez, 2005.
- CHAHAD, José Paulo Z. O mercado de trabalho e a segurança de emprego e de renda no Brasil: estágio anual e sugestões a partir da experiência internacional. In: CHAHAD, José Paulo Z.; PICCHETTI, Paulo (org.). **Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais**. São Paulo: LTr, 2003.
- CONAE, **Conferência Nacional de Educação 2010, Documento Final**. Brasília, 2010
- COOMBS, Philips H.. **O que é planejamento educacional?** In *Cadernos de Pesquisa* nº 4 Cedrap, 1975.
- CORAGGIO, José Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**, TOMMASI, Lívia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio; (Orgs) 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CUNHA, Luis. A. GOES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. 1999.
- \_\_\_\_\_, Luiz Antonio, **O ensino industrial-manufatureiro no Brasil**, in *Revista Brasileira de Educação*, Nº 14, Mai/Jun/Jul/Ago 2000.
- DROR, Yehezkel. **A Capacidade para Governar: Informe de Roma**. São Paulo, Fundap, 1999.
- EASTON, David. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley and sons, 1965.
- FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil**, in MENESAS, João Gilberto de Carvalho (et all) *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica – Leituras*. São Paulo: Pioneira, 1988.
- FAZENDA, I.C.A.. **Integração e Interdisciplinaridade no Ensino Brasileiro**. São Paulo, Edições Loyola, 1993.
- FERNANDES, Francisco das C. M.. **Novo Design para Rede Federal de Educação Tecnológica**. *Revista Holos – IFRN*, Ano 24, vol. 3, 2008
- FERRETTI, Celso J. e SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Educação profissional numa sociedade sem emprego**. *Cadernos de Pesquisa*, nº 109, Cedrap, 2000
- FERRETTI, Celso J. . **Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico**. *Revista Educação & Sociedade*, ano XXI, nº 70, 2000.
- \_\_\_\_\_, Celso J. . **O pensamento educacional em Marx e Gramsci e a concepção de politécnica**. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. Rio de Janeiro, V. 7, Suplemento. 2009.
- \_\_\_\_\_, Celso J. **Problemas institucionais e pedagógicos na implantação da reforma**

- curricular na educação profissional técnica de nível médio no IFSP.** Revista Educação e Sociedade, v. 32, n. 116, 2011.
- FIORI, José Luiz, **Os moedeiros falsos**, Petrópolis, RJ, Edit Vozes, 1997.
- FRANCO, M.L.P.B.. **Análise do Conteúdo**: Série Pesquisa. Brasília, Liber Livro Editora, 2005.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- FRIGOTTO, G; CIAVATA, M.; RAMOS, M.; **A política de educação profissional na governo Lula: um percurso histórico controvertido**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n°. 92, 2005.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática**, in Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas. GENTILI, Pablo A. A. e SILVA, Tomaz Tadeu do. (orgs), 7 ed. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_, Gaudêncio. **Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio**. In: **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. FRIGOTTO, G.; CIAVATA, M.; RAMOS, M.; (Orgs.), São Paulo, SP, Cortez, 2005
- \_\_\_\_\_, Gaudêncio. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica**. Revista Educação e Sociedade, V. 28, número especial, 2007.
- \_\_\_\_\_, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In FAZENDA, I, **Metodologia da pesquisa educacional**, São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_, Gaudêncio. **A polissemia da categoria trabalho e a batalha das ideias nas sociedades de classe**. Revista Brasileira de Educação, v. 14 n° 40, 2009.
- GAMBOA, Sívio Sanches (org), **Pesquisa educacional: quantidade qualidade**, São Paulo: Cortez, 2007
- \_\_\_\_\_, Sívio Sanches. **A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto**. In FAZENDA, I. **Metodologia da pesquisa educacional**, São Paulo: Cortez, 2008.
- GANZELI, P. O processo de planejamento participativo da unidade escolar. Política e Gestão Educacional, v.1, 2000.
- GANZELI, Pedro e BALDAN, Sueli A. G. **Planejamento Participativo na Unidade Escolar: a democratização do espaço público**. Congresso Ibero Luso-Brasileiro. Portugal/Espanha, 2010. Disponível em <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/97.pdf> acesso em 08/02/2012
- GENTILI, Pablo A. A., O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional, in **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. GENTILI, Pablo A. A. e SILVA, Tomaz Tadeu do. (orgs), 7 ed. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1999.
- GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GUIA de Orientação - PROEP: segmento comunitário. Brasília: MEC, s.d.
- HABERMAS, Jurgen. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Imago, 1982.
- HAM, C. e HILL, M.. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino, 1993.
- HAGE, J.. **LDB – Análise de uma etapa vencida**. in Educação e Sociedade, n°. 37, dezembro de 1999.
- HAYEK, F.. **Os Fundamentos da Liberdade**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1983.

- HELOANI, José Robert. **Gestão e organização no capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho**. São Paulo, SP: Atlas, 2003.
- HOGWOOD, B.W. and GUNN. L.A., **The Policy Orientation (Centre for the Study of Public Policy**, University of Strathclyde, 1981).
- \_\_\_\_\_, B.W. and GUNN. L.A.. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University Press, Oxford, 1984.
- INACIO, Paulo César de Souza. **Capitalismo, acumulação flexível e educação profissional no Brasil: polivalência ou politecnicidade?** Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas, 2010.
- KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta e HADDAD, Sergio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. São Paulo. Autores Associados, 2000.
- KRAWCZYK, Nora. **Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?** Educação & Sociedade, Campinas, v.92, n°. 26, 2005.
- KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e Profissional: as políticas do Estado neoliberal**. 4 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2007. (Coleção Questões de Nossa Época).
- \_\_\_\_\_, Acácia. **A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências**. In: FERRETI, Celso J; JUNIOR, João dos Reis Silva; OLIVEIRA, Maria Rita N. S. (org.). Trabalho Formação e Currículo – Para onde vai a escola? São Paulo: Xamã, 1999.
- \_\_\_\_\_, Acácia. **O Ensino Médio no Plano Nacional de Educação 2010 -2020: Superando a Década Perdida?** in Educação e Sociedade, n°. 112, v. 31, Campinas, SP, Jul. - Set 2010.
- LAMARRA, Norberto Fernandes; AGERRONDO, Inés. **Os Planos de Educação na América Latina** in rama, German (et all). São Paulo, Cortez, 1983.
- LASWEL, H. D. **Politics: who gets what, when, and how**. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LIMA, Licínio C.. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3 ed. São Paulo, 2008.
- LINDBLOM, C.. **La ciência de “salir del paso”**. In AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La Hechura de Las Políticas: estudio introductorio y edición**. Librero Editor, 2edi, México, 1996.
- LULA DA SILVA, L. I. Portal da Fundação Perseu Abramos. **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em [www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article..](http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article..). Acesso em Setembro 2011 2006.
- M. SANTOS, **Por Uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10 ed. Rio de Janeiro, RJ, Editora Record, 2003.
- MACHADO, Lucília R. S. **Mudanças tecnológicas e a educação da classe trabalhadora**. In: CBE – Conferência Brasileira de Educação. *Trabalho e educação*. Campinas: Papyrus, 1992
- MAROY, C. e DUPRIEZ V. **La regulation dans les systmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre struturel en Belgique fracophone**. Revue Française de Pédagogie, Paris, n.130, jan/mar 2000.
- MARX, Karl. **O capital: Crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- MATUS, Carlos. **Planos versus planificación em la experiencia latinoamericana**, in Revista de la CEPAL, n°. 8, agosto de 1979.
- \_\_\_\_\_, Carlos. **O Plano como Aposta** in São Paulo em Perspectiva, São Paulo, SEADE; 5(4): 28-42, outubro/dezembro, 1991.
- \_\_\_\_\_. Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_, Carlos. **O líder sem estado-maior**, São Paulo, Fundap, 2000.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em**

- saúde. São Paulo: Hucitec. 1999.
- MORAES, Reginaldo, As Incomparáveis Virtudes do Mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos mercados do neoliberalismo. In **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI**. Reformas e debates. KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, M. Maria e HADDAD, Sérgio (orgs). Campinas SP, Autores Associados, 2000.
- \_\_\_\_\_, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo SP, Editora SENAC, 2001.
- MORAES, Roque. **Análise de Conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, RS, v. 22, n° 37, março de 1999.
- MOURA, Henrique Dantas. **Educação básica e educação profissional e tecnológica: Dualidades históricas e perspectivas de integração**. Revista Holos vol 2 2007, Disponível em <http://www.cefetrn.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/11/110>. Acesso em 03/05/2008.
- \_\_\_\_\_, Henrique Dantas. **A relação entre a educação profissional e a educação básica na CONAE 2010: possibilidades e limites para construção do novo Plano Nacional da Educação**. Educação e Sociedade, n° 112 Volume 31, Jul.-set. 2010
- MUSCOVICI, S.. Les représentations collectives aux représentations sociales”, in D. JOLET (Ed.), Les représentations sociales. Paris, PUF., 1989.
- NERY, Marco Arlindo Amorim Melo. **Pelos caminhos de Deméter: os Aprendizados Agrícolas Federais e as políticas para o ensino agrícola primário no início do século XX (1910-1947)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil. 2010.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje** in Coleção questões da nossa época, v. 36; São Paulo, Cortez, 1994.
- \_\_\_\_\_, Lúcia Maria Wanderley. (Org) **Educação e política no limiar do século XXI**. Coleção Educação Contemporânea, Campinas, SP, Autores Associados, 2000.
- NOSELA, Paolo. **Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica**. Revista Brasileira de Educação. v. 12, n° 34, 2007.
- OLIVEIRA, Dalila A.. **Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes**. Educação & Sociedade. Campinas, v. 26 n° 92, out.2005.
- OLIVEIRA, Gleice Izaura da Costa e BARBOSA, Mário Médice,. **Memórias Ausentes na História do IFPA (Campus-Castanhal): as narrativas dos sujeitos construtores desta trajetória**. Artigo apresentado no **II Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (II SENPEPT)**, realizado no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG), Belo Horizonte/MG, 2010.
- OLIVEIRA, Ramon Pires de. **Educar e Regenerar os Patronatos Agrícolas e a Infância Pobre da Primeira Republica**. In Congresso Brasileiro de História da Educação, Sociedade Brasileira da Educação, Rio de Janeiro – RJ, 2000.
- \_\_\_\_\_, Ramon Pires de. **Formar Cidadãos Úteis: Os Patronatos Agrícolas e a Infância Pobre na Primeira República**. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2003.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002: Coligação Lula presidente**. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em 20/08/2010. (a)
- \_\_\_\_\_, **Programa de Governo 2002: Uma escola do tamanho do Brasil**. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/uploads/umaescoladotamanhodoBrasil.pdf> . Acesso em 20/08/2010.

(b)

- PEREIRA, Eva Waisro, e TEIXEIRA, Zuleide Araujo. A educação básica redimensionada. In **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. BRZEZINSKI, Iria (Org.) 4 ed. São Paulo, SP: Cortez: 2000.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, 3ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- PEREIRA, Luiz Augusto Caldas. **A rede Federal de Educação Profissional e o desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado (Anexo 29).– 2003.
- \_\_\_\_\_. Luiz Augusto Caldas. in **I Conferencia Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: Anais e Deliberações**. Brasília, Ministério da Educação; Secretária de Educação Profissional e Tecnológica. 2007.
- \_\_\_\_\_, Luiz A. Caldas. **História da Rede Federal de Educação Profissional**. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php>, acesso em 17/11/2011. Palestra proferida na Semana Nacional de Ciência e Tecnologia na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) em 2009.
- PETTI, R. H. V. et al. **Estudo de mercado de trabalho como subsídios para a reforma da educação profissional no estado de São Paulo**. São Paulo: IEA/SEADE, jan. 2004. (Relatório final do contrato IEA/SEADE n. 083.03).
- RAMOS, Marise. Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado. In: **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M; RAMOS. M.; (Orgs.), São Paulo, SP, Cortez, 2005.
- REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. **Impactos de aposentadorias e pensões sobre a educação e a participação dos jovens na força de trabalho**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, ago. 2007.
- REYNAUD. J.. Regulation de Controle. Regulation Autonome, Regulation Conjointe. In Gilbert Terssac (dir), *La Theorie de la Regulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Debats et Prolongements. Paris. Editions La Decouvert, 2003.
- ROMÃO, José Eustáquio. Política do Ensino Básico nas Municipalidades. III congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes. FUNREI/UFJF/UFMG/UFOP/UFU/UFV. Juiz de Fora, 1997.
- SANTOS, Jailson Alves dos. **A Trajetória da Educação Profissional** in LOPES, Eliane Marta Teixeira. (org) 500 anos de educação no Brasil. 2ª. edição, Belo Horizonte: Autentica, 2000.
- SAVIANI, Dermeval. **Sobre a concepção de politecnia**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 1989
- \_\_\_\_\_, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- \_\_\_\_\_, Dermeval, **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política Educacional**. Campinas, SP: autores Associados, 1998
- \_\_\_\_\_, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: âmbitos dos municípios**. Educação e Sociedade, volume 20, nº 69, dezembro 1999.
- \_\_\_\_\_, Dermeval. **Escola e democracia**. 35. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2002.
- \_\_\_\_\_, Dermeval. **O choque teórico da politecnia**. Trabalho, Educação e Saúde, v. 1, n. 1, p. 131 152, 2003.
- \_\_\_\_\_, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC**, In Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 228, nº. 100, 2007a.

- \_\_\_\_\_, Dermeval. **Trabalho e Educação: fundamentos ontológicos e históricos**, In Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, RJ, v. 12, n.º 34, 2007b.
- SILVA, Caetana Juracy Resende (Org.). **Institutos Federais. Lei 11.892, de 29/12/2008; Comentários e Reflexões**. Brasília, DF, Editora do IFRN, 2009.
- SILVA, Tomaz Tadeu da (ORG.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- SIMON. H. A. *Administrative Behavior*, 3rd edn. New York, Free press, 1975.
- SIMON. H. A. **Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 3 ed. Rio de Janeiro, FGV, 1979.
- SINDICEFET-PR, Sessão Sindical dos Docentes do CEFET-PR, **Políticas públicas para educação profissional e tecnológica: uma análise crítica**. In Cadernos de Debate, Curitiba, 2005.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**, TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio; (Orgs) 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- SOUSA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura**. Revista Sociologias, ano 08, n.º 16, Porto Alegre, RS, 2006.
- STAKE. R. E.. **Case studies**. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000. p. 435-454.
- TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch. **Cursos superiores de tecnologia em gestão: reflexões e implicações da expansão de uma (nova) modalidade de ensino superior em administração no Brasil**, **Revista de Administração Pública, RAP**— Rio de Janeiro 44(2):385-414, mar./abr. 2010.
- TESTA, M.. **Tendências em Planejamento**. In: TESTA, M. (Col). *Pensar em Saúde*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
- THIOLLENT, Michel J. M.. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo, Editora Vozes, 1980.
- TORRES, Maria Rosa. **Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do banco Mundial**. In **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**, TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio; (Orgs) 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Jomtiem, 1990.
- VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. **“PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?”** in Educação e Sociedade – Vol. 23, Número 80, São Paulo, Cortes, Campinas, CEDES, 2002.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La Hechura de Las Políticas: estudio introductorio y edición**. Librero Editor, 2edi, México, 1996.