

CLAUDINO ORTIGARA



POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

**OS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA E A
EDUCAÇÃO INTEGRAL**

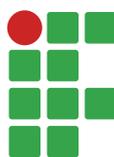
Edição ampliada e atualizada

C L A U D I N O O R T I G A R A

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
e a educação integral

Edição ampliada e atualizada



**INSTITUTO
FEDERAL**
Sul de Minas Gerais

Pouso Alegre - MG

2021

©2021 - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS)

POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a educação integral.

Todos os direitos reservados: Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a permissão, por escrito, do **IFSULDEMINAS**.

Aos infratores aplicam-se as sanções previstas nos artigos 102, 104, 106 e 107 da Lei no 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

Revisão: Lilian Cristina de Lima Nunes

Diagramação: Graciela Murakami

Editora: IFSULDEMINAS

Endereço: Avenida Vicente Simões, 1111 - Nova Pouso Alegre - Pouso Alegre/MG - 37550-000

Site: <https://www.ifsuldeminas.edu.br/>

E-mail: proex@ifsuldeminas.edu.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

O77	Ortigara, Claudino Políticas para a educação profissional no Brasil: os institutos federais de educação, ciência e tecnologia e a educação integral [recurso eletrônico] / Claudino Ortigara. - 2. ed. - Pouso Alegre : IFSULDEMINAS, 2021. 113 p. : il. ; PDF ; 1587 KB. Inclui bibliografia. ISBN: 978-65-00-17513-4 (Ebook) 1. Educação. 2. Educação profissional. 3. Políticas públicas. 4. Institutos federais. 5. Ensino integrado. 6. Brasil. I. Título.
2021-734	CDD 370 CDU 37

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índice para catálogo sistemático:

1. Educação 370
2. Educação 37

Dedico:

A Neidinha, ao Yuri e ao Ygor, nada nunca
será mais importante.

Aos meus pais, David e Anna pelos valores
cultivados desde sempre.

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 1 - Divisão Geopolítica em 1909, com a indicação dos locais da instalação das 19 Escolas de Aprendizizes Artífices.....</u>	<u>24</u>
<u>Figura 2 - Evolução do número de instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil entre 2002 e 2010.....</u>	<u>106</u>

LISTA DE QUADROS

<u>Quadro 1 - Constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.....</u>	<u>107</u>
<u>Quadro 2 - Concepção de formação observada nos PDIs.....</u>	<u>113</u>
<u>Quadro 3 - Número de docentes no Câmpus Inconfidentes em 2008 e 2012.....</u>	<u>118</u>
<u>Quadro 4 - Oferta de cursos e programas no Câmpus Inconfidentes.....</u>	<u>119</u>
<u>Quadro 5 - Oferta de cursos e programas no Câmpus São Paulo em 2008 e 2012.....</u>	<u>133</u>
<u>Quadro 6 - Número de alunos de acordo com os cursos e programas no Câmpus São Paulo.....</u>	<u>134</u>
<u>Quadro 7 - Número de docentes no Câmpus São Paulo em 2008 e 2011.....</u>	<u>134</u>
<u>Quadro 8 - Oferta de matrículas no Pronatec entre 2011 e 2015.....</u>	<u>149</u>
<u>Quadro 9 - Número de estabelecimentos e forma de oferta da educação profissional técnica de nível médio.....</u>	<u>150</u>
<u>Quadro 10 - Evolução do número de matrículas de acordo com as diferentes formas de articulação com o ensino médio.....</u>	<u>151</u>
<u>Quadro 11 - Evolução da oferta de vagas no IFSULDEMINAS entre 2008 e 2016.....</u>	<u>154</u>
<u>Quadro 12 - Comparativo do número de docentes e do nível de qualificação dos docentes do IFSULDEMINAS entre 2008 e 2016.....</u>	<u>156</u>
<u>Quadro 13 - Publicações científicas no IFSULDEMINAS entre 2009 e 2016.....</u>	<u>158</u>
<u>Quadro 14 - Ações de extensão no IFSULDEMINAS entre 2012 e 2016.....</u>	<u>159</u>

LISTA DE TABELAS

<u>Tabela 1 - Projetos escolares financiados pelo PROEP 1997 a 2002.....</u>	<u>68</u>
<u>Tabela 2 - Projeção de matrículas no ano de estabilização dos 336 Projetos Escolares, de acordo com o nível.....</u>	<u>70</u>
<u>Tabela 3 - Evolução do número de matrículas no ensino médio, de acordo com dependência administrativa nos anos 1995 a 2003.....</u>	<u>74</u>
<u>Tabela 4 - Evolução do número de estabelecimentos de educação profissional de acordo com a dependência administrativa de 2002 a 2010.....</u>	<u>105</u>

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AA - Aprendizados Agrícolas

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-PR - Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná

CEFET-RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

CEFETs - Centros Federais de Educação Tecnológica

CES - Câmara de Ensino Superior

CGAE - Coordenação Geral de Acompanhamento do Educando

CGE - Coordenação Geral de Ensino

CGPP - Coordenação Geral de Pesquisa e Produção

CNE - Conselho Nacional da Educação

CNEPT - Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

COAGRI - Coordenação Nacional do Ensino Agrícola

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 Câmpus

DGS - Diretoria Acadêmica de Gestão e Serviços

DRE - Diretoria de Extensão

EAA - Escolas de Aprendizes Artífices

EaD – Educação a Distância

EAFI – Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes, MG

EAFM - Escola Agrotécnica Federal de Machado, MG

EAFMz - Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho, MG

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.

IF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

IFSP - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

IFSULDEMINAS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais

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

MTb - Ministério do Trabalho

n° - número

OCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

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

PPPs – Planos Políticos Pedagógicos

PROEJA - Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Jovens e Adultos

PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SEB - Secretaria de Educação Básica

SEF - Sistema Escola-Fazenda

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

s/d – Sem data

SINDCEFET-PR – Seção Sindical de Docentes do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná.

UCP - Unidade de Coordenação do Programa

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO.....	12
PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO.....	14
INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I	
Antecedentes históricos da dualidade entre ensino propedêutico e ensino técnico.....	21
CAPÍTULO II	
Neoliberalismo, globalização, Estado e reformas educacionais nos anos de 1990.....	37
2.1 O neoliberalismo, reforma do Estado e as políticas públicas.....	37
2.2 Sobre o processo de globalização	42
2.3 As reformas educacionais na perspectiva neoliberal e num contexto globalizado	45
CAPÍTULO III	
Década de 1990: a hegemonia da formação para o mercado do trabalho.....	52
3.1 A regulamentação da educação profissional nos governos FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002)	53
3.2 O Plano de Expansão no governo FHC.....	66
CAPÍTULO IV	
Educação politécnica como proposta de superação da dualidade entre ensino médio e ensino técnico.....	75
CAPÍTULO V	
As políticas para educação profissional de nível médio no período do governo Lula.....	85
CAPÍTULO VI	
Implementação das políticas para educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal	104
6.1 A Rede Federal e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	104
6.2 A Educação Profissional Técnica de Nível Médio nos PDIs dos Institutos Federais	108
6.3 A implementação das políticas em dois estudos de caso.....	115
6.3.1 O caso Inconfidentes	116
6.3.1.1 Estrutura organizacional.....	123
6.3.1.2 Concepção de ensino integrado.....	127

<u>6.3.2 O caso de São Paulo</u>	<u>130</u>
<u>6.3.2.1 Estrutura organizacional.....</u>	<u>138</u>
<u>6.3.2.2 Concepção de ensino integrado.....</u>	<u>144</u>

CAPÍTULO VII

<u>Os institutos federais e a educação integral: um processo em construção.....</u>	<u>147</u>
<u>7.1 A educação profissional no governo Dilma.....</u>	<u>147</u>
<u>7.2 – A educação profissional no IFSULDEMINAS: um processo em construção.....</u>	<u>151</u>
<u>7.2.1 O PDI 2014-2018 do IFSULDEMINAS.....</u>	<u>152</u>
<u>7.2.2 A evolução da oferta de cursos e vagas no IFSULDEMINAS.....</u>	<u>153</u>
<u>7.2.3 Evolução do número de docentes.....</u>	<u>155</u>
<u>7.2.4 Sobre a pesquisa e a extensão.....</u>	<u>156</u>
<u>7.2.5 Gastos por aluno.....</u>	<u>159</u>
<u>7.2.6 A concepção de ensino integrado no nível micropolitico do IFSULDEMINAS.....</u>	<u>160</u>
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>161</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>166</u>

PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO

A organização da educação profissional no Brasil possui uma dinâmica contraditória caracterizada pelo dualismo representado, por um lado, pelas proposições que defendem a formação de jovens e adultos para o mercado de trabalho e, de outro lado, por orientações que buscam garantir a formação integral do cidadão.

Compreendendo a política educacional como campo de disputa, o livro “Políticas para a Educação Profissional no Brasil: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a educação integral”, de Claudino Ortigara, coloca em evidência as diferentes forças político-sociais presentes nas reformas para a educação profissional.

O livro desvela o processo de produção das políticas federais para a educação profissional, explorando de forma detalhada o período de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), quando ocorreu a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

De modo cuidadoso e prudente, Ortigara preocupou-se em explorar a relação entre o desenvolvimento socioeconômico e as políticas para a educação profissional ao longo da história brasileira, tendo como eixo condutor o dualismo.

Nos anos de 1990, as reformas educacionais foram pautadas pela ideologia neoliberal, com a redução da intervenção estatal na economia e nas políticas sociais. Nesse período, a educação ganhou caráter estratégico para a qualificação da força de trabalho, preparando os estudantes para a competitividade, ao mesmo tempo difundindo os valores concernentes ao livre mercado.

O processo legislativo que levou à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei nº 9.394/1996, foi analisado de forma minuciosa, incorporando os embates entre os projetos de leis no tratamento dispensado à educação profissional. Com a edição do Decreto 2.208/1997, foi oficializada a completa desarticulação entre o ensino médio e o técnico profissional, com a finalidade de acelerar a qualificação de jovens e adultos e seu ingresso no mercado de trabalho. O currículo passou a ser estruturado em módulos, favorecendo saídas intermediárias, aligeirando o processo de ensino.

A análise dos programas governamentais federais para a educação profissional teve como referência os dados disponíveis relacionados, demonstrando a preocupação do autor em garantir a compreensão do significado das políticas educacionais para a sociedade.

A política educacional foi compreendida como processo em contínuo desenvolvimento, com suas permanências e transformações. Nessa perspectiva, o livro apresenta as disputas

político-pedagógicas que marcaram o processo de regulação no período de governo do presidente Lula (2003/2010), incorporadas nos instrumentos jurídico-normativos.

O caráter híbrido presente do Decreto nº 5.154/2004 e na Lei nº 11.741/2008 revela os embates entre diferentes concepções educacionais ao possibilitar, ao mesmo tempo, a educação integral e a modular na organização da educação profissional.

Os estudos sobre a educação profissional ganharam nova dimensão com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em 2008. Essas instituições reuniram todos os níveis e modalidades de ensino, e, organizadas em rede, abrangeram todo o território nacional. O livro, portanto, aborda a gênese dessa instituição, discutindo as suas possibilidades e seus limites para a construção da educação integral.

Com a preocupação de gestor de escola pública, Claudino Ortigara aprofundou sua investigação, questionando a influência das reformas analisadas na dinâmica organizacional nas instituições federais, com a análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), verificando suas proposições para a educação integral.

Realizou ainda dois estudos de caso: o primeiro, no Câmpus de Inconfidentes, criado a partir da Escola Agrotécnica inaugurada em 1918, localizado em município com 6.856 habitantes em 2010, e pertencente ao Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS); e o segundo, no Câmpus de São Paulo, que incorporou a Escola Técnica, uma das 19 Escolas de Aprendizizes inauguradas em 1909, localizada em município com 10.886.518 habitantes em 2010, e integrante do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de São Paulo (IFSP). A análise de realidades tão distintas demonstra a preocupação do autor em compreender a complexidade que envolve a implementação da política educacional, enriquecendo assim o debate sobre o dualismo e a educação integral no espaço cotidiano da escola de educação profissional.

Para o autor, as reformas educacionais devem ser compreendidas dentro da dinâmica organizacional de cada espaço escolar, verificando as interpretações, adequações ou mesmo as reconstruções realizadas no âmbito do cotidiano da organização escolar.

A riqueza dessa obra está na perspectiva histórica que a atravessa do início ao fim, na análise refinada da política educacional no nível macro, meso e micro da organização da educação profissional, assim como no rigor teórico e metodológico na produção das análises.

O livro de Claudino Ortigara representa uma importante contribuição para pesquisadores e estudiosos que buscam compreender o desenvolvimento histórico e político da educação profissional, suas contradições e os caminhos para a construção da educação integral, constituinte do sujeito de direito.

Pedro Ganzeli

Professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Faculdade de Educação/Departamento de Política, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE)

PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO

Uma edição subsequente à anterior é sempre uma satisfação para o autor e para o editor, porque indica que são oportunas as ideias e os debates conduzidos ao longo do livro. A mim, comprometida que sou com a questão, convidada que fui a fazer o prefácio desta nova edição, resta-me alegrar com a recepção ao tema. Mas o que dizer depois do prefácio à primeira edição que tão bem sintetiza o conjunto e as particularidades do percurso teórico-empírico seguido pelo autor?

Início recuperando uma expressão original dos trabalhadores em louvor e em defesa da importância de um coletivo, o sindicato de trabalhadores. “A história tem um coração antigo” foi uma das expressões criadas para a extensa comemoração da *Camera del Lavoro di Bologna*, pelos 100 anos de sua criação (1893-1993), reunindo os sindicatos da *Regione Emilia-Romagna* e historiadores das universidades da região. No fundo, está o resgate da história que se enraíza na vida dos povos, desde tempos imemoráveis, nas lutas entre as classes e grupos sociais em disputa pelos bens da natureza e sua transformação pela ação humana.

A história mais recente, embora secular, registra o trabalho na terra, a produção agrícola e os instrumentos rudimentares, o artesanato e a arte, a manufatura, as primeiras fábricas e, a partir do século XVIII, a Revolução Industrial e o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Foi um admirável processo de criar ciência, tecnologia, beleza e acenos de bem-estar pela redução dos trabalhos penosos, com o advento das máquinas, esperança que não se confirmou para todos. Ao longo do tempo, a humanidade teve sempre que lidar, com a incidência maior ou menor do trabalho manual ao lado do trabalho intelectual, até o atual trabalho virtual na imensa rede global de comunicações.

A educação não esteve alheia a esses processos que se desenvolveram *pari passu* com a organização das classes, frações de classes e grupos sociais na apropriação diferenciada e desigual dos produtos da riqueza social. Aos donos dos meios de produção fica reservado o planejamento, o mando na organização do trabalho e a apropriação do tempo excedente do trabalho empregado na produção.

Aos trabalhadores que vendem sua força de trabalho, cabem os salários estimados, na melhor das hipóteses, pelas necessidades básicas da sobrevivência. Nestas primeiras décadas do século XXI, com o agravamento da submissão dos trabalhadores às exigências do capital (vínculos precários, subemprego, desemprego, baixas condições de vida), nem mesmo as necessidades básicas (alimentação, saúde, educação, moradia, saneamento, segurança, previdência) estão sendo asseguradas. Abandono, guerras e atrocidades contra populações inteiras tornam o mundo atual tão ou mais cruel do que o “desmundo” revelado pela historiadora Ana Miranda.

Em todos os tempos, em traços muito gerais neste texto, trabalho manual e trabalho intelectual foram se fertilizando mutuamente para a produção e reprodução da vida e a educação das novas

gerações. Desde a socialização para o aprendizado das artes da caça, da pesca, do cultivo da terra, às lições peripatéticas de Aristóteles; do ensino dos deveres e dos ofícios na família e nas corporações, a educação foi se tornando mais complexa.

Com o advento das sociedades sob a produção capitalista, geridas pelo Estado, os processos educacionais se institucionalizaram até a atual mercantilização da educação sob as empresas corporativas e o mercado de ações. Mas não é difícil constatar a existência da disputa entre a destinação dos sujeitos sociais a partir da especificidade do trabalho executado pelas mãos ou do trabalho qualificado pelos projetos intelectualizados. Frigotto escreveu sobre um artigo exemplar neste sentido, “Fazendo pelas mãos a cabeça do trabalhador: o trabalho como elemento pedagógico na formação profissional”, sobre a formação pelo SENAI.

O presente livro de Claudino Ortigara não precisou percorrer toda história da humanidade para se aproximar deste fenômeno, da tensão latente em todo processo de trabalho apropriado por outrem, que não seja o próprio trabalhador, na sua forma ontológica, quando ele o faz em benefício de sua própria sobrevivência ou de sua família. A perspectiva histórica da pesquisa, nos termos dos tempos múltiplos de Braudel, estão presentes no contexto político e social do trabalho e na formação profissional que constituem a coluna vertebral do livro. Sua historicidade se revela ao situar as duas instituições estudadas (IFSULDEMINAS, Câmpus Inconfidentes e IFSP, Câmpus São Paulo), no contexto da longa duração do capitalismo, desde os primórdios da Colônia; nas médias durações dos governos Lula; e na breve duração dos acontecimentos que cercam a implementação do ensino médio integrado nas escolas que foram objeto de estudo.

A perspectiva histórica se revela ainda não apenas na identificação ou reiteração da contradição entre o capital e o trabalho na produção capitalista, mas também nas mediações históricas de como se produzem as contradições nas interações da vida escolar. Entre elas, o destaque ao tema da tese, que é o ensino integrado e seu histórico no enraizamento na tensão social da relação entre o trabalho manual e o trabalho intelectual. O primeiro, traduzido pelo aprendizado do trabalho simples, manual, que requer conhecimentos primários, expresso na formação profissional e técnica e seu desprestígio histórico na sociedade brasileira. O segundo, traduzido pelo trabalho complexo, expresso nas letras, nas humanidades, nas ciências e na valorização social e financeira de um mundo movido pelo desenvolvimento científico-tecnológico, em favor das classes mais abastadas e dos povos dos países economicamente desenvolvidos em bases capitalistas.

A sociedade brasileira, intrinsecamente dual desde os primórdios da colonização, compraz-se no dualismo educacional que, entre outras coisas, ensina os pobres a trabalhar desde cedo, e reduz o acesso às universidades àqueles com a “cultura de berço”. Este é o embate fundamental da educação brasileira que se inicia pela negação da alfabetização a toda a população; que cultiva o desprezo pelo trabalho manual estigmatizado como próprio dos escravos; prossegue trazendo imigrantes estrangeiros alfabetizados; destina os filhos dos trabalhadores brasileiros “pobres e desvalidos” à escola primária

com o aprendizado de trabalhos manuais e profissionais (Decreto n. 7566/1909).

O modelo republicano prossegue com intermitentes períodos de autoritarismo e de ditaduras caçando a palavra, as ações e as organizações coletivas; reserva a educação secundária, propedêutica aos estudos superiores, aos filhos dos ricos e letrados, e a formação profissional e técnica aos filhos dos trabalhadores (Leis Orgânicas dos anos 1940); institucionaliza até a extinção, o arremedo de profissionalização dos anos 1970 (Lei n. 5.692/1971); a LDB minimalista (Lei n. 9.394/1996) e o espaço para a imposição da separação entre o ensino médio e a educação profissional do governo neoliberal dos anos 1990 (Decreto n. 2.208/1997) e, não obstante, todas as controvérsias, o espaço tímido da formação integrada (Decreto n. 5.154/2004). Sob o difícil reconhecimento da integração entre as mãos e o intelecto em todo trabalho humano, o autor apresenta a formação integrada no Brasil em seus meandros político-pedagógicos.

Se a redemocratização construída nos múltiplos espaços da vida social dos anos 1980 em diante, nos trouxe algum alento para as muitas lutas exigidas em defesa da democracia, novamente, um golpe político-jurídico-midiático (2016) tripudia sobre a necessidade de um projeto de país com meios de vida digna para toda a população. Mas, recomeçar é sempre possível desde que se tenha a memória e a história de nossas lutas, desde que não se perca a visão do conjunto dos fins que queremos alcançar.

Não obstante tudo, o cultivo da inteligência, das letras, das ciências, das artes, da vida e da política é o horizonte do ensino integrado de que se ocupa este livro. Seu caminho para o ideário da formação omnilateral, politécnica, é de adiamentos, de percalços e de contradições “na forma como o ensino propedêutico se articula com a educação para o trabalho”, diz o autor.

O livro deixa claro que o caminho é longo até o entendimento da proposta de integração entre formação geral e formação profissional, mas ensina que, “poucas vezes, no percurso histórico destas instituições, as discussões alcançaram o estágio que observamos nos casos estudados”. Leva ao entendimento de que não se faz integração apenas por decreto ou por lei, mas pelo trabalho de cada um no interior da escola com janelas abertas para o mundo lá fora.

Maria Ciavatta

Professora Titular de Trabalho e Educação / UFF

INTRODUÇÃO

Este trabalho resulta dos estudos de pós-graduação realizados na Faculdade de Educação da UNICAMP, no programa de doutorado em educação na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Escolares, realizado no período de 2009 a 2012, sob a orientação do professor Dr. Pedro Geanzeli. Tem como base a tese intitulada “Reformas Educacionais no Período Lula (2003-2010): Implementação nas Instituições Federais de Ensino Profissional”, defendida em 01/10/2012. Além do professor orientador, a Comissão Julgadora da tese foi composta pelas professoras **Dra. Maria Aparecida Ciavatta, Dra. Marta Leandro da Silva, e pelos professores Dr. Celso João Ferretti e Dr. Luís Enrique Aguilar.**

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 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 – 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 os trâmites 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 do pensamento que concebe distintamente a sociedade e cidadania.

Essa disputa, que nesse 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. Conforme apontou Saviani (2003), da mesma forma que os processos de formação humana em geral e os de formação da força do trabalho em particular, a disputa é um fenômeno social historicamente determinado.

A gênese dessa disputa 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 na das demais formas e níveis de educação, considera-se o entendimento de Frigotto (2007), segundo o qual se deve 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”. Segundo esse autor, a compreensão daquilo que chamou de “dívida com a educação básica e educação profissional e tecnológica”, tanto no que se refere às 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 sobre a retórica da doutrina neoliberal.

Nesse sentido, tomando-se como eixo norteador a dualidade educacional histórica, analisam-se as políticas para educação profissional instituídas no período do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), tendo em vista a relação entre o ensino propedêutico e o ensino técnico de nível médio. Busca-se entender como as escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica, a partir dos ordenamentos normativos produzidos neste período, elaboraram e executaram seus projetos pedagógicos. Procura-se evidenciar os aspectos que corroboraram para a manutenção e aqueles que favoreceram a superação da dualidade, razão pela qual contribuíram para a constituição de um projeto de escola unitária, de formação integral.

Para consecução desse objetivo, procura-se analisar os vários aspectos envolvidos nesta complexa arena de disputas que constituem os processos de elaboração e implementação de políticas.

Inicialmente, apresenta-se 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.

O processo de globalização e a hegemonia neoliberal que, conforme se entende, estiveram nas bases das reformas ocorridas nos anos de 1990 no Brasil, foram abordados com o objetivo de facilitar a compreensão das políticas implementadas nesse período. A educação, de modo geral, e, em especial, as políticas para a educação profissional e tecnológica e a sua relação com as demais formas de educação assumem função estratégica 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.

Busca-se a compreensão, em especial, da implicação desses elementos nas políticas para a educação profissional implementadas nos governos do presidente FHC. 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 nº. 9.394/1996 – e para os instrumentos normativos decorrentes da aprovação dessa lei, notadamente o Decreto nº 2.208/1997, que estabeleceu a separação entre o ensino técnico e o ensino médio. A análise desse período tem importância na perspectiva histórica desses elementos 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.

Nas discussões que apontavam para a possibilidade de processos educativos capazes de superar a dualidade, aparecem com frequência os conceitos da politecnia, trabalho como princípio educativo,

escola unitária e ensino integrado. Entende-se que esses conceitos estão relacionados a uma educação de cunho socialista e a uma concepção de educação capaz de superar a dualidade educacional. Analisa-se também se as mesmas bases materiais que possibilitaram o processo guiado pela lógica do capital poderiam sustentar um processo cuja centralidade estivesse no ser humano autônomo e detentor de uma cidadania livre. Nesse caso, os sistemas educacionais poderiam ser fundamentais para a formação de uma nova hegemonia.

As políticas para a educação profissional implementadas pelo governo Lula (2003 a 2010) foram analisadas partindo-se das discussões que ocorreram no percurso do governo. Essas discussões resultaram em instrumentos jurídico-normativos de regulação, com destaque para a publicação do Decreto nº 5.154/2004 e a aprovação da Lei nº 11.741/2008, que alterou a LDB e criou a possibilidade de reconstrução dos projetos político-pedagógicos baseados em currículos integrados numa concepção de formação integral da cidadania. Analisa-se também a Lei 11.892/2008 que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Procurou-se analisar esses e outros instrumentos de políticas educacionais, com o objetivo de revelar como eles 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.

A possibilidade de reconstrução dos projetos político-pedagógicos baseados em currículos integrados estabelecidos no governo Lula também permitia 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 elaborados à luz da legislação anterior. Essa decisão, em última instância, coube à comunidade escolar, ou seja, à escola como “organização educativa”¹ que comporta os atores responsáveis pela implementação das políticas, considerando-se a relativa liberdade de ação e os diversos elementos que podem interferir na gestão das escolas da Rede Federal de Educação Profissional.

Para compreensão de como se deu este processo de apropriação e micro implementação das diretrizes produzidas no período do governo Lula, realizamos dois estudos de caso em instituições da rede federal. As instituições em que procedemos às análises foram o Câmpus² Inconfidentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS) e o Câmpus São Paulo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP).

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

² O termo câmpus neste trabalho será utilizado de acordo com a Normativa para uso correto da grafia da palavra câmpus e sigla IFSULDEMINAS, aprovada pelo Colégio de Dirigentes em 09/10/2012, segunda a qual recomenda-se o uso do termo com acento circunflexo na primeira sílaba (no singular e no plural) e sem itálico. Disponível em <https://memoria.ifsuldeminas.edu.br/index.php/noticias/508-palavra-campus-e-sigla-ifsuldeminas>. Acesso em outubro de 2020.

A escolha dessas instituições justifica-se pelo fato de que, até o ano de 2008, essas instituições eram autarquias independentes e autônomas, pertencentes à Rede Federal de Educação Tecnológica, além do fato de ambas terem aderido à proposta de integração realizada pelo governo federal e, a partir de 2008, terem passado a integrar um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Entre as formas e níveis de ensino que ofertam, encontram-se o ensino médio e o ensino técnico de nível médio.

O atual Câmpus Inconfidentes do IFSULDEMINAS, que 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. Denominava-se Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes e era 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 Machado e a Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho.

O Câmpus São Paulo, na sua origem, foi uma das 19 escolas de aprendizes 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. Denominava-se Centro Federal de Educação Federal de São Paulo e era 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.

Essas análises foram realizadas estabelecendo-se interconexões com os demais capítulos, procurando compreender os efeitos da política para a educação profissional de nível médio do período do governo Lula no processo de construção do ensino integrado nas instituições da rede federal.

Nesta segunda edição, além de atualizarmos os dados de análise, acrescentamos um novo capítulo, no qual procuramos analisar como se encontra a implementação das políticas para a educação profissional de nível técnico nos institutos federais ao se aproximarem de completar dez anos de sua criação. O objetivo foi analisar como um instituto constituído a partir de três escolas técnicas de nível médio desenvolveu seus projetos pedagógicos, considerando as novas finalidades institucionais como o ensino superior, a pesquisa e a extensão. Antes da análise local, contudo, fez-se necessário uma abordagem sobre as políticas implementadas no nível macro político durante o governo da presidente Dilma Ruseff (2011 a 2016). Destaca-se que esta abordagem ficou restrita aos aspectos que poderiam influenciar a orientação da concepção de formação presente nos processos pedagógicos dos institutos federais.

CAPÍTULO I

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, por meio 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 com 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 ao 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. Nesse 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 1826, 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 esta Lei, o ensino no país foi estruturado em diferentes graus, assim designados: as Pedagogias, destinadas ao primeiro grau e que contemplavam os conhecimentos básicos, como ler, escrever, princípios de aritmética entre outros; os Liceus, utilizados para o segundo grau e que, neste caso, contemplavam a formação profissional abordando conhecimentos acerca da atividade agrícola e do comércio; os Ginásios, que se referiam aos estabelecimentos encarregados de transmitir conhecimentos científicos gerais e que, nesse caso, representavam o terceiro grau; por fim, as Academias, responsáveis pelo ensino superior (SAVIANI, 2008). Os liceus de Artes e Ofícios, como se denominavam, eram dirigidos por representantes das elites oligárquicas, 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. Assim, observa-se que a organização da educação neste período propunha a de formação profissional desarticulada da formação geral e reforçava o seu caráter utilitarista. Ao mesmo tempo que se constituía numa forma restrita de formação para atender aos setores produtivos, auxiliava na manutenção da estrutura social que favorecia as classes dominantes.

No período 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, dessa 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 (EAA) 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. O resgate da história da educação profissional no Brasil aponta o ato de criação dessas Escolas como sendo a origem da Rede Federal de escolas profissionais.

Outras duas instituições de ensino tiveram participação importante na constituição da Rede Federal. Trata-se dos Aprendizados Agrícolas (AA) e dos Patronatos Agrícolas (PA), criados respectivamente em 1910 e 1918. Este período também marca a organização do ensino agrícola, cujo objetivo era capacitar “chefes de cultura, administradores e capatazes” para atuarem no setor de produção agrícola (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).

Os AA e os PA foram criados no mesmo período histórico das Escolas de Aprendizes. 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. Umas 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 escolas da Rede Federal.

Para melhor compreensão das políticas para educação profissional implementadas nos anos 2000, entendemos ser importante a revisão do percurso histórico que esses três tipos distintos de instituições seguiram 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 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.

Tomando-se o decreto de criação das primeiras 19 EAA como sendo o primeiro ato de constituição da Rede Federal de escolas de educação profissional, observamos que foi criada uma escola em cada capital do Estado brasileiro, conforme a divisão geopolítica daquela época (Figura 1). Exceto em dois estados: primeiro, no Rio Grande do Sul, onde já funcionava o Instituto Técnico Profissional da Escola de Engenharia de Porto Alegre – o Instituto Parobé – criado em 1906 e no Rio de Janeiro, onde a escola foi instalada na cidade de Campos dos Goytacazes, cidade natal de Nilo Peçanha, então presidente da República³. 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”,

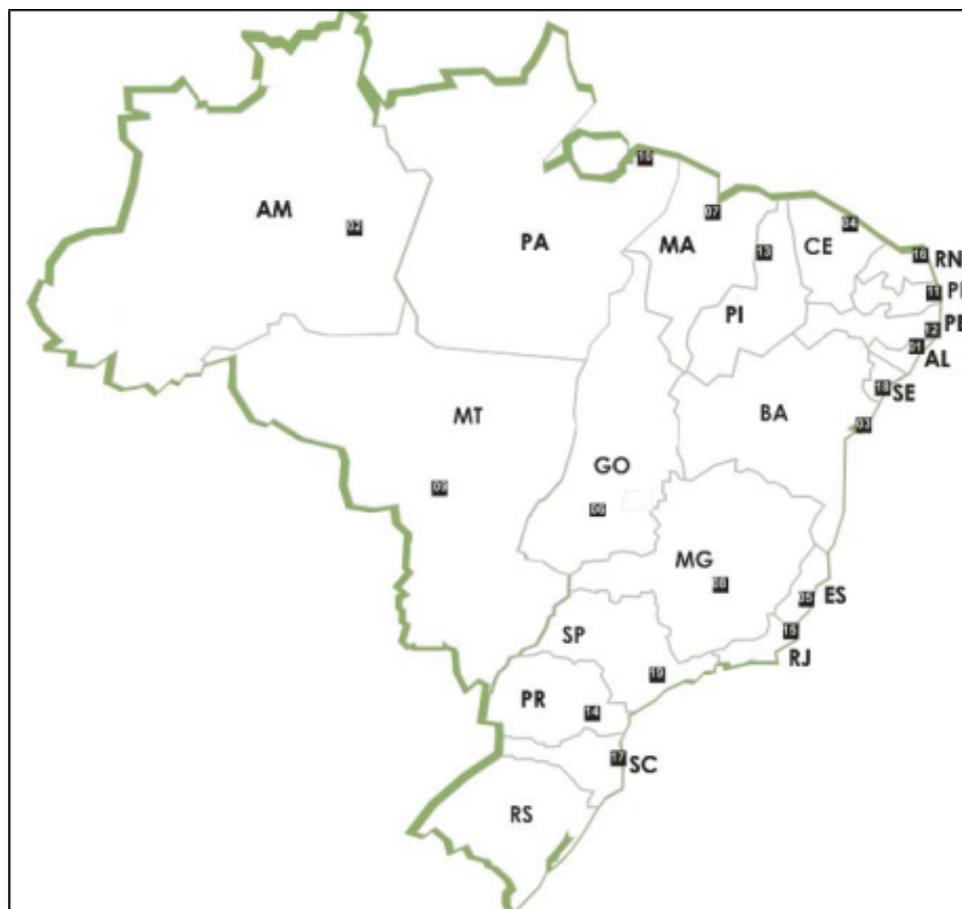
³ De acordo com Pereira (2009), a explicação para isso é que, para a criação das escolas, o governo federal negociava com os estados para que cedessem as instalações, mas, como o presidente da época, Nilo Peçanha, tinha divergências com o presidente do estado do Rio de Janeiro (Alfredo Backer), a escola acabou sendo instalada em Campos (cidade natal de Nilo Peçanha).

conforme se referiu o próprio decreto de criação (PEREIRA, 2009). Como se pode observar na Figura 1, tinha-se o objetivo de atender geograficamente todo o território nacional, prevalecendo desde então a ideia de rede.

Essas escolas formavam, desde a sua criação, “todo um sistema escolar, pois estavam submetidas a uma legislação específica que as distinguia das demais condições de ingresso e destinação esperada dos egressos” (CUNHA, 2000, p.94). Como se observa, as características iniciais dessas escolas as diferenciavam das demais escolas de ensino profissionalizante da época, tanto na esfera pública como na esfera privada. A denominação de “rede” está relacionada com essa diferenciação em relação às demais instituições e, sobretudo, com as semelhanças entre elas, principalmente as relativas à legislação específica que as regulamentavam.

As Escolas de Aprendizes 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 para definir uma política de educação profissional de âmbito nacional no país (PEREIRA, 2009).

Figura 1: Divisão Geopolítica em 1909, com a indicação dos locais da instalação das 19 Escolas de Aprendizes Artífices.



Fonte: BRASIL (s/d⁴)

⁴Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em Setembro de 2012

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. Nesse 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 de 20/10/1910, 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.

Os primeiros Patronatos Agrícolas (PA) foram criados em 1918 por meio do Decreto nº 12.893 de 28/02/1918. Os PA representavam um 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 foram instalados nos postos zootécnicos, fazendas-modelo de criação, núcleos coloniais e outros estabelecimentos do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio e, a exemplo dos AA, também eram mantidos por este ministério (OLIVEIRA, 2003).

Contra os 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”⁵ (NERY, 2010, p.188). 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.

Embora, nesse período, 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, nesse discurso, uma formação secundária que fosse capaz

⁵ Por conta dessa característica, por um determinado período de sua evolução, os patronatos estiveram vinculados ao Ministério da Justiça.

de “formar o espírito e o coração” daqueles que no futuro seriam “homens e cidadãos”. Santos (2000), ao fazer esse relato, observa que: “No plano das ideias estava expressa uma tendência de articular formação geral com profissional de nível secundário nas Escolas de Aprendizizes Artífices” (p. 214-215).

Nota-se que essa tendência de articulação, no entanto, encontrava resistência na sua consolidação devido ao forte componente sociocultural que já estava presente no decreto de criação da rede federal, mais precisamente no item que estabelecia 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, desenvolviam um processo de formação para o trabalho de tal modo que a função disciplinadora desse ensino ocorria 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 em escala, segundo a racionalidade capitalista. A economia brasileira nessa época era baseada na agricultura e o desenvolvimento industrial era incipiente. O ramo têxtil, um dos que mais se destacavam, 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).

As Escolas de Aprendizizes Artífices foram dimensionadas dentro de uma economia pautada na agenda agrário-exportadora e tiveram seu perfil de atuação voltado para atividades industrial-manufatureiras (PEREIRA, 2009). Assim, aponta ser frágil a relação entre o capital agrário e a iniciativa governamental na criação dessas escolas. Para esse 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.

No percurso evolutivo dessas instituições, tanto os AA quanto os PA foram sofrendo modificações em suas estruturas organizativas e dependências administrativas, de modo que, dos oito Aprendizados Agrícolas que haviam sido criados inicialmente, em 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 desses estabelecimentos (NERY, 2010)

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”⁶, o modo de produção agroexportador foi

⁶ A “Era Vargas” refere-se ao período de 1930 a 1945, em que Getúlio Vargas governou o Brasil de forma ininterrupta. Neste período foi atribuído ao Estado o papel de agente econômico. Caracterizou-se pelo desenvolvimento econômico, pela precariedade das liberdades públicas, pela fraqueza da participação, por entraves à organização e à institucionalização política. (D'ARAÚJO, 1997)

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. Em 1932, foi lançado, por expoentes da educação nacional, 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. Nesse sentido, tomamos a Constituição de 1934, que estabeleceu a necessidade de um Plano Nacional de Educação e a gratuidade e obrigatoriedade do ensino elementar, como um exemplo de ação que apontava para o surgimento de uma ideia de política nacional da educação ou para um sistema nacional de educação.

Nesse contexto, o AA de Barbacena, em 1933, que permanecia vinculado ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, foi transformado em Escola Agrícola por meio do Decreto nº 22.934 de 13/07/1933, passando a ofertar ensino agrícola de nível médio (NERY, 2010). De acordo com esse autor, o objetivo era implementar a formação de um grupo de profissionais que deveria atuar como elemento intermediário entre engenheiros agrônomos, agrônomos, veterinários e o trabalhador rural. Esse ato representava um avanço na condição institucional do AA, visto que a formação que estava sendo proposta deveria avançar para conhecimentos de nível técnico e incorporar conhecimentos de gestão e liderança, superando a formação instrumental, característica inicial dos aprendizados agrícolas.

O Ministério da Educação, criado em 1930, assumiu a supervisão das EAA, função que passou a ser exercida por meio 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 13 de janeiro de 1937, a Lei federal nº 378 transformou as Escolas de Aprendizes 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.

A década de 1940 marca 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.

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, por meio do Decreto-Lei nº. 4.073/42, também foi reorganizado em dois ciclos: o primeiro ciclo do ensino industrial era formado de cursos que duravam de três a 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. Nesse 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 nº 4.073/1942, Art. 18, grifo nosso).

Observa-se que a articulação, a que se refere o Decreto-Lei nº 4.073/1942, aponta para 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.

De acordo com Pereira (2009), uma das causas dessa mudança foi a transformação do Brasil, até então um país agrário, exportador e dependente do café, em um país voltado para a industrialização. Parte dessa mudança, segundo esse autor, foi causada pela crise de 1929, que abalou a economia brasileira e acelerou o crescimento da produção industrial.

O ano de 1942 também marcou a criação do Serviço de Aprendizagem dos Industriários (SENAI), que surgiu com o objetivo de atender de modo rápido e mais prático a uma demanda de formação mínima do operariado. Essa 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, quando idealizou as Escolas Ferroviárias (BRYAN, 2008).

A manutenção do SENAI seria feita pelos estabelecimentos industriais, o que pressupunha que

a formação profissional nessas 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, dessa forma, a oposição entre a formação geral e a profissional (BRYAN, 2008, p.143).

Pode-se observar que, nesse período, a formação profissional ganhou uma perspectiva industrialista, privilegiando uma formação fragmentada e destinada ao treinamento de trabalhadores, segundo a concepção taylorista, com o objetivo de ocuparem postos de trabalho na área urbana industrial. 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 dessa 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 Equivalência⁷, 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.

Por outro lado, após a transformação dos Patronatos Agrícolas em Aprendizados Agrícolas, estes tiveram suas finalidades ampliadas. Além da formação de trabalhadores agrícolas, passou 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 n° 14.252. Essas 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, foi criado o SENAC, com finalidades voltadas ao comércio, análogas às do SENAI. Surgiu com o objetivo de preparar mão de obra para o setor comercial e de serviços.

⁷ Lei n°. 1.076/1950; Lei n° 1.821/1953 e Lei n°. 3.552/1959

Nesse mesmo ano, foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, que regulamentava a formação profissional voltada ao setor primário da produção, mantendo para essa modalidade de ensino praticamente os mesmos princípios que vigoravam para o ensino industrial, inclusive no que se referia à articulação com outras modalidades.

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 com o 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 Agrícolas e Escolas Agrotécnicas. As primeiras seriam destinadas a ministrar cursos de iniciação agrícola – com duração de dois anos – e visavam à preparação profissional necessária para execução do trabalho de ‘operário agrícola qualificado’. (DECRETO-LEI Nº 9.613, 1946).

De acordo com essa legislação, as Escolas Agrícolas, além do curso de iniciação agrícola, teriam por objetivo ministrar os cursos de mestria agrícola, cuja duração era de dois anos e ocorriam de forma sequente ao curso de iniciação agrícola. Os cursos de mestria 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. Essas escolas poderiam, ainda, ministrar cursos destinados à formação de pessoal docente para o ensino de disciplinas peculiares 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.

Na segunda metade da década de 1940, respirava-se, no mundo, um clima de abertura democrática, em razão da derrota do nazismo e, no Brasil, devido ao término da ditadura Vargas. Nesse contexto histórico, foi promulgada a Constituição de 1946. 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 processo de desenvolvimento econômico intensificou-se, o que marcou o aprofundamento da relação entre Estado e economia. O objetivo, então, era formar profissionais orientados para as metas de desenvolvimento do país. No Plano de Metas, 73% do total dos investimentos previstos eram destinados à reasde 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 no Plano de Metas sugerem

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.

Nesse contexto, em 1959, por meio do Decreto n° 47.038 de 16/10/1959, as Escolas Industriais e Técnicas que estavam 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). Essa 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 essas 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, por meio desse 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 continuavam vinculadas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, razão pela qual não foram transformadas em autarquias nem compreendidas entre as instituições as quais a expressão “rede federal” do decreto se referiu.

A transferência das escolas agrícolas do Ministério da Agricultura para a gestão política e administrativa do Ministério da Educação e Cultura foi determinada na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei n° 4.024/1961, porém só ocorreu de fato em 1967, por meio do Decreto n° 60.731 de 19/05/1967.

Destacamos 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, além de instituir a articulação completa entre os ensinos secundário e profissional. Segundo Santos (2000), essa 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 a manutenção do reconhecimento social do ensino secundário propedêutico. Os cursos profissionalizantes tiveram pouca procura, mostrando a tendência da sociedade da época em manter a lógica 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 esse período de crescimento teve seu auge entre os anos de 1970 e 1973 e foi impulsionado por recursos provenientes de empréstimos externos que contribuíram para o endividamento público do País.

Nesse 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 11 de agosto de 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.

Nessa 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).

A organização dos currículos nos termos da Lei Nº 5.692/1971 apontava para o fim da separação entre o ensino técnico profissional e o ensino propedêutico, ou seja, sugeria a eliminação da dualidade observada até então. A implementação dessa política deu-se 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 estadual e 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 indiscriminadamente. Nota-se que, nesse caso, os determinantes da dualidade estavam também fora da escola, ou seja, eles estavam presentes “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, orientado pelo princípio da terminalidade, 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 essa demanda por temer que egressos do ensino superior pudessem não encontrar, no mercado de trabalho, colocação condizente com a sua formação, quando, 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, obrigando os estabelecimentos escolares a priorizarem cursos de baixo custo de implementação.

No âmbito federal, as Escolas Industriais foram transformadas em Escolas Técnicas Federais que, juntamente das Escolas Agrotécnicas Federais, formavam o segmento com mais disponibilidade de recursos, tanto para a contratação de professores, como para a instalação de laboratórios. Os currículos foram reestruturados e passaram a dispor de tempo integral, de modo a atender a formação geral e a formação profissional.

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. Esses estabelecimentos deveriam atuar como agentes de mudanças junto às populações rurais e às populações das periferias.

Nessa 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 chegar 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 para a progressão nos estudos, para os setores médios da população.

Em 1978, com a Lei nº 6.545 de 30/06/1978, três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs. Essa mudança ampliou as atribuições dessas instituições que passaram a ofertar cursos de formação de engenheiros de operação e tecnólogos (BRASIL s/d). Observa-se, nesse caso, a aptidão dessas escolas para a oferta de ensino superior. Em 1979, de acordo com o Decreto nº 83.935 de 04/09/1979, os Colégios Agrícolas passaram a se chamar Escola Agrotécnica Federal, seguido do nome da cidade onde

se localizavam. Nesse 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).

Por falta de recursos materiais e por notórios problemas conceituais, a reforma proposta por meio da Lei nº 5.692/1971 não 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 esse equívoco, em 1982 foi sancionada a Lei nº. 7.044/1982, que restabeleceu as condições anteriores a 1971 e, como consequência, recuperou a velha dualidade formal no âmbito da legislação, reafirmando-se novamente a oferta propedêutica que, a partir de então, passou a ser chamada de básica, como a via preferencial para ingresso no nível superior. O ensino técnico, por sua vez, por meio 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, essa mudança de curso resultou 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. Nesse 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.

Nos anos de 1980, o Brasil sofreu a recessão econômica. O Estado foi perdendo sua capacidade de investimento e o mercado de trabalho retraiu a absorção dos profissionais qualificados. 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. Desse 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 nesse processo. De acordo com Aguilar (2000), essa eleição torna-se um acontecimento histórico que marca “o início do processo de reconstrução da democracia no país” (p.61). Foram eleitos, nos principais estados, 10 governadores de partidos oposicionistas ao regime militar vigente, além da eleição da maioria de opositores ao regime no Congresso Nacional, o que seria posteriormente fundamental para a eleição de

Tancredo Neves para presidente da República pelo Colégio Eleitoral, em 1985.

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 resultante 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.

Esse 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.

De acordo com Kuenzer (2007), a promulgação da Constituição, precedida de debates e negociações, 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, procurou assegurar uma concepção de Estado responsável pelo financiamento da escola pública em todos os níveis. Apontou, ainda, para princípios básicos que permitiriam aos membros da sociedade civil e do Estado, envolvidos com a educação, a elaboração de um projeto para a educação nacional, comprometido com um modelo de sociedade mais democrático.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 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 do projeto 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 as atribuições 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 em dezembro de 1988 e se estenderam no decorrer dos 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. Dessa forma, o texto constitucional tornava-se anacrônico, conforme 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.

Esse 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, por influência dos organismos financeiros internacionais, foi induzido a se alinhar ao processo de globalização, no qual o Estado fica submetido aos interesses dos grupos econômicos detentores do capital.

Pela importância que esses 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.

CAPÍTULO II

NEOLIBERALISMO, GLOBALIZAÇÃO, ESTADO E REFORMAS EDUCACIONAIS

O neoliberalismo e a globalização foram 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 formas 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. Esse raciocínio está alinhado com o pensamento de Adrião (2006), segundo o qual 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). Essa disputa 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.

2.1 O neoliberalismo, reforma do Estado e as políticas públicas

A realidade da década de 1990 apontava para uma “intrincada e nebulosa teia de relações” que compunha o contexto em que se definiam as políticas públicas (AZEVEDO, 2004). 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, nesse item, 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 essa situação propositalmente fabricada pelo homem como estratégia de um processo de transformação que ocorreu sob a hegemonia do capital (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 nessa época que se originou o sistema capitalista de produção nos países europeus.

Esse 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 e que se deu nos países europeus como reação ao mercantilismo, caracterizando o início do sistema capitalista. O sistema capitalista de produção é compreendido como 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, 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. Nesse 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. Nesse 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 no âmbito mundial, abalando a ideologia liberal, baseada na defesa da autorregulação do mercado. Isso colocou em dúvida a capacidade do mercado na regulação das atividades econômicas capitalistas, permitindo o surgimento de novas formas de se pensar a relação do Estado com o mercado.

Nesse 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,

segundo Moraes (2001), defendia 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.

Essas eram as condições para que o Estado pudesse controlar o nível de atividades econômicas e o emprego por meio 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.

A ideia de Estado provedor foi sendo adotada nos países desenvolvidos e, dessa forma, também influenciava a organização político-administrativa dos países em desenvolvimento que, ao longo das décadas seguintes, foram ampliando a presença do Estado na regulação dos mercados e na formulação de políticas sociais.

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 dessa crise. A crise mundial estancou os empréstimos, reduzindo a capacidade dos Estados, reduzindo a ação do Estado Nacional, ou seja, reduzindo a disposição de políticas sociais, provimento de bens e serviços públicos. O endividamento público e o aumento da inflação foram consequências desse processo.

A doutrina Keynesiana passou a ser questionada especialmente sobre a sobrecarga fiscal do Estado e a ingovernabilidade gerada pelo modelo. Foi nesse contexto que passam a aflorar as ideias neoliberais.

A ideologia neoliberal retomou os fundamentos do liberalismo, propondo a restrição das funções do Estado nos controles e regulação da economia, defendendo a total liberdade aos mercados. 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 e a focalização das políticas.

A utilização do prefixo “neo” é, em parte, explicada pelo 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. De acordo com Santos (2003), o sistema capitalista usa artifícios para influenciar a aquisição e o consumo de produtos por parte dos indivíduos, sem que haja necessidade. Ou seja, o sistema cria pseudonecessidades. Nessa perspectiva, cresce a importância do poder da publicidade, 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 pressupõe o liberalismo. Nesse 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 defende o Estado Mínimo sob a retórica de que quanto menor a participação do Estado na economia maior liberdade individual as pessoas teriam para resolução de seus problemas.

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 desregulamentar 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, no modelo do Estado regulador, o indivíduo deveria se responsabilizar pelas suas condições de vida, e o Estado limitar-se-ia a garantir a regulação do atendimento social, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade sobre os bens e serviços até então sob sua responsabilidade. Assim, grande parte dos “direitos” da população deve ser atendida 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.

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. Nesse 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, ganhou caráter estratégico no projeto neoliberal, com vistas a atender aos interesses dos empresários e industriais. Esse caráter estratégico é exercido a partir de duas perspectivas: primeira, com a função atribuída à escola para

preparar os alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional; e, segunda, 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, Santos (2003) inclui outros segmentos da sociedade, especialmente os meios de comunicação, e busca a criação de categorias próprias, noções e termos por meio 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) aponta que contribui para esse raciocínio o contexto econômico restritivo, iniciado na década de 1970, e, como elementos principais, a inflação alta e o desemprego, que impactavam principalmente as classes mais pobres, levando-as a pensar que esses problemas eram consequência do engessamento do Estado ocorrido durante o período em que vigoraram as políticas de “bem-estar-social”.

Nesse contexto, surgiu a proposta 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 dessas ações, e a atividade econômica, por sua vez, deveria ser regulada pelo próprio mercado. Dessa 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, entre outros, o objetivo de diminuir os custos do Estado.

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 em situação de risco, 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.

Nesse sentido converge o pensamento de Frigotto (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.

Um exemplo deste tipo de política pode ser observado no Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP. Instituído no período do governo FHC, visava a transferência, para a iniciativa privada, da gestão das escolas de ensino técnico cuja construção era realizada com recursos públicos. Dessa forma, ao mesmo tempo que eram reduzidos os ‘custos’ do Estado com o custeio destas escolas, procurava-se atender aos interesses do mercado, tanto na exploração do ‘nicho de mercado de formação de mão de obra’, quanto na oferta de mão de obra qualificada no limite das necessidades do setor produtivo, sem, com isso, ‘desperdiçar’ recursos com a formação geral.

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, 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.

Esse processo de construção da hegemonia neoliberal e da mudança da condição de Estado interventor e provedor para a de Estado regulador foi beneficiado 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.

2.2 Sobre o processo de globalização

O processo de globalização da economia mundial mostrou-se um fenômeno iniciado no século XVI, embora a princípio não tivesse as condições materiais mais apropriadas ao seu pleno desenvolvimento. A partir dos anos 80 do século XX, no entanto, ocorreu uma aceleração desse 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 desse fenômeno.

Uma primeira análise desse processo pode sugerir a globalização como 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 esses indivíduos possam reconceitualizar seu mundo (SANTOS, 2003). De acordo com o autor, para atender aos interesses da visão hegemônica neoliberal, ocorreu uma “mercantilização” do processo de globalização.

Embora se entenda que desde a sua origem o capitalismo implicou a 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.

A partir desse momento, as empresas passaram a se relacionar diretamente entre elas, secundarizando o papel de regulação macroeconômico exercido pelo Estado. 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 (BRUNO, 1997).

No âmbito do Estado, verificou-se 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 essas decisões. Como as empresas tinham uma grande capacidade de levar 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 era tomada fora da formalidade do Estado, que se encarregava de legitimá-las do ponto de vista jurídico, numa clara condição de subordinação.

O processo de globalização, ao favorecer a ascensão 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 “reféns” dessas grandes organizações transnacionais.

Dessa forma, o poder do Estado ficou enfraquecido como 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 (CARNOY, 2002). O Estado, nesse caso, precisa tornar sua economia atraente para

os capitais internacionais e, dessa forma, acaba perdendo a capacidade de desenvolver um projeto de Estado-nação porque teve de limitar os recursos destinados a promover igualdades de tratamento entre grupos étnicos localizados no interior de suas fronteiras. Assim, o Estado passou a transferir o poder para as autoridades locais e regionais para que, neste plano, fossem 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. 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 competir 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), G8⁸, 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 discurso presente na formação de uma hegemonia neoliberal, que também abarca o processo de globalização, sugere não haver outra possibilidade no curso evolutivo da sociedade. 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 Santos (2003), o processo de globalização, 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 prática, apenas alguns podem ser incluídos nesse 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.

Ainda de acordo com Santos (2003), 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

⁸ Grupo que era composto pelos sete países mais industrializados e desenvolvidos do mundo, mais a Rússia.

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, entretanto, 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 Santos (2003) de “globalização perversa”, está centrado na tirania do dinheiro e da informação. Para o autor, esses 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 esse objetivo, está o uso manipulado da informação.

A globalização, na forma como está ocorrendo, implica um desenvolvimento restrito ao quadro de economia internacionalizada, promovendo a reprodução generalizada das desigualdades em escala mundial e a consequente 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 essas 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” (SANTOS, 2003, p.118).

Como se observa no contexto 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 praticadas 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 desse 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.

Entendemos que o neoliberalismo e a globalização são elementos que estiveram presentes nas tomadas de decisão que resultaram nas políticas públicas do Brasil durante a década de 1990. Tendo estes elementos como pano de fundo, apresenta-se, na sequência, a análise das políticas para educação profissional implementadas nesse período.

2.3 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 “intrometer” 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 contexto global, na forma como foi apontada por Bruno (1997) e Moraes (2001), em que se observou 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.

Essa 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.

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.

A 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, indicou a necessidade de fortalecimento da educação básica. 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. Essa política atendia a uma nova divisão internacional do trabalho, que percebia o Brasil 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 executar funções mais complexas decorrentes das novas tecnologias,

em especial as da microeletrônica e das tecnologias de informação nos sistemas produtivos, de acordo com o Banco Mundial (BM), ocorreria noutras regiões do mundo que, para isso, receberiam os investimentos.

Em razão das concepções neoliberais e do fenômeno da globalização, os processos educacionais foram profundamente impactados, pois as instituições educacionais passam a ter função adicional na transmissão do conhecimento, em decorrência da economia mundial, qual seja, o de inserir 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 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 obstaculiza 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). Essa 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 centralidade 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 entendimento de que a escola deveria assumir a 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. Essa foi uma das razões pelas quais os sistemas educacionais começaram a ser reestruturados.

Nesse sentido, Carnoy (2002) afirma que 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, 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 consiste no avanço do processo de constituição da hegemonia neoliberal. Nesse 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.

As reformas educacionais originadas nesse contexto estavam orientadas por três perspectivas: a competitividade, os imperativos de ordem financeira e a equidade (CARNOY, 2002). Entende-se que estas três perspectivas podem estar nas bases que fundamentaram as reformas levadas a termo nos anos 90 no Brasil, 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 eram aquelas 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 implicavam nas ações de descentralização, estabelecimento de padrões educativos ou avaliação de resultados, gestão racionalizada dos recursos e o aprimoramento da seleção e formação dos professores que, na condição de atores principais no processo de melhorar a qualidade da educação, deveriam também ser preocupados com a qualidade de sua atuação.

As reformas fundadas na equidade 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 acumularam um atraso no plano educativo e, sobretudo, os chamados “alunos de risco” ou que apresentavam necessidades especiais no âmbito do sistema educacional. 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 enfrentados, o de se estender a educação básica a toda a população.

As reformas fundadas nos imperativos econômicos, de acordo com Carnoy (2002), tinham o objetivo de reduzir os gastos públicos com a educação e, a exemplo das reformas pela competitividade, também implicavam aprimorar a eficácia da exploração desses recursos. 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. Essa 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”.

Essas agências, que influenciavam as reformas brasileiras da década de 1990, fizeram propostas para três grandes reformas fundadas nos imperativos financeiros, conforme explicitou Carnoy (2002):

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:*

Essas 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 nesses 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). Dessa 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, que deveria ocorrer em todos os níveis de ensino, seria obtida, entre outros meios, pelo aumento de alunos por turma. De acordo com os economistas do Banco Mundial, a relação aluno/professor, se inserida na faixa de 20 a 45 alunos por professor, não influenciaria os resultados escolares (CARNOY, 2002, p.64). Assim, entendiam que, na maioria dos países em desenvolvimento, essa relação poderia ser aumentada e com isso seria economizada 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 da aquisição de materiais e equipamentos didáticos.

Numa 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 dessas teorias administrativas nos remete ao conceito de qualidade total⁹ 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. Nesse 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. “Nesse caso o refugo é o aluno que abandonou a escola (investimento perdido) e o retrabalho é o repetente” (BRUNO, 1997, p.41). Nessa 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), essa era a estratégia para transformar questões políticas e sociais em questões técnicas.

Um exemplo dessa lógica pode ser observado nas orientações do BM para os investimentos destinados às reformas educacionais, em que se deveriam privilegiar os meios físicos em detrimento de melhor preparar os professores. O que causa estranheza nessa 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 à 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). Nessa perspectiva, a educação foi entendida como um bem de consumo e fonte de lucro.

⁹ O termo “qualidade” ganhou ênfase na década de 1990, ao ser vinculado aos mecanismos de responsabilização que pudessem ser aplicados à educação, que norteariam as reformas educativas. Era a busca de um novo paradigma que estabelecia o problema da qualidade sob forte viés economicista, cujo foco era adequar o projeto educativo às demandas do mercado (DOMBOSCO, 2012, p.3. Grifo da autora).

O segundo aspecto se refere ao fato de que, na nova ordem econômica mundial, o conhecimento está na base dos sistemas de produção e, dessa 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 centralidade nos processos. Nesse sentido, 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, dessa forma, estará assegurada 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 nesse 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. Tais processos educativos poderão cumprir os requisitos para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, mas, acima de tudo, não se subordinarão aos imperativos econômicos, priorizando a promoção da cidadania e a superação das desigualdades sociais.

A década de 1990 tem especial importância para esse trabalho, pois foi nesse período em que as ideias neoliberais se tornaram hegemônicas no Brasil e influenciaram diretamente as tomadas de decisão acerca das políticas públicas, em especial no que se refere à educação e particularmente à educação profissional. Foi nesse 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.

CAPÍTULO III

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

A importância de se analisar esse período histórico reside no entendimento de que a política pública é incrementalista, isto é, ela não parte 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, pelos 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°. 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 (CEFETs); 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 formas e níveis de educação articulados. Imaginar ser possível uma educação tecnológica diferenciada por meio de um sistema próprio significa reafirmar a

dualidade estrutural histórica. Nesse 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, que se referem 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, foram iniciados 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, os aspectos importantes inerentes às políticas para educação profissional, a maneira como 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 das 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 e de criar as condições para o desenvolvimento econômico no contexto globalizado, seguindo as orientações dos organismos financeiros internacionais (PEREIRA, 1999).

A reforma da estrutura do Estado, proposta pelo governo brasileiro, inspirou-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. Neste setor, 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 desse setor estariam as atividades de regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social. A polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e

regulamentação, entre outros, fariam parte desse setor.

c) **Serviços não exclusivos ou competitivos:** neste setor estariam compreendidos os serviços que, embora não envolvam o poder estatal, 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 por meio das empresas estatais ou de economia mista.

Os serviços não exclusivos deveriam ser incorporados pelas Organizações Não-Governamentais e pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIP)¹⁰, sem fins lucrativos, incorporando a concepção de público não estatal. Segundo Pereira (1999), a transformação dos serviços não exclusivos do Estado em atividade pública não estatal e a instituição das OCIPs não significaria um processo de privatização, mas a publicização das atividades públicas, melhorando assim a eficiência dos serviços públicos, com a descentralização e com o estímulo à concorrência entre as instituições prestadoras de serviço.

As reformas educacionais no período tiveram como referência a reforma do Estado. 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.

O processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sofreu, como não poderia deixar de ser, influência direta das reformas minimalistas do Estado brasileiro no período.

O processo de discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional teve início antes mesmo da promulgação da Constituição em 1988, pois 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”, 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 nesse período, envolvendo acadêmicos, sindicalistas e representantes da sociedade civil. Após a promulgação da Constituição, o texto foi apresentado no Congresso Nacional pelo deputado Otávio Elísio no final de 1988 e, em 1999, o deputado Jorge Hage foi nomeado relator do Grupo de Trabalho instituído para a elaboração da LDB.

No início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o texto da LDB que tramitava no congresso havia recebido grande número de contribuições e, segundo o relator do projeto,

¹⁰ Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999.

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).

Em relação à educação profissional, os debates se voltaram para a dualidade entre a formação profissional de nível técnico e o ensino médio. O texto do Substitutivo Jorge Hage avançou no sentido de diminuir essa dualidade, propondo um ensino médio com bases na educação politécnica ou tecnológica para todos e a formação técnica profissional como concepção educacional. Esta, no entanto, não deveria substituir a educação regular e deveria contribuir para o desenvolvimento do indivíduo como cidadão produtivo.

Este projeto, conforme apontou Kuenzer (2007), representava a síntese das produções científicas de muitos anos na área pedagógica e das 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 a todos os cidadãos, concepção esta que perpassava e organizava o texto do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Esse 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 da LDB do senador Darcy Ribeiro, a educação técnico-profissional era concebida como modalidade sem vinculação à educação regular. O ensino médio era compreendida 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 dessa 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 ao mercado de trabalho e, desta forma, diminuía a demanda por oferta de ensino de segundo grau e ensino superior.

Em 1996, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, na qual prevaleciam as proposições do governo federal, tornando-se uma lei com caráter minimalista.

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 elementos intelectuais, acadêmicos e sociais do cotidiano. Esse aspecto da formação geral do indivíduo foi reafirmado no parágrafo 2º do artigo 1º, ao incluir o trabalho nessa 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 essa nova organização, a educação básica passou a compreender 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 desse 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 sequenciais 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 afirmavam que esse nível 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). Essa 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.

Esse 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 esse ensino trazia no seu bojo a concepção de politecnia, 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 que 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 essa 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). Nesse 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”¹¹ na estrutura e no âmbito da União, assim como não se definiram as responsabilidades do MEC e do Ministério do Trabalho e Emprego. Essas 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 a função do Estado na organização da educação nacional, integrando todos os níveis e modalidades de educação. Nas palavras dessa 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).

Essas 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 nº. 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).

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

¹¹ Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado chamar o 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.

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, pois seu objetivo 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 n° 2.208/1997, art. 5°).

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 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. Nessa 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 para promover uma completa desarticulação entre o ensino médio e o técnico profissional.

Outra determinação do Decreto 2.208/1997 estabelecia 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 por 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 desses 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 da Lei nº 9.394/96 e o Decreto 2.208/1997. Por meio dela, o governo FHC limitou a oferta de ensino médio, bem como estabeleceu metas de incremento no número de vagas ofertadas nas instituições federais de educação profissional, como se pode observar:

Art. 3º - 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 nº 9394/96 (PORTARIA MEC nº 646/1997, art. 3º, BRASIL 2001).

Essa 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 nº 9.646/1998, que tinha como finalidade alterar dispositivos da Lei nº 8.948/1994, a qual instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Por meio desta lei, o governo impunha restrições na participação da União nesse 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 Lei nº 8.948/1994, aprovada pelo Congresso Nacional com ajuda da base política de apoio ao então governo e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, limitava a expansão da educação profissional por meio de novas Instituições Federais. Se na Portaria MEC nº 646/1997 a União já teve sua responsabilidade pela oferta do ensino médio diminuída, com a Lei nº 9.646/1998 simplesmente foi proibida 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 a gestão do sistema e a sua manutenção seriam descentralizadas e paulatinamente transferidas para o setor privado. Dessa forma, alinhava-se com as demais políticas de governo que objetivavam a desresponsabilização do Estado na manutenção da educação pública.

Para Kuenzer (2007), essas 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-se inclusive que, por conta da separação entre ensino propedêutico e ensino técnico, seriam criadas duas redes reguladas por legislações equivalentes. Dessa 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 essa concepção o diagnóstico do Banco Mundial de que a educação profissional era muito onerosa, de modo que só deveriam se beneficiar aqueles que ingressariam 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 estabelecer 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).

Essa coerência do discurso com a formação geral do cidadão não se consolida na sequência do

parecer, tornando o texto contraditório nesse sentido. Isso 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 à 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 nessa época e 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 a certificação de competências permitiria que todos os cidadãos tivessem atestados os conhecimentos que, independentemente da forma como 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 3°, 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, norteia um discurso que permeia toda a história da educação profissional no Brasil e, nesse 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 essa articulação “implica em intercomplementaridade, 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 dessa 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. 2º, o Decreto nº 2.208/1997 limita-se a estabelecer que “deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas, e conferirão diplomas de Tecnólogo” (Art. 11). Dessa forma, diferiu do tratamento dado aos cursos de nível técnico, ao determinar a sua organização de acordo com as diretrizes curriculares nacionais instituídas pelo Conselho Nacional da Educação (Art. 6º). O Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Superior, viria a se manifestar apenas em 2001, por meio do Parecer nº 436/2001, quando foram feitas considerações sobre as características desses 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 nº 436/2001). O referido Parecer sugere ainda que as diretrizes curriculares devessem ser instituídas pelo Conselho Nacional de Educação, em reunião do seu Conselho Pleno¹². No final de 2002, foram publicados o Parecer CNE/CP nº 29/2002 e a Resolução CNE/CP nº 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 nº 03/2002 estendeu a esses cursos as prerrogativas de modularização e saídas intermediárias (Art. 5º) 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 6º e 7º). Os primeiros cursos de tecnologia no Brasil datam do final da década de 1960, os quais estavam previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 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, os cursos de tecnologia 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 nesse período.

No nível técnico, observamos que a retórica presente no Parecer CNE/CEB 16/1999 e na Resolução

¹² O Conselho Pleno é composto por representantes da Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

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.

Em relação a esse aspecto, Ferretti e Silva 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. Esse 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 n° 16/1999). Entende-se que essa aproximação tenha sido oportunamente utilizada na retórica oficial para justificar uma formação geral que, embora se aproxime de uma formação politécnica ou omnilateral¹³, tem 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 n° 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

¹³ Este termo nos remete a educação de cunho marxista. Ela se refere a uma formação que contemple os vários aspectos do ser social, portanto, com expressões nos campos da moral, da ética, do fazer prático, da criação intelectual, artística, da afetividade, da sensibilidade, da emoção, entre outros. Trata-se de uma formação humana integral, multilateral, oposta a formação unilateral, que por sua vez, é provocada pelo trabalho alienado, pela divisão do trabalho, pelas relações burguesas (JUNIOR, 2009)

polivalente, outro princípio da educação profissional estabelecido pela Resolução CNE/CEB n° 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. Nesse sentido, o Parecer CNE/CEB n° 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 a 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 n° 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 n° 16/1999). Assim, o Parecer CNE/CEB n° 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 a aproximação entre uma formação polivalente requerida pelo sistema 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

A reforma educacional proposta no período FHC teve como instituições promotoras o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho (MTb) que, juntos, lançaram 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.). Assim, a obtenção dos recursos estava condicionada ao atendimento das diretrizes políticas e pedagógicas 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” propostas 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 se apontava 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).

Esse 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” (BRASIL, 2002, p.17). Essa estratégia estava de acordo com as orientações do Banco Mundial para a educação, visto 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.

Nesse 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 1).

Tabela 1: Projetos escolares financiados pelo PROEP de 1997 a 2002

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

Fonte: BRASIL (2002), p.20.

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 nessa perspectiva de recursos públicos, pois passavam a ser incorporados aos valores da dívida externa brasileira. Essa dívida, acrescida 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 desse 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, esses 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 nesse 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 que assim se traduzia: “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, observava-se que a contratação de egressos era insignificante. Isso 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 ancorado em novas bases científicas e tecnológicas (KUENZER, 1999). Embora este processo criasse novas demandas e ocupações, elas eram menores do que o número de profissões tradicionais que se extinguíam.

Nesse 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 financiados com recursos do PROEP; 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), localizava-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 micro implementação 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, de acordo com Matus (1979), 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.

O PROEP também foi decisivo para a expansão dos cursos de nível básico nos estabelecimentos públicos. A denominação “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 nesse nível. “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” (BRASIL 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

Projeção	Antes do PROEP (1997)	Depois do PROEP
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, encerrado em 2002 e 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 ser esta uma maneira eficaz de contribuir para a 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 (BRASIL, 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 Aprendizizes 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.

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 por meio 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, com duração de dez anos, 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 visaria 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 deveria ser integrada ao sistema regular de ensino, partindo 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 dessa 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 desses 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; a outra se refere 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.

Essa 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 n.º. 4.155. No dia 11 de fevereiro de 1998, isto é, apenas um dia depois, 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. Essa ação do governo tinha, entre outros objetivos, o de assegurar a continuidade das reformas implementadas até então.

O governo divergia da proposta elaborada pela sociedade brasileira, na medida em que procurava manter na sua proposta a política educacional que estava em vigor. Isso 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, essas 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 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 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.

No PNE aprovado pela Lei Federal nº 10.172/2001, prevaleceu a proposta do poder executivo, que não contemplava os anseios da sociedade organizada e representada nos CONEDS.

O texto do PNE para a educação profissional consistia de um conteúdo peculiar, um escrito

teratológico¹⁴, 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.

O PNE, ao estabelecer os objetivos e metas, 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 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 esse 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.” (BRASIL, 2002, p.22). Este censo foi realizado, mas o próprio governo reconheceu as dificuldades de fazer comparações com os censos que regularmente coletam dados da educação brasileira, devido ao fato de o censo da educação profissional ter sido especial, visto ter feito 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 desses documentos.

Diante do exposto e considerando-se que o eixo central desta análise 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 3¹⁵.

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 nº. 646/1997.

¹⁴ Para Valente (2002), o texto todo tinha esta característica.

¹⁵ 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.

Tabela 3: Evolução o 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	1.127.57

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

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 por meio de uma formação fragmentada, que não tinha a preocupação com a formação integral do indivíduo. Isso ficou evidente na medida em que, no tocante à formação básica profissional, o nível que mais cresceu durante esse período foi o do ensino básico profissional. Vale ressaltar que esse 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 passou 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 a criação do 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 esteve, 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 unificado de formação geral e profissional.

CAPÍTULO IV

EDUCAÇÃO POLITÉCNICA COMO PROPOSTA DE SUPERAÇÃO DA DUALIDADE ENTRE ENSINO MÉDIO E ENSINO TÉCNICO

As discussões ocorridas 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 politecnicidade, 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 politecnicidade 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 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 nessa 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 essa 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). Nesse 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), nessa 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 produzir as condições para sua subsistência a partir de suas relações com a natureza. Essa tarefa deve ser desenvolvida 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 desse trabalho não demandava a incorporação de conhecimentos sistemáticos. Por isso as escolas, nesse 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 essa razão, 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 possibilitariam o desenvolvimento dos conhecimentos das leis que regem a natureza por meio das ciências naturais, ao mesmo tempo que desenvolveriam 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 esse 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 como a 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 do 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.

Dessa 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 de superar o estranhamento entre as práticas educacionais e as demais práticas sociais.

Na politecnia, 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, articula-se 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 Saviani (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 politecnia perpassaria por todos os níveis de ensino, porém em cada nível haveria um princípio pedagógico diferente.

A ideia da politecnia 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 o trabalho intelectual, conforme mostra Saviani (2003):

A noção de politecnia 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 eles 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 vez de estimular o seu pensamento crítico e suas atitudes autônomas. Esse 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 desse 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, de acordo com Saviani (2003), o termo que melhor traduz o significado marxista de politecnicidade nos dias atuais é *educação tecnológica*. No entanto, o autor alerta que esse 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, *politecnicidade 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:

Politecnicidade 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 politecnicidade 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 produção¹⁵, nas quais se desenvolvem processos produtivos e de atendimento ao público.

¹⁵ 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.

Nessa 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 realize 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 nessa 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 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, 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 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. 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; 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).

Nesse contexto, a escola ganha centralidade, visto que Gramsci a considerou uma das organizações da sociedade civil responsáveis 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; assim, tais processos teriam como proposta inserir os jovens na atividade social, humanística e formativa, de modo a equilibrar 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 esse conceito está diretamente relacionado à dualidade estrutural que opõe trabalho e formação geral.

Uma questão que Saviani (2003) insistiu em 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 é 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 socialista¹⁶. 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 a 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. 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 (2003) que Marx e seus conceitos, sobretudo o da politecnia, continuam atuais.

¹⁶ 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)

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 continua em pauta a busca por uma sociedade solidário-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, mantém-se, portanto, também a politecnia, como a concepção de educação que compreende todos esses valores.

Nesse 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 o aspecto pedagógico, mantém também em pauta a questão da politecnia, 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, e deixam de ter 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 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 Ciavatta (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.

Nota-se que esse entendimento não difere da formação politécnica, conforme compreendida por Saviani (2002), segundo a qual o ser humano tem suas potencialidades integralmente desenvolvidas. Os processos educativos sob essa 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 essa concepção, o processo de trabalho desenvolve-se numa unidade indissolúvel.

Nesse sentido há ainda a contribuição de Moura (2010), entendendo que 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 fragmentado 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 (CIAVATTA, 2005).

Essas questões estão presentes nos embates que ocorrem nas definições das políticas para educação profissional. As diferentes correntes de pensamento se utilizam de diferentes estratégias para fazerem valer suas posições ideológicas. Nas reformas educacionais da década de 1990, prevaleceram

os ideais neoliberais. Nos anos 2000, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, em virtude de seu plano de governo que apontava para a educação integral, criou-se uma expectativa de que se tivessem 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. 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.

Na sequência, analisa-se esse período histórico, com o intuito de entender como se deram esses embates e quais foram as políticas para a educação profissional formuladas e implementadas.

CAPÍTULO V

AS POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO NO PERÍODO DO GOVERNO LULA

Este capítulo analisará as políticas educacionais para o ensino profissional nas duas gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) do Partido dos Trabalhadores (PT) para a educação profissional.

Inicialmente, será analisado o processo que culminou com a publicação do Decreto nº 5.154/2004, que possibilitou a reestruturação organizacional da educação profissional de nível médio, assim como a Lei nº 11.741/2008, que alterou a LDB (Lei nº 9.394/1996), no capítulo que trata sobre o ensino médio, com acréscimos relacionados à educação profissional. Em seguida, analisaremos a Lei nº 11.892/2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, herdeiros das escolas técnicas federais, bem como instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Esses foram os principais instrumentos de regulação produzidos no governo Lula, tornando-se foco de disputas políticas e pedagógicas.

Ao assumir o governo do Estado brasileiro em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva deparou-se com um contexto socioeconômico 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, as quais conformavam as políticas públicas nacionais, restringiam a ação do Estado e valorizavam o setor privado na oferta de serviços para a população.

Nesse contexto verificava-se: altas taxas de desemprego; grande índice de trabalho informal; endividamento dos estados; aumento da pobreza e das desigualdades sociais, problemas considerados pelo governo eleito como resultado das políticas de ajuste fiscal, da redução de investimentos por parte do Estado em áreas sociais e de infraestrutura, da flexibilização das leis trabalhistas, da abertura comercial e financeira, que colocava em dificuldades as empresas nacionais, deixando-as reféns dos mercados.

Foi nesse contexto que o candidato Lula obteve apoio de diversos setores políticos, que representavam os anseios de diferentes setores da sociedade brasileira, sendo 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 n° 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.

Nas propostas de políticas para educação profissional, a então candidatura do Partido dos Trabalhadores (PT) propunha mudança de concepção de formação. O plano de governo iniciava criticando o que chamou de “Legislação reguladora da LDB” com referência ao Decreto n° 2.208/1997, entendendo que este continha “equívocos conceituais” que resultaram na separação entre o ensino médio e o ensino técnico. Indicava também o seu caráter autoritário e anunciava sua disposição de rever esta legislação (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b).

As propostas do candidato Lula apontavam para uma formação com bases na politecnia na escola 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.

Assim, no governo Lula, incorpora-se o discurso de gestão social de uma educação profissional que deveria assumir caráter 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 de 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 n° 2.208/1997 fosse imediatamente revogado.

Como forma de colocar em prática um novo projeto de desenvolvimento do País, 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.

A 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. Reafirmou-se, a partir de então, a necessidade de se definir e estruturar uma política nacional de educação profissional e tecnológica de caráter público.

Como o principal instrumento de regulação da política em curso era o Decreto n°. 2.208/1997, de 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 a mudança dos instrumentos jurídicos para a área. O Seminário adquiriu grande importância para a redefinição da política pública para a educação profissional.

As discussões no Seminário partiram de um documento base¹⁷, no qual foram estabelecidos pressupostos gerais e específicos para a educação profissional, bem como as proposições para uma redefinição da política para esta modalidade de educação.

Dentre todos os pressupostos, destacamos o que especificamente propunha recuperar o poder normativo da LDB como lei ordinária, particularmente em relação ao ensino médio (Arts. 22, 35 e 36) e à educação profissional (Art. 39 a 42). Este foi o ponto que gerou maior polêmica nas discussões, visto que a recuperação do poder normativo da LDB implicava necessariamente a revogação do Decreto n.º. 2.208/1997. Revogar ou não o decreto foi o que suscitou 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 Seção Sindical de Docentes do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná¹⁸ (SINDICEFET-PR, 2005, p.19-20) observou que ficaram claras três posições defendidas por grupos distintos: (I) Revogação do Decreto n.º. 2208/97, posição assumida principalmente pelos pesquisadores e sindicatos²⁰ 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 n.º. 2.208/1997 por um novo decreto, entendido como transição para uma nova regulamentação, posição esta defendida pelos representantes dos setores do governo federal²¹, por alguns representantes dos governos estaduais, por um grupo diferenciado de associações de pesquisa e por educadores.

¹⁷ O texto básico foi elaborado preliminarmente pela Professora Maria Ciavatta, sendo posteriormente revisto pela equipe da SEMTEC/MEC (FRIGOTTO, CIAVATTA E RAMOS, 2005).

¹⁸ O SINDICEFET-PR é uma Seção Sindical do Sindicato Nacional de Docentes de Ensino Superior – ANDES/SN e o CEFET PR, transformado na Universidade Tecnológica Federal do Paraná em 2005.

²⁰ 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 - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil, Força 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 Sindsaude - Sindicato dos Empregados Em Estabelecimentos de Saúde de Ribeirão Preto SP.

²¹ 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.

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 espaço 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 representava, defendendo a educação profissional organizada de forma fracionada, atendendo aos interesses imediatos do capital.

A posição dos gestores manteve-se coerente com seu histórico recente, pois, segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), os gestores 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 Média e Tecnológica do MEC (SEMTEC) 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, sendo o Decreto nº. 2.208/1997 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 nº. 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.4º, § 1º).

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 nº 5.154/2004 manteve a possibilidade de segmentação representada nas formas de concomitância e subsequência, introduzidas pelo Decreto nº. 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 à carga horária e aos 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 essas modalidades de educação. No entanto, o Decreto nº. 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 mercado de trabalho, sendo esta uma característica da educação profissional fragmentada, que não atende de forma plena o direito à cidadania.

O Decreto nº. 5.154/04 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 à elevação do nível de escolaridade dos indivíduos.

De acordo com Frigoto, Ciavatta e Ramos (2005), o Decreto n°. 5.154/2004 foi fruto de várias versões preliminares 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 nesse período refere-se ao caráter autoritário representado pela medida de se revogar o Decreto n° 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, CIAVATTA 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.30), ou seja, ainda que o governo pretendesse avançar mais na questão, optou pelo que entendeu ser possível.

Algumas medidas tomadas pelo Ministério da Educação, após ser exarado o Decreto n° 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 indicavam a contrariedade da política de integração ocorreu apenas três dias depois da publicação do Decreto n°. 5.154/2004 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. Dessa forma, era possível a interpretação de serem políticas distintas, contrariando a lógica presente nas discussões que resultaram no Decreto n°. 5.154/2004 (FRIGOTTO, 2005).

Ainda em 2004, o MEC lançou o Programa Escola de Fábrica, que objetivava 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. Essa 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 exarados pelo governo Lula no processo de regulamentação da educação profissional: o Decreto n°. 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 n° 5.225/2004, que dispôs sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e o Decreto n°. 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). O Decreto nº 5.225/2004 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) instituído em 1997 durante o governo FHC e que priorizava o financiamento de instituições da iniciativa privada 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.

Em 2005, através do Decreto nº. 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 nº. 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, essa foi uma medida alinhada com a lógica presente no Decreto nº. 5.154/04, por meio do qual 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.

Nesse ano (2005), o CEFET-PR 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 para a educação profissional 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 se definir uma política nacional para o segmento.

Os resultados dos debates ocorridos ocasionaram propostas que traduziam o sentimento dos participantes em relação aos desafios da educação profissional e tecnológica.

Dentre as muitas propostas aprovadas na Conferência, destacamos aquela que defendia uma definição clara da relação entre as possíveis formas de oferta de Educação Profissional e Tecnológica, Educação Básica e Superior. Essa proposta refletia a indefinição, ou ainda certa

ambiguidade, sugerida pelo Decreto n°. 5.154/2004, ao permitir a coexistência de duas maneiras distintas de relação entre essas formas 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 (BRASIL, 2007a).

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.

Em síntese, pode-se afirmar que a CNEPT propunha a educação profissional como política pública, na qual se consideravam 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 garantia 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.

No que se refere à 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 n°. 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 e se constituíam numa espécie de ‘engenharia institucional’ segundo a qual deveria ocorrer a expansão da oferta pública da educação profissional. A instalação de uma unidade da rede federal em cada cidade considerada polo de desenvolvimento regional 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.

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 politecnia, 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 pela evolução 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 aplicariam.

O PDE reafirmou as diretrizes instituídas pelo Decreto nº. 5.154/2004 propondo, no entanto, sua consolidação jurídica na Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9394/1996 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 tenha introduzido 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, pois ao submeter esta concepção de educação profissional ao processo legislativo, a nova regulamentação se reveste do caráter democrático próprio do processo legislativo, que estava ausente no Decreto nº. 5.154/2004.

A principal alteração da LDB, Lei nº 9394/1996 foi feita por causa da inclusão de uma nova seção 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 foi 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 formas de ensino devem ter.

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.

A respeito da dualidade histórica, é importante reafirmar que a integração entre ensino médio e educação profissional permaneceu como uma possibilidade legal. Agora 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 da Lei n.º 11.892/2008, a partir da sua contribuição que ocorreu no aspecto 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 com 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 nº 9.394/1996, no 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, p.14): “A relação existente entre os elementos desse conjunto não é a sua natureza jurídica, nem a origem dos recursos de manutenção”

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 regido e supervisionado por órgão da administração pública federal” (SILVA, 2009, p.14).

Assim, estamos considerando o sistema federal entendido apenas no limite das escolas sob jurisdição da União. Se fossem 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 deste 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-se, no entanto, que o ponto em comum na utilização do termo “rede federal” refere-se 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, grifos nossos).

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 - ANFOPE - 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 o autor, 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 atribuídas aos institutos criados pela Lei nº 11.892/2008. Contudo, a semelhança com as formas previstas na LDB restringe-se a este aspecto. A expressão “ciência e tecnologia”, presente na atual designação, sugere uma instituição de maior abrangência, pluricurricular. 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, em seu artigo 52, na qual afirma que “é facultada a criação de universidades especializadas por campo de saber”.

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 pluricurricular, 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 no caminho lógico, considerando que esta possibilidade, prevista na LDB, 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, realizada no final de 2006, foram apresentadas propostas de descentralização/expansão geográfica e interiorização da EPT, bem como da ampliação de vagas. Neste espaço de discussão, que contou com ampla participação da comunidade educacional que atuava no setor de educação profissional e tecnológica, 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. Naturalmente, a proposição deste modelo 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, estava inserido no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O fato de os Institutos 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 Instituto por parte da maioria das escolas, o que significou abrir mão do modelo de criação da universidade tecnológica. As escolas passaram à condição de câmpus 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 de que dispõem 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 n.º. 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 n.º. 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 pode-se observar, os Institutos constituem-se num arranjo ímpar 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 sensu, passando pelo ensino técnico de nível médio, o qual poderá ser oferecido na forma integral ou concomitante ao ensino médio. Desta forma, os institutos diferenciam-se dos modelos tradicionais que, via de regra, atuam em um único nível de ensino.

A organização inovadora dos Institutos introduziu um modelo verticalizado de formação

profissional, podendo gerar uma diversidade de oferta de cursos em 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 (SILVA, 2009, p.23).

Segundo a autora, a proposição dos institutos federais era a formação profissional para os trabalhadores que dela necessitavam para a 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 uma das finalidades dos institutos “promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (inciso III do artigo 6º, grifo nosso).

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 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, segundo o qual 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 ainda, 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. 11.892/2008, Art. 7º. Inciso I, grifo nosso)

De imediato, pode-se fazer duas observações sobre esta questão: a primeira, que ficou clara a opção para a construção de currículos que integrassem o ensino técnico com o ensino médio; a segunda, embora 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 já 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 deveriam garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para a educação profissional técnica de nível médio. Esta medida baseou-se 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, foram elementos fundamentais na construção de uma escola democraticamente integrada. Ao organizarem seus projetos pedagógicos à luz dos novos mecanismos de regulação, os novos institutos deveriam 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.

O governo Lula 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 e 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. Estes recursos poderiam, a partir da publicação do decreto, ser utilizados pelos Institutos no ano seguinte, desde que na mesma atividade para a qual foram destinados originalmente. Basicamente, estes três decretos 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 Nacional 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-ideológica, conferindo materialidade à proposta de integração do Decreto n° 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, a 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 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.

O Projeto de Lei n° 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, visto 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 nessa 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 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), e 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 n° 11.892/2008, que criou os institutos federais, estabeleceu como um dos seus objetivos ministrar 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 n° 8.035/2010²² tenha

²² Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional para Aprovação do PNE.

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 da CONAE foram contemplados no projeto do plano.

A ANPEd (s/d) observou 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 faz-se 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-se 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 instituiu 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, 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 à classe média e às classes superiores influentes, e uma formação profissional, dirigida aos indivíduos pertencentes às 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 em Institutos Federais, está 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 no ensino médio. Os jovens e adultos que vivem do trabalho passaram a ter como forma mais acessível o ensino médio de educação geral ofertado no período noturno. Neste período, cujas matrículas correspondem a aproximadamente 50% do total, são frequentes as distorções idade-série, e os índices de evasão e repetência se ampliam.

No governo Lula, os instrumentos normativos produzidos definiram uma política em que duas escolas, ainda que pertencentes à mesma rede federal, pudessem 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 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. A primeira, a de que as escolas poderiam manter os projetos pedagógicos que estavam sendo executados e que foram elaborados à luz de uma legislação que estava a serviço de uma concepção de educação profissional claramente comprometida com a formação de força de trabalho para o mercado. A segunda, a possibilidade de reformular seus projetos políticos pedagógicos procurando, por meio dos currículos, integrar 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.

CAPÍTULO VI

IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO NA REDE FEDERAL

Neste capítulo, analisamos a forma como os ordenamentos normativos que conformaram as políticas para educação profissional, no período do governo Lula, foram apropriadas pelos atores no nível das instituições de ensino da Rede Federal. Busca-se entender como essas escolas elaboraram e executaram seus projetos pedagógicos.

Iniciamos pela apresentação da constituição da Rede Federal, na forma como foi estabelecido pela lei n° 11.892/2008.

Na sequência, empreendemos uma análise nos PDIs dos Institutos Federais procurando, sobretudo, identificar qual a concepção de formação que orienta seus processos educativos.

Por fim, apresentamos o resultado de dois estudos de casos realizados em dois câmpus dos Institutos Federais, nos quais procuramos identificar os efeitos nas ações dos atores que atuam no nível micropolítico de implementação das políticas.

6.1 A Rede Federal e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

No primeiro ano do governo Lula, o número de instituições federais era de 138 unidades distribuídas entre centros de educação tecnológica e suas unidades de ensino descentralizadas, uma universidade tecnológica e seus câmpus, escolas agrotécnicas e escolas técnicas vinculadas às universidades federais, além do Colégio Pedro II/RJ. Vale lembrar que a denominação de “rede federal” era utilizada, pelo senso comum, como referência a este conjunto de instituições federais vinculadas ao MEC, voltadas para a oferta de educação profissional e tecnológica.

Com o plano de expansão em 2007, cujas diretrizes foram instituídas por meio do Decreto n°. 9.095/2007 e da Chamada Pública 002/2007, o governo anunciava o aumento destas instituições bem como a sua reorganização administrativa e pedagógica.

A política de expansão da rede federal assumiu um significado importante por duas razões: primeiro, 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 2003, no primeiro ano do governo Lula, haviam sido criadas 138 escolas federais. Durante o governo Lula (2003 a 2010), este número passou para 252 unidades, ou seja, houve um aumento de 82,60% em relação às escolas criadas durante os 100 anos de existência da ‘rede federal’, conforme se verifica na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4: Evolução do número de Estabelecimentos de Educação Profissional de acordo com a Dependência Administrativa de 2003 a 2010²³.

Ano	Dependência Administrativa.							
	Total	Pública		Privada		Nível da Federação		
		Nº	%	Nº	%	Federal	Estadual	Municipal
2003	2.801	1.051	37,52	1.750	62,47	138	808	105
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 por Ortigara e Ganzeli (2013)

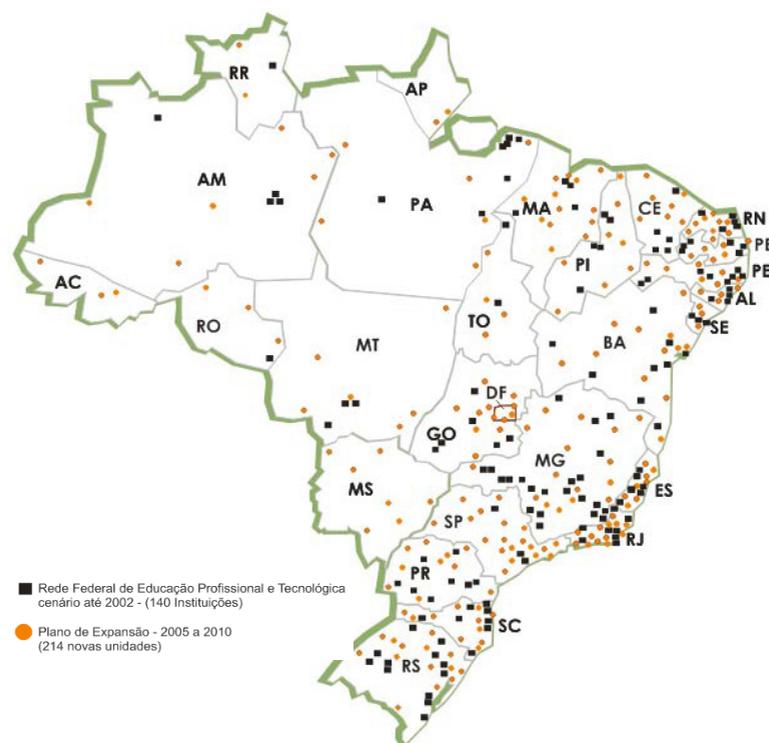
No período entre 2005 e 2010, houve um aumento no número de estabelecimentos de educação profissional, em todos os níveis da federação, na ordem de 20,24%. Este aumento foi determinado, principalmente, pelo incremento de instituições públicas. Os dados da Tabela 4 mostram que, além do segmento federal, 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 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.

De acordo com a Figura 2, observa-se que o plano de expansão das instituições federais 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, criados após 1909 e que ainda não tinham sido contemplados com instituições federais de educação profissional.

²³ Os dados de 2004 não estavam disponíveis por ocasião da pesquisa, contudo entende-se que sua ausência não comprometeu a análise em questão.

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 ²⁴)

A Figura 2 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.

O plano de expansão, anunciado em 2007, foi institucionalizado pela Lei n° 11.892, de 2008, que instituiu a Rede Federal e reorganizou as instituições federais para a educação profissional, criando o modelo dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

Conforme abordamos no capítulo anterior, os Institutos tinham entre as suas finalidades a oferta do ensino técnico integrado ao ensino médio. Contudo, de acordo com Ortigara e Ganzeli (2013), os Institutos também objetivavam a reorganização administrativa das unidades da rede federal.

Desta forma, a Rede Federal ficou constituída por 04 institucionalidades distintas assim distribuídas (Quadro 1): 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 e Escolas Técnicas Vinculadas; b) 24 Escolas Técnicas Vinculadas a universidades federais; c) 2 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

²⁴ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em setembro de 2012.

Paraná – UTFPR. Em 2012 a Lei nº 12.677/2012 incluiu o Colégio Pedro II na relação destas instituições.

Desta forma, a Rede Federal ficou constituída conforme o Quadro 01

Quadro 01: Constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Instituição	Nº de Unidades
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
Colégio Pedro II	01
Total	66

Fonte: Lei nº 11.892/2008 e Lei nº 12.677/2012

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 estava a grande maioria daquelas que, historicamente, evoluíram das primeiras escolas de aprendizes, dos aprendizados agrícolas e dos patronatos agrícolas.

Ortigara e Ganzeli (2013) apontaram que, 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, criadas por meio do plano de expansão, foram sendo integradas a um dos 38 Institutos, contribuindo ainda mais para a maior representatividade 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 elementos 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, estabelecidas pelo Decreto nº 6.095/2007, determinaram 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. De acordo com o decreto, em seu artigo 4º, 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”

No próximo item, passamos a analisar 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 orientou os processos pedagógicos dos Institutos no momento da sua criação.

6. 2 A Educação Profissional Técnica de Nível Médio nos PDIs dos Institutos Federais

A elaboração dos PDIs pelos Institutos 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 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, seus objetivos e metas, assim como as estratégias, as condições de infraestrutura e os recursos humanos e financeiros necessários para atingi-las.

Na condição de plano, consideramos o PDI como parte de um processo de planejamento das ações desenvolvidas pelos Institutos. Planejamento e plano são, em nosso trabalho, considerados conceitos próximos, porém distintos, que se inter-relacionam.

Como plano, 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 (TESTA, 1992).

Desta forma, salientamos que olhamos para os PDIs na condição de planos, como documentos num processo de planejamento participativo²⁵. 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 n° 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, 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

²⁵ 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, por meio de compromissos construídos entre aqueles diretamente atingidos pelo planejamento educacional.

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.

Analisamos os PDIs, tomando como referência os elementos constitutivos estabelecidos pelo Decreto nº 5.773/2006, segundo o qual eles deveriam 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 - infraestrutura física e instalações acadêmicas (...);
- VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;
- IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e
- X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras. (BRASIL, 2001a, grifo nosso)

Observa-se, portanto, que o PDI foi concebido como um instrumento de planejamento e gestão das instituições de nível superior. Ao estabelecer, no seu primeiro item, a necessidade de resgatar historicamente a constituição, ele está invocando a identidade sociocultural da instituição. Neste aspecto, pode-se identificar o primeiro desafio a ser superado na constituição do IF, qual seja, o de 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 Escolas de Aprendizes e Artífices, dos Patronatos Agrícolas e dos Aprendizados Agrícolas e os observados no passado recente, representados pelas diferentes orientações e interesses das Escolas Agrotécnicas Federais, Escolas Técnicas Federais, Escolas Vinculadas e Centros Federais de Educação Tecnológica.

No que diz respeito a sua filosofia de trabalho, o PDI deve reportar-se às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, a sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver.

No caso dos IFs, passou a ser exigência, em razão de que o ensino superior faz parte como uma das áreas previstas de sua atuação. Contudo, como vimos anteriormente, a atuação dos IFs deve concentrar-se na oferta de ensino técnico de nível médio, prioritariamente integrado ao ensino médio.

Portanto, o PDI dos IFs incorporou uma novidade em relação aos demais documentos elaborados pelas instituições de nível superior, pois para atender a obrigatoriedade de conter o projeto pedagógico da instituição, deverá obrigatoriamente reportar-se, além do ensino superior, à educação básica, em todos os seus diferentes níveis e modalidades de atuação. Dentre 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 o ensino técnico de nível médio.

O processo de construção do PDI exigia a elaboração conjunta de um novo projeto pedagógico por parte das instituições que se propunham constituir um instituto. O resultado desta construção representa o resultado da forma como as instituições se apropriaram dos mecanismos de regulação constituídos no nível macropolítico e a transformaram num documento institucional. A construção do PDI reflete, também, a forma como as diferentes marcas culturais, inerentes ao processo histórico formativo de cada instituição, se refletiram no referido documento.

Embora os institutos representem instituições do Estado para execução de políticas em nível local (HAM e HIL, 1993) e, neste caso, deveriam ser caracterizadas como locais de microrregulação local (BARROSO, 2006), ou ainda, de micro implementação de políticas (BERMAN, 1996), consideramos que eles constituem um *locus* intermediário, um nível meso de regulação e implementação.

Assim, “os Institutos Federais apresentam características de uma organização composta de várias organizações, sendo adequada na gestão dos mesmos, a aplicação de uma estruturação sistêmica” (FERNANDES, 2008, p.63).

Portanto, o PDI representa um documento que incorpora as intenções dos envolvidos na sua elaboração. Sendo um documento que atende a institucionalidade e, ao mesmo tempo, busca atender aos interesses de diferentes grupos, foi analisado como dimensão do discurso, ou seja, o que consta nele não é garantia de que será executado da forma como disposto, visto que ainda ocorrerá um processo de apropriação destas disposições pelos câmpus que compõem os institutos e que representam várias unidades educacionais. Estes devem ser considerados locais da efetiva ação e materialização da política.

Contudo, a análise dos PDIs, elaborados pelos IFs, significa uma importante aproximação da realidade representando, portanto, um retrato desta etapa intermediária, tendo como objetivo identificar os reflexos das políticas para educação profissional técnica, de nível médio, ocorridas no período Lula (2003 a 2010), nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Para consecução deste objetivo, após leitura e análise geral dos documentos²⁶, foi realizada uma análise detalhada daqueles elementos constitutivos e dos seus aspectos diretamente relacionados com a dualidade educacional observada entre o ensino propedêutico e o ensino técnico de nível médio

²⁶ Conforme sugerido por Franco (2005).

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.

Iniciamos a análise pela caracterização daquilo que os documentos denominaram de “Perfil Institucional”. Neste elemento²⁷, os documentos fazem uma apresentação geral da instituição. Nele foram descritos os objetivos, a missão, o histórico da instituição, as finalidades e as metas; embora estes dois últimos aspectos estejam presentes na maioria dos documentos, eles não foram abordados por todos os institutos. Os elementos do documento são muito semelhantes, e todos dispõem de um item específico para este fim.

O Projeto Pedagógico, na condição de elemento constitutivo obrigatório dos PDIs, estabelecido pelo Decreto nº 5.773/2006, foi abordado a partir dos princípios filosóficos que orientam sua concepção e das referências que faz às políticas propostas de ensino. Observou-se que, embora obrigatório, nem todos os documentos apresentam um item específico, porém todos fazem considerações sobre as estratégias que propõem para a execução da política educacional do instituto. Observa-se, também, que em 50% dos documentos, foi incluído um item específico para discorrer sobre os princípios que deverão nortear as práticas acadêmicas, denominado “princípios filosóficos e teórico-metodológicos gerais que norteiam as práticas acadêmicas da instituição”.

Na análise da relação entre o ensino médio e o ensino técnico de nível médio, buscamos identificar como as instituições propõem estabelecer esta relação, que entendemos ser central, neste trabalho. Buscamos estas referências em todo o corpo do documento, não se restringindo, portanto, ao item específico do projeto pedagógico, visto que os documentos não seguem uma organização uniforme e linear. Observamos que 75% dos institutos afirmam que esta relação será contemplada, prioritariamente, na forma integrada, usando para isso a mesma redação da Lei nº 11.892/2008.

A relação entre ensino médio regular e o ensino técnico, de nível médio, proposto nos documentos analisados, contemplou as três formas possíveis de acordo com o que foi estabelecido pela Lei 11.741/2008, ou seja: integrada, concomitante e subsequente. Todos os institutos afirmaram que pretendem ofertar ensino técnico em todas as formas, intenção que não prevaleceu na especificação das possibilidades de articulação do ensino médio como ensino técnico. Todos os institutos de alguma forma manifestaram a intenção de ofertar cursos técnicos de nível médio, na forma integrada ao ensino médio, 67,85% pretendem também ofertar cursos técnicos subsequentes ao ensino médio, e significativos 39,28% planejam ofertar cursos na forma concomitante.

Na análise individual das propostas de novos cursos, observou-se uma contradição entre o discurso inicial presente nos documentos e a proposta de implementação da ação representada pelas formas propostas de oferta de cursos técnicos de nível médio. Foram identificadas 826 propostas de novos cursos técnicos, de nível médio, regulares. Destes, 366 (44,31%) se referiam à oferta do ensino técnico regular

²⁷ Como elementos do PDI consideramos cada uma das suas partes constitutivas estabelecidas no Art. 16 do Decreto nº 5.773/2006.

integrado ao ensino médio, 369 (44,67%) cursos na forma subsequente, 24 (2,91%) cursos na forma de concomitância e 67 (8,11%) se referiam a cursos cuja forma de oferta não foi identificada. A soma dos cursos nas formas subsequentes e concomitantes resulta em 393 (47,58%) novos cursos, cuja oferta estava relacionada à concepção de formação funcionalista, ou seja, uma formação restrita às necessidades do mercado de trabalho, número este superior aos 366 (44,31%) cursos, cuja forma 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.

A análise do conjunto dos elementos constitutivos dos PDIs revelou a prevalência de uma concepção de formação integral, conforme pode ser observado no Quadro 2, 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.

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 ajudam 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 n° 16/1999. Estas Diretrizes foram estabelecidas segundo a concepção de formação funcionalista, presente no Decreto n° 2.208/1997, e ainda não haviam sido atualizadas a fim de incorporarem a concepção de formação presente na Lei n° 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.

Isso 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.

Quadro 2: Concepção de formação observada nos PDIs/2009

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(1)	25

(1) Nestes 6 casos estão incluídos os 4 nos quais não foi possível distinguir os novos cursos dos pré-existentes e os 2 casos em que o n° de cursos foi o mesmo para cada uma das concepções da formação.

Fonte: ORTIGARA (2012)

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 n° 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.

Desta forma, os PDIs adquirem características de planejamento normativo, que conforme apontado por Testa (1992), se limita a atender ao aspecto formal, perdendo sua função de orientação do coletivo de professores e funcionários, na organização do processo educativo.

Noutra perspectiva de análise, procuramos identificar referências aos conceitos que demonstram a concepção de formação que está sendo proposta. Buscamos, sobretudo, identificar referências aos conceitos de “politecnicidade” e “trabalho como princípio educativo” (SAVIANI, 2003; FRIGOTTO; CIAVATA; RAMOS, 2003), “escola unitária” (GRAMSCI, 1968) e “formação integral” (CIAVATA, 2005). Consideramos estes conceitos porque entendemos que eles estão nas bases que sustentam a forma de ensino médio integrado à formação profissional, na forma como se refere a Lei n° 11.741/2008. Entendemos ainda que eles estão na base da orientação, expressa nos objetivos dos institutos federais, de acordo com o Artigo 7° da Lei n° 11.892/2008.

Para a interpretação de que um documento faz referências aos conceitos relativos à formação funcionalista para o trabalho, procuramos identificar se houve, direta ou indiretamente, referência aos conceitos de modularização, flexibilidade, saídas intermediárias, empreendedorismo, formação por competências profissionais, habilitação profissional, ênfase em conhecimentos tecnológicos em detrimento dos conhecimentos científicos, formação para mercado de trabalho, entre outras formas de

expressão. Ressalta-se que a análise não deixou de considerar que o modelo atual de produção flexível do capital promoveu uma aproximação entre as demandas exclusivas da formação para o trabalho com a concepção de formação integral (INACIO, 2010).

Observa-se uma aproximação entre a formação polivalente dos trabalhadores, requerida pelo mercado produtivo, e a formação geral politécnica, principalmente no nível do discurso, como foi o caso dos documentos analisados. Procurou-se não julgar a concepção de educação com base na citação literal de uma ou outra expressão, mas sim da interpretação do texto como um todo.

Entende-se, também, que a referência ao mercado de trabalho não significou, necessariamente, uma contradição, visto que essas referências, via de regra, ocorreram no âmbito do discurso, que buscou dar sustentação à política de ensino, e nos princípios filosóficos e metodológicos que orientam essas políticas. Estes elementos, no entanto, nem sempre fazem referência ao nível ou forma de ensino a que se referem podendo, por exemplo, serem relativos ao nível superior de ensino.

Dentre os argumentos que sustentam os PDI, prevaleceu um discurso controverso, visto que, no mesmo documento, encontravam-se conceitos que preconizam uma formação integral, conforme orientação da legislação e mecanismos de regulação instituídos nos anos do governo Lula, e conceitos relativos à formação fragmentada e funcionalista que prevaleceu na regulamentação dos anos 90.

A análise nos mostrou que os conceitos de politecnia, trabalho como princípio educativo, escola unitária e formação integral são exceções entre os conceitos que sustentam as políticas educacionais descritas nos PDI elaborados pelos IFs em 2009.

Por fim, a análise dos PDIs elaborados pelos Ifs revelou uma diversidade de situações que compreendem variada realidade. Há documentos coerentes, 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; há documentos contraditórios nos quais, mesmo diante de um discurso de formação integral, projetam cursos de formação restrita para o trabalho; há outros que assumem a concepção de formação, prioritariamente, destinada ao atendimento das demandas do mercado produtivo; e há, ainda, aqueles que, ao evitarem um posicionamento sobre uma determinada concepção de educação, foram elaborados apenas para cumprir a demanda protocolar estabelecida pela legislação.

Em síntese, os PDIs foram compreendidos como documentos situados no nível meso de implementação de políticas. Importante considerar que, de acordo com Matus (1991, p.28), “o plano, na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoio de outros atores”. 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.

6.3 A implementação das políticas em dois estudos de caso

Iniciamos, neste estudo, a abordagem das reformas educacionais, no período do governo Lula, com 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 nos primeiros PDIs elaborados pelos Institutos Federais, criados em 2008. Na sequência, analisaremos os efeitos destas políticas nas unidades escolares da rede federal.

Conforme lembrou Agüerrondo (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 caráter 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, foi o de analisar 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 no resgate histórico, dois grupos de instituições tiveram participação importante na formação da Rede Federal de educação profissional: aquelas que tradicionalmente atuavam 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 atrelado ao ensino agrícola, e outra unidade que tivesse tido sua origem nas primeiras Escolas de Aprendizes, localizada numa região urbana industrial, e cuja evolução histórica incorpora a tradição da oferta de ensino técnico-industrial.

O procedimento de análise escolhido foi o método do estudo de caso qualitativo, de casos múltiplos (STAKE, 2000). Foram, portanto, escolhidos dois câmpus dentre o universo de instituições que compõem a Rede Federal e que, por isso, estavam sujeitos às mesmas orientações macro das políticas para educação

profissional técnica de nível médio. Cada câmpus foi estudado na condição de unidades específicas da Rede Federal, tratando-se, portanto, de 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 acerca da concepção de formação, no âmbito do Instituto, foi representada pelos câmpus a partir dos quais foram criados os Institutos. Por isso, os câmpus 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 Câmpus 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 Câmpus 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.

6.3.1 O caso Inconfidentes

O Município de Inconfidentes, onde se localiza o Câmpus 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 urbana²⁸. 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

²⁸ Dados do IBGE 2010.

produção de crochê e malhas, assim como o turismo de compras.

O Câmpus 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.

A origem do câmpus 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 migraram 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 a fim de atuarem na agropecuária. Sua função, inicialmente, voltava-se mais para a 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 a 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, resultado da integração das três Escolas Agrotécnicas Federais localizadas nos municípios de Inconfidentes, Machado e Muzambinho. Cada uma destas escolas passou a constituir-se num câmpus do Instituto. Em 2010, foram criados mais três câmpus, Passos, Pouso Alegre e Poços de Caldas. O Instituto atuava, 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 possuía 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 Câmpus 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 3.

Quadro 3: Número de docentes no Câmpus Inconfidentes em 2008 e 2012

Docentes	Maio de 2008	Maio de 2012	Varição %
Número de Docentes Efetivos	47	84	78,72
Número de Docentes Substitutos	12	12	0
Número de Docentes Temporários	0	7	-
Total de Docentes	59	103	74,57

Fonte: ORTIGARA (2012)

Considerando-se apenas os docentes efetivos, houve um aumento de 78,72% no número de docentes nos primeiros 4 anos do Câmpus Inconfidentes. Por este indicativo, observa-se que foi concretizada 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 Câmpus 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, poder-se-ia considerar que o aumento no número de docentes não traduziu melhoria nas suas condições de trabalho. Contudo, esta análise ficou prejudicada porque os professores que atuavam nos polos de rede vinculados ao Câmpus eram contratados, em parceria com as prefeituras municipais, e não foram incluídos nesta relação.

No Quadro 4, 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 formas de oferta que, no caso da educação profissional de nível médio, compreendem a forma como se o ensino técnico se relacionasse com o ensino médio. Pode-se observar que, em 2008, o Câmpus Inconfidentes ofertava um total de 9 cursos, sendo 4 cursos técnicos concomitantes ao ensino médio, 2 cursos técnicos subsequentes ao ensino médio, 1 curso técnico integrado ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos e 2 cursos superiores de tecnologia.

Em maio de 2012, o número de cursos havia aumentado significativamente, passando de 9 para 35 cursos, conforme Quadro 4.

Ao observar os cursos ofertados, pode-se constatar que ocorreu uma ampliação do leque de atuação do Câmpus, após a criação do Instituto. Em maio de 2012, o Câmpus Inconfidentes oferecia formas 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 os bacharelados, licenciaturas e pós-graduação no ensino superior.

Quadro 4: Oferta de Cursos e Programas no Câmpus Inconfidentes

Cursos e Programas	Formas de oferta	Maio de 2008		Maio de 2012	
		Nº	Cursos	Nº	Cursos
Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores	Formação Inicial	0		4	Formação Inicial
	Formação Continuada	0		1	Formação Continuada
Educação Profissional de Nível Médio	Técnico de Nível Médio Concomitante	4	Técnico em Agrimensura Técnico em Agroindústria Técnico em Agropecuária Técnico em Informática	0	
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio	0		4	Técnico em Agrimensura Técnico em Alimentos Técnico em Agropecuária Técnico em Informática
	Técnico de Nível Médio Subsequente (PRESENCIAL)	2	Técnico em Agropecuária Técnico em Informática	6	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		6	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)	1	Técnico em Administração	1	Técnico em Administração
Educação Profissional Tecnológica de Graduação e de Pós-Graduação.	Cursos Superiores de Tecnologia	2	Agrimensura Gestão Ambiental	3	Agrimensura Gestão Ambiental Redes de Computadores
	Bacharelados	0		3	Engenharia Agrônômica Engenharia de Agrimensura e Cartografia Engenharia de Alimentos
	Licenciaturas	0		3	Ciências Biológicas Matemática Programa Especial de Formação Pedagógica de Docentes
	Pós-Graduação <i>Lato sensu</i>	0		4	Especialização em Educação Especialização em Educação Infantil Especialização em Educação Matemática Especialização em Gestão Ambiental

Fonte: ORTIGARA (2012)

Na educação profissional técnica de nível médio, observou-se que os cursos técnicos, ofertados em 2008 concomitantes ao ensino médio, em 2012 passaram à forma de ensino integrado com apenas uma alteração. O curso técnico em Agroindústria passou a chamar-se curso Técnico em Alimentos. Os cursos subsequentes passaram de 2, em 2008, para 12 em 2012, sendo 6 presenciais e 6 na modalidade de EaD. No Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio, na Modalidade de Jovens e Adultos – PROEJA, não houve alterações, pois o mesmo curso que era ofertado em 2008, continuou sendo ofertado em 2012.

De 2008 a 2012, os dados apresentados no Quadro 4 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 2 para 13 cursos.

Nos cursos e programas de educação profissional de nível médio, para os quais 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 forma 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 em todas as suas unidades.

Desta forma, o Câmpus Inconfidentes tem de 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, 2009 v, p.124, grifo nosso).

Ressalta-se que o estabelecimento de dois órgãos colegiados como órgãos superiores da estrutura indicou uma estrutura de gestão participativa. A Reitoria assumiu centralidade como órgão executivo, tendo vários outros órgãos diretamente vinculados a ela, dentre os quais destaca-se a existência de 5 (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 Câmpus Inconfidentes estaria vinculado à Reitoria, sendo que o PDI estabeleceu que este deveria manter a estrutura organizativa que possuía antes da criação do Instituto, ou seja, manteria a estrutura que organiza 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).

Destacou-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 às atribuições do DDE, no entanto, foi localizada no site do Câmpus 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)²⁹.

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 tal articulação deveria ser uma de suas preocupações centrais, constituindo-se numa orientação importante na direção da integração entre essas duas formas de ensino.

Para execução da política de ensino, o DDE contava com Coordenações Gerais que se vinculavam 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.

Apresentaremos, então, a seguir, as discussões que realizamos em relação à estrutura organizacional e à concepção de ensino integrado dos atores, bem como a influência destas no processo de implementação das políticas educacionais, mais especificamente, na construção do ensino integrado.

30

²⁹ Disponível em <http://www.ifs.ifsuldeminas.edu.br/deptosetores/2011-08-25-10-31-43>, acesso em 05/03/2012.

³⁰ Os procedimentos metodológicos utilizados para esta análise estão disponíveis em Ortigara (2012)

6.3.1.1 Estrutura Organizacional

Na análise do organograma da estrutura administrativa do Câmpus 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%. 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, visto que os níveis hierárquicos de tomada de decisão no câmpus 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 câmpus, e o Departamento de Administração e Planejamento (DAP), cuja função estava relacionada à execução financeira e gestão de recursos humanos.

No DDE, em 2008, o organograma apresentava-se com 16 funções. Destas, 3 (Setor de Zootecnia, Setor de Agricultura e Setor de Agroindústria) foram realocadas 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 3 que foram realocadas do DDE, o número passou para 13. Em 2012, o organograma apresentava 19 funções para este departamento, um aumento numérico de 6 novas funções, ou seja, um crescimento de 46,15%.

Por esta perspectiva de análise, observou-se que o maior número de novas funções criadas estava vinculado ao DDE, ou seja, ao órgão da estrutura administrativa responsável pela gestão da política de ensino no câmpus. Destacamos que, das 11 novas funções criadas no DDE, 6 foram destinadas para coordenadorias de cursos superiores, 1 foi para a coordenação de EaD e PROEJA e as demais funções estavam relacionadas ao apoio pedagógico e administrativo 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 influenciados pela criação dos Institutos Federais foi a estrutura

organizacional e o que representava na prática novas instâncias de poder e tomada de decisão. No âmbito do Câmpus 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 câmpus 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, em seu artigo 9º, estabeleceu que cada instituto fosse organizado numa estrutura multicampi e dispôs que a proposta orçamentária anual deveria ser identificada para cada câmpus 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 financeira dos câmpus sob a justificativa de que, para cumprir a sua função social, fazia-se necessário que cada unidade gerisse os seus próprios recursos.

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 câmpus de instituto. O CEFET representava ascensão institucional com aumento da autonomia. O Instituto Federal teve sua autonomia equiparando-se à das Universidades Federais, contudo, os câmpus ficaram subordinados às reitorias. Por isso, entendemos que a autonomia financeira dos câmpus 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 à sua condição de autarquia Federal para aderirem ao modelo de instituto na condição de câmpus. Na condição de autarquia, a Escola Agrotécnica dispunha de autonomia administrativa, financeira, pedagógica e estava diretamente vinculada ao MEC.

No Câmpus Inconfidentes, a autonomia financeira e administrativa conflitava com a falta de autonomia didática e pedagógica e se constituía numa dificuldade do câmpus em definir o limite de sua atuação. Como a Lei nº 11.892/2008 não fez referência aos câmpus no aspecto didático pedagógico, ficou subentendido que as instâncias de tomada de decisão, nesta área de atuação, ficaram circunscritas à Reitoria e a 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 câmpus na nova estrutura organizacional.

Contudo, os 'ruídos' na relação entre câmpus e Reitoria não demoraram a surgir, visto que

prevalciam relatos que apontavam para as dificuldades surgidas nesta relação. Observamos que os atores entendiam que poderiam desenvolver ações nos câmpus, contudo, suas iniciativas dependiam do aval da Reitoria. Destaca-se que, entre os atores que apontaram ‘ruídos’ na relação entre Reitoria e câmpus, predominavam aqueles que ocupavam postos na administração, 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.

Desta forma, observamos que um número menor de atores percebeu com indiferença a relação entre câmpus e Reitoria. Foram observados casos que se referiam a servidores que ingressaram no Instituto após a sua criação e, por isso, não tinham como referência a condição anterior de Escola Agrotécnica. Em outras situações, os servidores entenderam que a mudança de Escola Agrotécnica para câmpus de Instituto Federal não interferiu na sua forma de atuação. Apontavam, contudo, que o crescimento da instituição trouxe dificuldades no relacionamento interno entre servidores e professores. Entendiam que a condição de Escola Agrotécnica possibilitava a formação de um ambiente mais ‘familiar,’ em função do menor número de pessoas trabalhando na instituição.

Pelo que observou-se, o problema relativo à compreensão da autonomia e do significado de Instituto, constituiu dificuldade para a implementação de uma linha de ação que permitisse a cada câmpus resolver seus problemas com soluções próprias que levassem em conta os valores que estavam na base da proposta de constituição do Instituto Federal, mas que também possibilitasse atender às particularidades de cada câmpus.

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 câmpus 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 câmpus. 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 câmpus e para a Reitoria, contudo, pudemos notar que 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, verificou-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 câmpus, 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 alcançados por um dos câmpus nem sempre eram prontamente compartilhados com os demais. “Por estarmos fragmentados, nós temos que esperar os outros câmpus para caminhar juntos” afirmava um dos servidores do câmpus.

As três Escolas Agrotécnicas que originaram o IFSULDEMINAS eram bem semelhantes, próximas geograficamente, os cursos ofertados eram praticamente os mesmos, contudo, conforme apontou um dos seus diretores, eram “rivais entre elas”. Cada um dos câmpus 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 câmpus e, desta forma, se constituir em ponto de convergência das diferenças manifestadas entre a concepção de instituto e a concepção de formação. Esta, por sua vez, era desconhecida pela maioria dos atores.

O PDI foi elaborado, apressadamente, para atender à necessidade legal de ser apresentado ao MEC, 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.

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 que 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 formas estabelecidas pela Lei nº 11.741/2008. E, como vimos anteriormente, a discussão acerca da relação entre ensino técnico e ensino propedêutico, implica a discussão da concepção de formação. 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 Câmpus 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 câmpus 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 um dos principais problemas da estrutura organizacional do Câmpus Inconfidentes do IFSULDEMINAS na construção do ensino integrado.

6.3.1.2 Concepção de ensino integrado

O ensino integrado, previsto na LDB, pressupõe uma concepção de formação integral na forma como se refere Ciavatta (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 Câmpus 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 de um dos dirigentes:

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 dirigente referiu-se ao fato de que até 2009 as matrizes curriculares dos cursos técnicos eram organizadas nas formas concomitante ou subsequente, portanto separadas do ensino médio, sem nenhuma 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 possibilitaram a elaboração dos currículos sob essa nova orientação, foram sendo compreendidos pelos atores num processo gradual, num processo de construção.

Ainda que um grupo pequeno compreendesse o ensino integrado na concepção de formação integral, a compreensão prevalente no período da coleta de dados para realização deste trabalho foi equivalente ao conceito de interdisciplinaridade, num sentido restrito à interação entre duas ou mais disciplinas. Prevaleceu o entendimento de que o ensino integrado se refere à integração de disciplinas do ensino técnico com disciplinas do ensino médio, ou mesmo entre conteúdos técnicos de diferentes áreas. Os atores referiam-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 referiam à ‘integralização’ como processo de implantação

do ensino integrado, processo que estava por acontecer, ou que estava sendo desencadeado; referiam-se, enfim, às ações num tempo futuro. Ou seja, no Câmpus 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 pela maior parte dos atores, estivesse por acontecer, a abordagem interdisciplinar estava acontecendo no Câmpus 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 têm a parcela da informática ali presente, têm 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 Câmpus Inconfidentes prevaleceu a compreensão do ensino integrado, no sentido da interação entre disciplinas, destacamos que havia um grupo, ainda que pequeno, de atores que concebiam o ensino integrado de forma mais ampla.

Neste grupo, estava um dos dirigentes que 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, enquanto outro professor se referiu a uma formação unitária e a distinguiu de uma metodologia de ensino. Para este professor, 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”, 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 a formação para o trabalho. Na concepção deste professor, a educação deve ser pensada a partir do trabalho e não na forma como percebida pelo sistema capitalista de acumulação.

Este pensamento estava alinhado com o pensamento de Saviani (2003), segundo o qual é no pensar o trabalho que se 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 realização da pesquisa, no primeiro semestre de 2012, a questão do ensino integrado se constituía em uma das principais discussões em curso no Câmpus Inconfidentes do IFSULDEMINAS, o que contribuiu para esta diversidade de manifestações. Reafirmamos, 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 base teórica 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, pois 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 Câmpus Inconfidentes ainda não constitui 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.

6.3.2 O caso de São Paulo

A cidade de São Paulo, onde se localiza o Câmpus 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. 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 ³¹.

O Câmpus 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, a Avenida Tiradentes e a Avenida Cruzeiro do Sul. Na condição de câmpus, integra o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, cuja Reitoria também se localiza na cidade de São Paulo, SP.

A origem do Câmpus 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 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 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 9 Unidades descentralizadas de Ensino: Cubatão, Sertãozinho, Guarulhos, São João da Boa Vista, Salto, Bragança Paulista, São Carlos e São Roque. Destas unidades, 6 haviam iniciado 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 9 unidades, juntamente com a sede de São Paulo, passaram à condição de câmpus do Instituto. Entre 2008 e 2012, foram criados mais 24 câmpus 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 cursos de formação inicial e continuada,

³¹ Dados do sítio <http://www.cidadedesapaulo.com/sp/br/sao-paulo-em-numeros>, acesso em Maio de 2012.

ensino técnico de nível médio, ensino superior e pós-graduação, para um total de 17.282 alunos. Para tanto, contava com 980 docentes e 570 servidores técnicos administrativos.

Observamos que na educação profissional de nível médio, que compreende a forma como o ensino técnico se relaciona com o ensino médio, entre 2008, quando foi criado o IFSP, e 2012, período em que realizamos a coleta de dados, aconteceram poucas mudanças nos cursos ofertados (QUADRO 5). No curso técnico de nível médio integrado ao ensino médio, em 2012 continuavam sendo ofertados os mesmos 4 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 ofertados na forma concomitante também podiam matricular-se os alunos que já haviam concluído o ensino médio.

Portanto, no Câmpus São Paulo, a concomitância e a forma subsequente eram ofertadas juntas. Nestas formas de oferta não houve alteração no número de cursos, pois ocorreram apenas mudanças nos tipos de cursos oferecidos.

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 6 relacionamos o número de alunos matriculados em 2008 e em 2011, de acordo com a forma de oferta de ensino.

O número de alunos matriculados mostrou que, nos 4 primeiros anos após a criação dos Institutos, a forma de oferta que mais cresceu foi a de Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (343%). Ao mesmo tempo, observou-se uma redução de 24,03% no número de alunos matriculados nos cursos Técnicos de Nível Médio Concomitante e no Ensino Médio Propedêutico. Esses números mostram que no Câmpus São Paulo o aumento na oferta de vagas ocorreu, prioritariamente, no 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 indicava o fim da possibilidade de oferta da concomitância interna, forma 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 nesse nível de ensino. As licenciaturas, impulsionadas pela legislação que estabeleceu que os Institutos deveriam reservar 20% de suas vagas para esta modalidade de ensino, aumentaram em 72,5% o número de matrículas.

Quadro 5: Oferta de Cursos e Programas no Câmpus São Paulo em 2008 e 2012

Cursos e Programas	1º semestre de 2008		1º semestre de 2012		
	Nº	Cursos	Nº	Cursos	
Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores (1)		(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 Tecnologia de automação Industrial 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: Dados não disponíveis no período de realização da pesquisa.

Dados de 2008 retirados do Relatório de Gestão, exercício 2008 do CEFET SP, e os dados de 2012 retirados do sítio www.ifsp.edu.br.

Fonte: ORTIGARA (2012)

Quadro 6: Número de alunos de acordo com os cursos e programas no Câmpus São Paulo

Cursos e Programas	Formas de oferta	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
	<i>Latu sensu</i>	197	164	- 16,75
	Mestrado	0	50	-
Total		4.248	5.102	20,10

Fonte: Dados do Relatório de Gestão 2008 do IFSP.

Dados do Relatório de Gestão 2011 do IFSP.

Fonte: ORTIGARA (2012)

No quadro 7, apresentamos o número de professores que atuavam no Câmpus São Paulo em 2008, quando foi criado o IFSP e, em 2011, quatro anos após a criação do Instituto.

Quadro 7: Número de docentes no Câmpus São Paulo em 2008 e 2011

Docentes	2008(1)	2011 (2)	Variação (%)
Número de docentes efetivos	253,5 ³²	283	11,64
Número de docentes substitutos	48	35	- 27,08
Total de docentes	301,5	328	8,79

Fonte: 1 – Dados do Relatório de Gestão 2008 do IFSP.

2 – Dados do Relatório de Gestão 2011 do IFSP.

Os dados do quadro 7 mostraram 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, observou-se que o número de alunos matriculados (Quadro 6), 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 Câmpus São Paulo, o crescimento na oferta de vagas foi mais intenso

³² A fração de docente (0.5) se deve ao fato de que havia 5 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.

do que a disponibilização de vagas para concurso de docentes. Este indicador sugere que, neste período, a qualidade de trabalho dos docentes diminuiu, 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 multi câmpus dos Institutos, já apontada no caso de Inconfidentes, a estrutura organizativa do Câmpus São Paulo também foi analisada 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 câmpus

A Reitoria compreende:

I - Reitor

II - Gabinete.

III - Assessorias e órgãos de apoio (BRASIL, 2009 t, 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, no PDI, as pró-reitorias ou diretorias vinculadas à Reitoria. Este documento 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 nº1, foi aprovado O Estatuto Geral da IFSP e nele foi estabelecida a seguinte organização administrativa:

Art. 7°. 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, 5 (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 5 (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 câmpus do instituto.

No caso do Câmpus São Paulo, a estrutura organizacional foi instituída pela Resolução nº170 de 21 de Setembro de 2010 e compreendia uma Diretoria Geral do câmpus (DGC) e mais 5 (cinco) diretorias vinculadas a esta diretoria geral, assim denominadas: Diretoria Acadêmica de Formação Geral (DFG), Diretoria Acadêmica da Área da Indústria (DIN), 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 à 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 referia às áreas de conhecimento que compunham a base nacional comum dos currículos do ensino médio estabelecidas pela Resolução CEB nº 3/1998. 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 referiam-se aos cursos profissionalizantes das áreas de construção civil, informática e turismo e hospitalidade. Na DEN, vinculavam-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 tinham como ponto de convergência a Diretoria Geral.

Consideramos que, em razão do grande tempo despendido para o exercício de sua função político-administrativa de todo o câmpus, por parte da Diretoria Geral, sua capacidade de integradora das ações acadêmicas fica mais restrita. Desta forma, observou-se uma estrutura organizacional fragmentada nas diferentes diretorias acadêmicas que, entendemos, não favorecia a integração das ações com vistas à 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 Câmpus 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, atuavam 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.

O trabalho de pesquisa realizado no Câmpus São Paulo apontou que os efeitos das políticas para educação profissional, no período do governo Lula, foram mais intensos em dois aspectos que tinham relação com a construção do ensino integrado: a sua estrutura organizacional e a discussão da concepção de ensino integrado.

Desta forma, procedemos à análise destes dois elementos que, ao final, possibilitou-nos que fossem apontados aspectos que consideramos dificultadores e facilitadores na construção do ensino integrado no Câmpus São Paulo.

6.3.2.1 Estrutura organizacional

Em 2012, a estrutura organizacional do Câmpus São Paulo, representada pelos postos administrativos, estava composta de 49 cargos e funções, 5 a mais das que existiam em 2008, por ocasião da criação do instituto.

Lembramos que as diretorias DFG, DIN, DGS e DEN eram responsáveis pelas principais atividades ‘fins’ do câmpus, 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 apontava 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 à atividades administrativas não diretamente relacionadas às atividades ‘fins’ da escola. A gestão dos processos educativos estava 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 câmpus.

Destaca-se a contradição representada pela 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, para constituir um Instituto, 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, na condição de unidades autônomas, 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, 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 Câmpus São Paulo 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 câmpus, não havendo, portanto, mudanças significativas na relação institucional entre a Reitoria e os câmpus, que foram criados a partir das Unidades descentralizadas do antigo CEFET. No Câmpus São Paulo, contudo, houve uma mudança substancial, visto que sua condição de órgão central e autônomo do antigo CEFET foi alterada para câmpus do Instituto Federal, ficando assim subordinado à Reitoria em condições de igualdade com os câmpus 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 câmpus. Embora pertencentes à mesma instituição, a saber, ao IFSP, cada câmpus 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.

As dificuldades de relação do câmpus com a Reitoria foi observada principalmente entre os dirigentes, visto que este tipo de problema estava estreitamente relacionado com as funções que eles exerciam na estrutura administrativa do câmpus. Professores, servidores e estudantes mantinham suas relações, prioritariamente, no âmbito organizacional do câmpus.

Portanto, compreendemos que estes atores poderiam perceber menos os problemas de relação entre o câmpus e a Reitoria.

Faziam parte deste contexto relatos de dirigentes que entendiam que suas demandas estavam sendo preteridas em favor de projetos apresentados por outros câmpus, sugerindo o favorecimento aos ‘aliados’ da Reitoria, visto que os Diretores dos câmpus mais novos eram escolhidos e nomeados diretamente pelo Reitor, ou seja, se constituíam em aliados na política interna do Instituto. Observa-se que, independente do motivo pelo qual estes recursos tenham sido redistribuídos, para esse Dirigente a razão centrava-se nas disputas políticas no câmpus.

Estas disputas políticas locais ficaram explícitas na fala de um dos dirigentes que afirmou: “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”.

Em junho de 2012, período em que realizamos a coleta de dados, o reitor do IFSP era um professor originário do Câmpus São Paulo e que pertencia a um determinado grupo interno ligado ao ensino técnico do câmpus, ao qual o dirigente se referiu como sendo o ‘grupo da mecânica’. O Diretor Geral do câmpus pertencia a outro grupo, originado dos professores da formação geral, e representava um grupo político ‘adversário’ daquele que ocupava a Reitoria.

Outra crítica era a de que, no período inicial de funcionamento do instituto, o Câmpus São Paulo dependia 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 câmpus e isto, inicialmente, dificultou a compreensão dos limites de atuação da Reitoria e do câmpus.

Também se criticava a estratégia da Reitoria que, para atender à orientação de expansão proposta pelo Governo Federal, optou por um grande aumento no número de câmpus em curto espaço de tempo. Desta forma, a Reitoria restringiu os recursos financeiros e as vagas para docentes e servidores destinados aos câmpus mais ‘antigos’, como foi o caso do Câmpus São Paulo, que 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.

Se, no entendimento de uns, a autonomia do câmpus diminuiu em razão da nova ordem jurídica e normativa estabelecida pelas instâncias superiores, outros acreditavam que a história e a tradição da instituição na oferta de ensino profissionalizante conferiram-lhe uma autonomia de fato que, segundo eles, permitia desenvolver suas ações de acordo com as suas concepções. Por outro lado, essa observação também podia 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 câmpus e a Reitoria, que juntamente com o aporte de recursos se constituíam nos fatores determinantes para o sucesso no processo de micro implementação das políticas, caracterizavam o contexto institucional no Câmpus 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 Câmpus São Paulo, potencializava as dificuldades criadas na relação entre o câmpus e a Reitoria, decorrentes do fato de que a Lei nº 11.892/2008 assegurava dotação orçamentária e autonomia financeira ao câmpus, 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 explicitou a complexidade da relação que se estabeleceu entre os diferentes níveis de regulação a que as políticas estão sujeitas no seu processo de implementação. Compreendemos que se caracterizou, no Câmpus 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 n° 11.741/2008, a Lei n° 11.892/2008 e os recursos destinados ao Instituto pelo governo federal para fomentar o plano de expansão, constituíam 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.

Às maneiras distintas como foi compreendida a criação dos Institutos pelos atores no interior do Câmpus São Paulo, juntaram-se às diferenças políticas da área, 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 Câmpus São Paulo era fragmentada em várias diretorias que tinham como ponto de convergência a Diretoria Geral do câmpus. Na localização física dentro do câmpus, 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 câmpus favorecia a integração física, visto que este funcionava na sua maior parte num único prédio, e os diversos setores convergiam para um grande corredor central.

Além da proximidade física das diretorias, entendemos que havia uma estratégia de integração representada pelas reuniões regulares que aconteciam entre os coordenadores das diferentes áreas de conhecimento, com o objetivo de integrar as ações. Entre os assuntos das reuniões, discutiam-se questões relativas ao processo pedagógico e a 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 do Instituto e nos câmpus. A maioria dos atores ouvidos afirmou conhecer o documento e entendia que ele exercia a função de orientador sobre ações no Instituto. Contribuiu para esse reconhecimento a forma como o PDI foi elaborado.

No IFSP, o PDI foi resultado de uma construção democrática e participativa. Havia o entendimento do caráter dinâmico e processual, entendendo tratar-se de um documento que devia ser constantemente reavaliado.

Em 2008, quando foi criado o IFSP, o então CEFET se preparava para se constituir-se em uma 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.

Desta forma, entende-se que não demandam tanto tempo nessas 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 e, muitas vezes, prevaleceram os interesses de grupos específicos sobre o coletivo. Desta forma, embora seja reconhecido como instrumento de planejamento representativo da comunidade escolar, não foi consensual e, assim, nota-se que as disputas continuam no processo de execução das ações previstas nele.

Contudo, o PDI mantinha 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 procurava orientar-se pelas diretrizes do PDI, porém ficou evidente que no processo de planejamento existem ‘espaços’ em que, possivelmente, pode prevalecer as concepções particulares dos docentes.

Os princípios filosóficos e técnico-metodológicos apresentados no documento orientavam 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.º 11.892/2008, segundo a qual os Institutos deveriam priorizar o ensino técnico integrado ao ensino médio.

Lembramos, porém que isso não significava que os resultados deste processo estivessem linearmente vinculados aos objetivos planejados, pois conforme afirmou Aguerrondo (2007), em situações complexas e de conflitos, como as observadas no Câmpus 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 refletia 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 constituiu 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 tinha 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 (DIRIGENTE 3).

O entendimento de que o professor dispunha 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” (DIRIGENTE 6).

Esta contradição, evidenciada nas citações dos docentes que, de um lado manifestaram reconhecer o PDI como instrumento de planejamento orientador das ações e, de outro, declararam 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 referiam, preferencialmente, a aspectos quantificáveis, como a recursos humanos e financeiros para melhorias na infraestrutura física do câmpus. Como o Câmpus 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. Com a criação dos institutos, criou-se uma expectativa positiva de disponibilidade de recursos, o que fez o PDI se distanciar da realidade.

Na análise dos efeitos das políticas para educação profissional instituídas no período do governo Lula, no Câmpus São Paulo, realizadas na perspectiva de sua estrutura organizacional, observou-se que havia uma relação conflituosa entre o câmpus e a Reitoria, decorrente do fato de que a Reitoria detinha de autonomia sobre as decisões didático-pedagógicas e o câmpus 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 Câmpus São Paulo. Assim, a autonomia que os docentes alegaram ter, no seu fazer pedagógico, foi 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 Câmpus São Paulo do IFSP limitaram a função do PDI como instrumento de planejamento orientador das ações.

6.3.2.2 Concepção de ensino integrado

A elaboração de currículos para o ensino técnico integrado ao ensino médio, no Câmpus 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 n° 5.154/2004.

Entendemos, porém, que a compreensão e apropriação do conceito de ensino integrado era um processo em curso no câmpus e ele não havia sido compreendido como uma ‘inovação’ nas políticas para educação profissional.

Uma parcela dos atores deste câmpus, a saber, dirigentes e professores mais antigos do Câmpus São Paulo, 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 Ferrretti (2011).

Embora esta parcela dos atores não representasse a maioria numérica, qualitativamente a consideramos importante, visto que tratava-se daqueles que tinham condições para fazer a relação entre as políticas anteriores às reformas da década de 1990 e as reformas nos períodos do governo Lula.

O ensino 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 n° 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 o 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 as instituições públicas estaduais e instituições privadas e, assim, ofertar 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 Câmpus São Paulo, com o modelo de ensino resultante das orientações da Lei n° 5.692/1971, foi apontada por Ferretti (2011) que, ao analisar os desdobramentos da implantação do Decreto n° 2.208/1997 bem como as possibilidades de reversão a partir de Decreto n° 5.154/2004, observou que o ensino técnico de 1971 era muito prezado “porque conferia prestígio à escola e, por isso, a eles próprios” (FERRETI, 2011, p. 973). Naquela época o objetivo das escolas da Rede Federal era 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, o de 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 formas de técnico concomitante e técnico subsequente ao ensino médio.

Consideramos que a organização dos currículos do ensino técnico integrado ao ensino médio tenha sido, em parte, 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.

A compreensão predominante observada foi a de que o ensino integrado representava a oferta de ensino técnico numa perspectiva interdisciplinar com o ensino médio. As disciplinas do ensino médio foram compreendidas como ‘subsídio’ para as disciplinas do ensino técnico. O ensino técnico, por sua vez, conferia significado ao ensino médio, na medida em que o aluno entendia ‘onde ele pode aplicar’ os conhecimentos do ensino médio. A perspectiva interdisciplinar presente na compreensão dos atores foi entendida 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, pudessem 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, integravam 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 às 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-se, portanto, uma formação humana limitada e, conseqüentemente, uma concepção restrita de cidadania.

Embora tenhamos encontrado atores que compreenderam o ensino integrado na concepção de formação integral, consideramos que, no Câmpus São Paulo, o ensino integrado não foi compreendido como uma novidade nas orientações das políticas para educação profissional, mas 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 do Instituto, foi observado que alguns atores compreenderam o ensino integrado na concepção de formação integral que abrange todas as dimensões da formação humana, 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.

CAPÍTULO VII

OS INSTITUTOS FEDERAIS E A EDUCAÇÃO INTEGRAL: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

Neste capítulo procuramos analisar como se encontra a implementação das políticas de educação profissional, nível técnico, nos institutos federais ao se aproximarem dos dez anos de sua criação. Tem-se por objetivo, analisar como um instituto, constituído a partir de três escolas técnicas, de nível médio, desenvolveu seus projetos pedagógicos considerando as novas finalidades institucionais como o ensino superior, a pesquisa e a extensão.

A abordagem ocorreu tendo a educação integral como eixo norteador da discussão.

Para isto, utilizamos o IFSULDEMINAS como local de pesquisa. Além da busca em documentos do Instituto, a abordagem considerou a participação ativa deste autor, como docente, no cotidiano da escola, durante todo o período abordado.

Contudo, antes da análise local, fez-se necessária uma abordagem sobre as políticas implementadas no nível macro político, durante o governo da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2016). Destaca-se que, esta abordagem ficou restrita aos aspectos que poderiam influenciar a concepção de formação, presente nos processos pedagógicos dos institutos federais.

7.1 – A educação profissional no governo Dilma

Em 2011, tomou posse a presidente Dilma Rousseff, do mesmo partido e grupo político do presidente Lula. Reeleita em 2014, governou até agosto de 2016, quando seu mandato foi interrompido por um processo de impeachment.

O governo Dilma não representou mudanças importantes na orientação das políticas sociais implementadas pelo governo anterior. Em relação às políticas para educação profissional, não foram realizadas alterações significativas nos instrumentos jurídicos e normativos que pudessem mudar as orientações da concepção de formação na educação profissional de nível técnico.

A LDB e as mudanças introduzidas pela Lei nº 11.741/2008 não sofreram mudanças, neste período. Assim, manteve-se a possibilidade de oferta de cursos, tanto integrados ao ensino médio, como concomitantes ou subsequentes, sem que fosse definida uma concepção de formação como política de Estado.

Contudo, o que marcou a governo Dilma foi a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O programa foi instituído no primeiro ano do seu governo, por meio da Lei nº 12.513/2011, com a finalidade principal de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica. Entre os objetivos anunciados pelo programa, destaca-se o de “apoiar a expansão da rede física” e o de “contribuir para melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio do incremento da formação profissional e tecnológica”.

O público alvo, estabelecido no Artigo 2º da Lei nº 12.513/2011, que criou o programa, foram os estudantes de ensino médio da rede pública, os trabalhadores em geral, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e os estudantes que concluíram o ensino médio em escolas da rede pública ou em instituições privadas, na condição de bolsistas. Observa-se, neste caso, a grande abrangência de indivíduos que o programa se propôs a atingir.

As ações do Pronatec incluíam a ampliação de vagas na rede federal, o fomento à ampliação de vagas e a expansão das redes estaduais, incentivo à expansão da rede física dos serviços nacionais de aprendizagem, o que se convencionou chamar de sistema “S” e a oferta de bolsa-formação.

Com relação ao sistema “S”, importante destacar o que foi estabelecido no Artigo 20 da Lei nº 12.513/2011, segundo o qual “os serviços nacionais de aprendizagem integram o sistema federal de ensino na condição de mantenedores, podendo criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior”.

Desta forma, o PRONATEC colocou as instituições públicas e privadas em condições de igualdade ao acesso de recursos do programa.

A regulamentação do programa não fez referências à dualidade histórica entre uma formação integral ou formação funcionalista. As políticas, implementadas durante o governo Lula, permitiram que as escolas escolhessem o tipo de formação, contudo havia uma orientação clara para as unidades da rede federal. Estas deveriam priorizar a elaboração de projetos pedagógicos com concepção de formação integral. No governo Dilma, por sua vez, não se observou este tipo de orientação com relação à concepção de formação.

A não distinção entre as condições de oferta proposta aos setores públicos e as instituições constituintes do sistema “S”, inclusive acesso aos recursos destinados ao financiamento, demonstrou falta de preocupação por parte do programa com a concepção de formação, ou seja, propõe compartilhar recursos públicos entre as instituições públicas, com destaque aos institutos federais e instituições privadas, sem que tenha sido estabelecido nenhum mecanismo de diferenciação de uso. Cabe lembrar que os serviços nacionais de aprendizagem, na condição de representantes do capital financeiro, tradicionalmente, têm orientado seus projetos de formação pela lógica tecnicista do mercado.

Quadro 08: Oferta de matrículas no Pronatec entre 2011 e 2015

Ano de oferta	Número de matrículas	
	Cursos Técnicos	Cursos Qualificação Profissional
2011	275.767	501.159
2012	442.095	1.174.027
2013	687.298	2.034.710
2014	888.057	2.113.999
2015	447.850	818.927
Total	2.741.067	6.642.822

Fonte: BRASIL (2016)

Desta forma, entre 2011 e 2015, conforme pode-se observar no quadro 8, houve uma predominância na oferta de cursos de qualificação profissional e continuada, cursos estes que têm como característica, serem de curta duração e privilegiarem o treinamento ante à uma formação geral.

Não é acaso que dados do Ministério da Educação, mostram que o sistema 'S' foi responsável por mais de 85% de toda oferta destes cursos. Contudo, quando se trata dos cursos técnicos de nível médio, este percentual cai para aproximadamente 58%. Neste caso, as instituições públicas foram responsáveis por mais de 41% do total de cursos (BRASIL, MEC 2016).

Como afirmado anteriormente, no que se refere à concepção de educação profissional, tema central desta discussão, as instituições continuam orientando-se pelo arcabouço jurídico normativo, constituído durante o governo Lula.

De forma direta, o Pronatec não fez referência à concepção de formação. Contudo, ao favorecer a expansão da oferta de cursos de qualificação profissional, de curta duração, também favoreceu uma concepção de formação restrita voltada apenas às necessidades do mercado do trabalho.

Na educação profissional técnica, de nível médio, em que a escolha da forma de articulação com o ensino médio propedêutico pode indicar, também, a concepção de formação que a instituição pretende favorecer, o número de matrículas que mais cresceu, foi dos alunos que escolheram o ensino técnico integrado ao ensino médio (BRASIL, MEC 2016).

Com relação ao objetivo proposto, estimular o crescimento da rede física das instituições, é fato que ela ocorreu. Difícil, contudo é relacionar a expansão das redes federal, estadual e dos serviços nacionais de aprendizagem como consequência da implementação do Pronatec.

Considerando-se que o Pronatec não distinguiu o setor público do privado para disponibilização de recursos, era de se esperar um aumento maior nos estabelecimentos que ofertavam ensino profissional, na forma concomitante ou subsequente, ao ensino médio e cursos de qualificação profissional, visto que estas são as formas de oferta priorizadas pelo setor privado. Porém, como se pode observar no quadro 9, o número de estabelecimentos que mais aumentou, durante o governo Dilma, foi aquele que ofertou ensino técnico integrado ao ensino médio.

Quadro 09: Número de estabelecimentos e forma de oferta da educação profissional técnica de nível médio

Número de estabelecimentos de acordo com a forma de oferta						
Ano	Integral		Concomitante		Subsequente	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
2011	1.096	158	633	1.714	1.493	2.331
2012	1.297	166	683	1.921	1.574	2.434
2013	1.382	197	909	1.991	1.859	2.450
2014	1.413	214	1.074	2.104	1.714	2.966
2015	1.506	191	893	1.804	1.729	2.945
2016	1.641	197	869	1.842	1.744	2.605
%	49,72	24,68	37,28	7,47	16,81	11,75

Fonte: ORTIGARA (2012)

Na rede federal, a expansão, iniciada no período do governo Lula, prosseguiu durante o governo Dilma por meio da criação de câmpus, que foram sendo subordinados a um dos 38 institutos existentes.

No final de 2016, considerando-se as instituições pré-existentes, incorporação³³ e a criação de novas unidades, a rede federal totalizava 644 estabelecimentos.

Entende-se que este crescimento ocorreu, principalmente, como consequência da consolidação do modelo dos Institutos Federais.

As políticas de expansão da rede federal, representadas pela criação dos institutos federais, se mostraram mais consistentes e duradouras. Foi nesta perspectiva que aconteceu a expansão das instituições públicas. Certamente, recursos do Pronatec colaboraram neste processo, mas entende-se que não foram determinantes.

Entende-se que a educação profissional, nível médio, desenvolvida nas instituições públicas, é a que mais se aproxima do conceito de formação integral. Dessa forma, pressupõe-se que a educação geral seja compreendida como parte inseparável da educação profissional.

As instituições da rede federal costumam dispor de laboratórios e de projetos de produção que oferecem condições de contextualização dos conhecimentos, condições estas que outras escolas não costumam oferecer. Por isso, o crescimento do número de estabelecimentos públicos com potencial de oferta, desta forma de educação profissional, foi um avanço na direção de um modelo de educação básica integral.

³³ Com exemplo de incorporação pode-se citar o Colégio Pedro II, que, por meio da Lei nº 12.677/2012 foi incluído no grupo de instituições que compõem a Rede Federal na mesma condição dos Institutos Federais. O Colégio Pedro II trata-se de uma instituição federal, de ensino pluricurricular, especializado na oferta de educação básica, diretamente vinculado ao Ministério da Educação, que tinha várias unidades distribuídas na região metropolitana do Rio de Janeiro. A Lei nº 12.677/2012 equiparou o Colégio Pedro II aos institutos federais para efeito de autonomia, assim como na sua organização multicampi, visto que transformou suas unidades de ensino em *campi*.

O avanço na expansão dos estabelecimentos públicos, notadamente da rede federal, representa uma expectativa no sentido de se constituir um modelo institucional capaz de oferecer as condições para articular a formação geral e para o trabalho em condições de superar a dualidade histórica.

Esta forma de articulação, contudo representa apenas 5,27% do total de alunos matriculados no ensino médio. Torna-se imperioso destacar que, conforme se pode observar no Quadro 10, mais de 93% dos alunos ainda cursam o ensino médio propedêutico como forma de concluir a etapa final da educação básica.

Quadro 10: Evolução do número de matrículas de acordo com as diferentes formas de articulação com o ensino médio

Ano	Número de matrículas						
	Total	Ensino Médio propedêutico	Ensino Médio Normal/ Magistério	Integrado	Integrado a EJA	Concomitante	Subsequente
2008	8.366.100	7.226.641	196.542	132.519	14.939	379.160	416.299
2009	8.337.160	7.966.794	194.535	175.831	3.628	306.035	555.079
2010	8.357.675	7.959.478	215.718	215.718	38.152	216.550	708.120
2011	8.400.689	7.978.224	164.752	257.713	41.971	212.567	804.615
2012	8.376.852	7.944.741	133.566	298.545	35.993	312.471	823.429
2013	8.312.815	7.854.207	120.218	338.390	41.269	373.576	792.685
2014	8.300.189	7.832.029	101.201	366.959	42.874	386.668	1.046.044
2015	8.076.150	7.590.465	93.919	391.766	38.229	369.947	1.023.332
2016	8.131.988	7.600.217	102.797	428.974	32.704	412.805	881.724
Variação	-2,80	5,17	-47,70	223,71	118,92	8,87	111,80

Fonte: ORTIGARA (2012)

7.2 – A educação profissional no IFSULDEMINAS: um processo em construção

Inicia-se a abordagem complementar sobre a forma como o IFSULDEMINAS se apropriou das orientações do nível macro político para educação profissional. Reforça-se aqui, o entendimento de que os institutos federais, de modo geral, representam instituições do Estado responsáveis pela execução das políticas no nível local.

Por sua característica multicampi, e pelas múltiplas finalidades que lhes foram atribuídas, os institutos, por via de regra, apresentam uma estrutura sistêmica e complexa. Neste contexto, considera-se que a implementação das políticas ocorrem em dois níveis distintos: o nível meso de implementação, representado pelas ideias presentes no PDI e pelos diferentes níveis hierárquicos da sua organização administrativa. Se iniciam com o Conselho Superior e vão até as coordenações gerais de cada câmpus; o

nível micro de implementação, por sua vez, fica por conta do fazer pedagógico, que envolve os servidores docentes e técnicos administrativos que atuam diretamente com os estudantes.

Assim, a abordagem que se pretende sobre a educação integral, iniciará com uma análise do PDI de 2014 a 2018 e, depois, seguirá até à percepção dos atores, localizados no nível micropolítica de implementação.

Neste processo, serão apresentadas considerações sobre a evolução da oferta de vagas, o desenvolvimento das atividades de pesquisa e extensão, assim como a evolução do corpo docente e dos gastos referentes à formação dos alunos.

7.2.1 O PDI 2014-2018 do IFSULDEMINAS

O PDI, como documento de elaboração obrigatório pelas instituições que ofertam ensino superior, foi elaborado pela primeira vez no início de 2009, logo após a criação do Instituto, com validade de 2009 a 2013.

Conforme entendimento anterior, considera-se que o PDI de uma instituição deve ser elaborado pela comunidade escolar, de forma participativa, à luz dos elementos de regulação do nível macropolítico. Por isso, entende-se que seja um documento que revela como os elementos de macrorregulação foram apreendidos pelos atores que atuam neste nível institucional.

A análise do documento que vigorou entre 2009 e 2013 revelou que, pelas circunstâncias da sua elaboração, houve maior preocupação em atender a demanda legal do que de fato servir de instrumento mediador das ações institucionais.

Contudo, após quatro anos, um novo documento foi elaborado para servir de parâmetro de ação para o período entre 2014 e 2018. A análise deste documento permitiu que se fizesse uma aproximação da realidade intermediária, ou seja, analisou-se o considerado de nível meso, no que tange às políticas de educação profissional, de nível médio, e sua forma de articulação com o ensino médio.

A integração entre o ensino médio e a educação profissional aparece pela primeira vez na relação dos objetivos do instituto, sendo o primeiro:

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. (PDI 2014- 2018)

Observa-se que este primeiro objetivo, considerado como geral, está inserido no nível dos objetivos proclamados, ou seja, aqueles que têm maior facilidade de consenso. Além do que, a redação é muito semelhante àquela expressa na Lei nº 11.892/2008, que trata da criação dos institutos e estabelece seus

objetivos. A sua transcrição, na íntegra, seria algo normal, visto que este é um dos principais objetivos para o qual foram criados os Institutos.

Entende-se porém, que esta citação não representa o resultado de uma discussão na comunidade escolar e uma intenção clara de que este objetivo seja norteador das ações pedagógicas do instituto. Esta afirmação ganha corpo na medida em que a análise do PDI avança para elementos que contemplem os objetivos reais, conforme se pode observar na sequência.

No Projeto político-pedagógico, presente no PDI, foram apresentados três grupos de princípios, a saber: princípios filosóficos, princípios curriculares e princípios metodológicos. Em nenhum destes princípios foi citado a educação integral.

Na sequência do Projeto Político-pedagógico, foi inserido um item intitulado: “Integração curricular”, no qual seria coerente supor que seriam abordados a apresentação de elementos sobre a organização didática, estratégias e procedimentos para cumprimento do exposto na lei de criação dos institutos neste tema e, principalmente, o primeiro objetivo explicitado no PDI. Contudo, o conteúdo deste item é sucinto e protocolar, dizendo apenas que: “A integralização curricular é feita conforme a legislação e o projeto pedagógico de cada curso.” (BRASIL, MEC 2009v). Esta redação sugere claramente que a educação integral não foi objeto de discussão na elaboração do PDI.

Outra observação importante, neste sentido, decorre do fato de que o PDI não apresentou planos para a criação de novos cursos.

A discussão da proposição de novos cursos, certamente, compreenderia a sua forma de articulação com o ensino médio, bem como a concepção de educação profissional a que os novos cursos estariam inseridos.

A forma como a educação profissional de nível médio se relaciona com ensino médio propedêutico não foi objeto de discussão na elaboração do PDI. Isto demonstra que o desenvolvimento da educação integral pode ocorrer ou ser favorecido no IFSULDEMINAS, em razão de fatores casuais e, principalmente, por conta da ação de professores e servidores que atuam no nível micropolítica. Certamente, se ocorrer, não será como consequência de um planejamento de estratégias com esta finalidade.

7.2.2 A evolução da oferta de cursos e vagas no IFSULDEMINAS

Uma opção de análise importante foi comparar a evolução da oferta de cursos e vagas após a criação do instituto, conforme exposto no Quadro 11.

Neste caso, foi dada atenção especial ao ensino técnico, de nível médio, visto que para este tipo de curso e programa, a forma de articulação com o ensino médio deve ser uma decisão da instituição

escolar. Além disto, vale lembrar que a lei nº 11.982/2008 estabeleceu que as instituições deveriam garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para atender a educação profissional, de nível médio, e que esta deveria ser ofertada, prioritariamente, na de cursos integrados ao ensino médio.

Assim, a primeira observação a ser destacada, refere-se à oferta de educação profissional, de nível médio, e as formas de relacionamento com o ensino médio.

Neste nível, ocorreu o término da oferta de cursos da modalidade, concomitante, que foi substituída pelo ensino integrado. Neste caso, destaca-se que a oferta de matrículas, na forma de ensino técnico, de nível médio, integrado ao ensino médio, não significa, necessariamente, um desenvolvimento de ensino integral, na concepção da politecnia.

Como já abordado anteriormente, o ensino integrado vai além da justaposição de matrículas. Depende, outrossim, de uma série de estratégias de articulação dos conhecimentos e amplitude de formação que contemple todas as dimensões da formação humana. Esta condição depende, inclusive, da ação do fazer pedagógico de cada docente.

Quadro 11: Evolução da oferta de vagas no IFSULDEMINAS entre 2008 e 2016

Cursos e programas	Forma de oferta	Nº de cursos			Nº de vagas		
		2008	2016	Variação	2008	2016	Variação
Educação profissional de Nível Médio	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio	0	10	-	0	1.015	-
	Técnico de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (EJA)	3	3		165	195	18,18
	Técnico de Nível Médio Subsequente	12	17		622	1.550	149,20
	Técnico de Nível Médio Concomitante	8	-		869	0,0	-
	Subtotal	23	27		1.655	2.760	66,77
Educação Profissional de Graduação e de Pós-Graduação	Tecnólogos	4	8		166	395	137,95
	Bacharelados	0	13			685	-
	Licenciaturas	0	7			541	-
	Latu Senso (especialização)	1	12		38	365	860,53
	Stricto senso (Mestrado)	0	1			30	-
Subtotal	5	8		204	2.016	888,24	
Total		28	35		1859	4.776	157,68

Fonte: Adaptado de EAFI (2009), EAFM (2009), EAFMz (2009) e IFSULDEMINAS (2017)

Com relação à determinação legal do mínimo de vagas, observa-se que o IFSULDEMINAS atendeu, com sobras, esta imposição da lei, visto pelo total de vagas ofertadas em 2016, sendo que 66,77% destinavam-se ao ensino técnico de nível médio. Contudo, é importante destacar que a forma de desenvolvimento do ensino técnico integrado ao ensino médio, somando-se o número de vagas regulares às vagas na modalidade de EJA representa menos de 50% das vagas totais. E, desta forma,

contrariam a orientação de que os institutos deveriam priorizar a oferta de educação profissional, de nível técnico, articulada à forma integrada ao ensino médio.

A segunda parte da análise refere-se à oferta de Educação Profissional de Graduação e de Pós-Graduação. Foi neste nível que ocorreu o maior aumento na oferta, o que já era esperado, visto que antes da criação do IFSULDEMINAS, as antigas escolas agrotécnicas, com autorização especial do MEC e em condições experimentais, só ofertavam cursos de nível superior.

Assim sendo, pode-se observar um crescimento significativo da oferta de vagas, mais de 800%, e número de cursos. Bacharelados, licenciaturas e programas de *stricto sensu* só passaram a ser ofertados depois da criação do instituto.

Entende-se que o aumento de oferta de vagas, neste nível, justifica-se, principalmente, por duas razões: a primeira decorre que o ensino superior passou a fazer parte das finalidades da instituição. A segunda razão deu-se ao fato de que as licenciaturas foram incluídas na relação de cursos obrigatórios. Sendo assim, deveriam compor, pelo menos, 20% das matrículas.

Além destas razões, pode-se perceber, na vivência do cotidiano da escola, que a oferta de ensino superior representa a evolução no status social da instituição, sendo a ampliação e diversificação da sua oferta sempre discutida neste âmbito.

7.2.3 Evolução do número de docentes

Certamente que, para o cumprimento de suas finalidades, a necessidade de recursos humanos vai além do corpo docente. Diante das características dos institutos federais, a diversidade de profissionais vai desde a área administrativa, passando por gestores de recursos humanos e profissionais ligados à educação, até uma variedade de técnicos atuantes em diferentes tipos de laboratórios e projetos de ensino. A evolução do número de docentes, contudo é um aspecto que revela a capacidade de trabalho diretamente relacionada às atividades do instituto, notadamente o ensino, a pesquisa e a extensão.

A análise da evolução do número de docentes, assim como do seu nível de qualificação, pode revelar se a implementação das políticas no nível macropolítica foram acompanhadas da disponibilização de recursos para tal.

Neste caso, entende-se todas as formas de recursos como sendo importantes, pois uma equipe qualificada é imprescindível, visto que as pessoas representam estafes vivos e inteligentes, capazes de lidar com as outras formas de recursos, e inclusive, encontrar soluções para sua escassez. Os docentes adquirem um significado especial, por se tratarem dos profissionais que atuam diretamente nas atividades afins da instituição.

Quadro 12: Comparativo do número de docentes e do nível de qualificação dos docentes do IFSULDEMINAS entre 2008 e 2016

Nível de qualificação	2008³⁴	%	2016³⁵	%	Varição %
Doutorado	24	19,2	190	36,47	691,67
Mestrado	47	37,6	271	52,02	10,68
Especialização	52	41,6	46	8,23	11,54
Aperfeiçoamento	0	0	0	0	0
Graduação	2	1,6	14	2,69	600
Total	125	100	521	100	316

Fonte: Adaptado de EAFI (2009), EAFM (2009), EAFMz (2009) e IFSULDEMINAS (2017)

Conforme se pode observar no Quadro 12, o número de docentes aumentou em 316% entre 2008, ano da criação do instituto, até 2016. Este número representa, em proporção, o dobro do crescimento do número de vagas que, conforme o Quadro 11, neste período, teve uma variação de 157,68%.

Inicialmente, estes números sugerem melhoria das condições de trabalho dos docentes, visto que naturalmente diminuíram a relação professor/aluno. Por este fator de análise, poder-se-ia mesmo afirmar que melhoraram as condições de atuação do professor e, conseqüentemente, seria de se esperar melhoria da qualidade dos resultados do seu fazer pedagógico, ou seja, qualidade de ensino.

Contudo, não é uma afirmação que se pode fazer a partir dos dados apresentados. Primeiramente, porque a melhoria de qualidade de ensino, além de ser de difícil quantificação, é certo que ela depende de outros fatores que vão além da relação favorável entre número de docentes e alunos. Segundo, o tempo adicional resultante da diminuição da relação professor/aluno, pelo menos em sua grande parte, foi destinado para atividades de pesquisa e extensão.

7.2.4 Sobre a pesquisa e a extensão

A pesquisa e extensão são atividades integrantes das finalidades das instituições de ensino superior. Diferente de outros institutos que, na sua constituição, integraram Cefets e escolas técnicas e agrotécnicas, conforme abordado anteriormente, o IFSULDEMINAS foi resultado da integração ocorrida com apenas escolas agrotécnicas.

Estas escolas eram especializadas na oferta de ensino técnico de nível médio, portanto não tinham experiência com atividades de pesquisa e as atividades de extensão. Eram limitadas, praticamente havia inexistência da pesquisa.

A Lei nº 11.892/2008, ao reorganizar a rede federal e criar os institutos federais, dedicou o seu

³⁴ Referem-se a somas dos dados das antigas escolas agrotécnicas de Inconfidentes, Machado e Muzambinho.

³⁵ Dados do Relatório de Gestão de 2016 do IFSULDEMINAS.

capítulo 7 para estabelecer os objetivos e as finalidades da nova institucionalidade:

(...) são objetivos dos Institutos Federais:

I - 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;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos; (BRASIL, 2001a. grifo nosso).

A inclusão da pesquisa, entre as finalidades do instituto, também ajuda a explicar o aumento de docentes portadores de título de doutorado, conforme mostra o Quadro 12. Vale lembrar que um dos principais objetivos da qualificação em nível de doutorado é a formação de pesquisadores.

Outro fator ponderante a este aumento foi a valorização do título de doutor no plano de carreira dos docentes.

De qualquer forma, a pesquisa está no centro das razões que promoveram o aumento da titulação dos docentes.

Considerando-se o princípio da indissociabilidade do ensino pesquisa e extensão, fica claro que este aumento da titulação, certamente, contribuiu na melhoria da qualidade de ensino. Esta afirmação, no entanto não significa desconsiderar as controvérsias existentes nas discussões acadêmicas que envolvem as diferentes percepções desta tríade. No caso dos institutos, as discussões sobre a forma de compor estas funções, como a pesquisa e extensão seriam 'juntadas' ao fazer pedagógico dos docentes e os conflitos passíveis desta interrelação, eram ainda incipientes.

Uma análise comparativa inerente às atividades de pesquisa e extensão entre 2008 e 2016 fica prejudicada, uma vez que estas atividades eram incipientes nas antigas escolas agrotécnicas e, por isso mesmo, são poucos os registros de dados para realização de comparações. Contudo, os dados disponíveis mostram como o IFSULDEMINAS está cumprindo os objetivos contidos nos itens III e IV do artigo 7º da lei de criação dos institutos.

Em 2008, as bolsas de iniciação científica eram, ao todo, 10. Até o ano de 2016, haviam sido beneficiados, com bolsas financiadas por diferentes órgãos de fomento, como a FAPEMIG, CNPq e recursos próprios do instituto, 578 alunos de diferentes cursos e níveis

Por meio das ações implementadas pela Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação,

observa-se que o instituto privilegiou a articulação entre os câmpus e conseguiu fortalecer a cultura científica no IFSULDEMINAS. Neste aspecto, destaca-se a estrutura administrativa organizada para distribuição dos recursos, por meio de editais, assim como a iniciativa institucional de destinar um percentual fixo (4%) do orçamento para as ações da pesquisa.

A antiga Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes, numa iniciativa isolada, havia instituído uma revista científica denominada Agrogeoambiental, que tinha como objetivo a divulgação das ações de pesquisa e extensão.

O IFSULDEMINAS prosseguiu com o periódico científico institucional, modernizando seu sistema de editoração e, principalmente, indexando-a em bases internacionais.

Quadro 13: Publicações científicas no IFSULDEMINAS entre 2009 e 2016

Tipo de publicação	Nº de publicações
Artigo completo	1.466
Trabalhos completos	1.515
Resumo expandido	1.363
Capítulos de livro	72

Fonte: IFSULDEMINAS (2017)

Como resultado destas ações, as publicações científicas foram se multiplicando no decorrer dos anos, conforme pode ser observado no Quadro 13.

Ainda neste sentido, em 2012, foram obtidos os primeiros registros de propriedade industrial que se referem a duas marcas, sendo que no final de 2016, somavam 17 marcas registradas.

Em 2014 e 2016 foram registrados oito softwares e nos anos de 2014, 2015 e 2016 foram registradas, a cada ano, uma patente.

A extensão, que a exemplo da pesquisa, não fazia parte das finalidades institucionais das antigas escolas agrotécnicas, abordava determinadas ações realizadas como parte complementar da finalidade de ensino.

Neste sentido, as escolas agrotécnicas mantinham convênios com empresas para a realização de estágio curricular dos alunos de cursos técnicos.

Eventualmente ofertavam-se cursos de formação inicial e continuada e, da mesma forma, eram aleatórios os eventos de extensão.

As raras experiências não sistematizadas, nesta área, estavam muito ligadas à personalidade dos docentes, por isso são precários os registros destas ações nos documentos das escolas.

No entanto, foi a partir da criação dos institutos, que a extensão passou a ser estruturada e, as

ações, diversificadas.

A partir de 2012, passou-se a consolidar uma gama de atividades. Além dos convênios para estágio dos estudantes e dos cursos de formação inicial e continuada, as ações em projetos estruturados de extensão, cursos de extensão, intercâmbios e convênios internacionais passaram a fazer parte do rol de atividades por meio do qual o IFSULDEMINAS passou a se relacionar com a comunidade externa.

Naturalmente, nem todas as ações de extensão, conforme descritas no Quadro 14, conseguiam abranger todos os alunos, mas é evidente que elas passaram a oferecer possibilidades diversas de interação com a comunidade externa e, desta forma, favorecerem o desenvolvimento de outras dimensões da formação humana, além da estritamente técnica funcional.

Quadro 14: Ações de extensão no IFSULDEMINAS entre 2012 e 2016

Tipo de Ação	Número de ações no exercício				
	2012	2013	2014	2015	2016
Projetos de extensão	s/i	67	142	257	247
Intercâmbio (alunos)	5	37	41	24	38
Eventos de extensão	57	85	128	224	338
Cursos de Formação inicial e continuada	69	55	172	113	123
Convênios com Institutos e Universidades estrangeiras	12	35	51	59	58
Convênios (número de empresas conveniadas)	12	176	236	275	356
Estágios (obrigatórios e não obrigatórios)	5435	5310	6507	6625	5194
Cursos de idiomas	s/i	450	1320	1440	8500

Fonte: IFSULDEMINAS (2017)

7.2.5 Gastos por aluno

A questão orçamentária foi verificada apenas a partir do indicador denominado “Gastos correntes por aluno”. Este indicador refere-se ao total de recursos gastos com cada estudante durante o ano, excetuando-se recursos de investimento, gastos precatórios e com pensionistas.

No ano de 2008, antes da criação do IFSULDEMINAS, as escolas agrotécnicas de Inconfidentes, Machado e Muzambinho gastaram respectivamente R\$ 7.308,87, R\$ 5.676,55 e R\$ 4.705,79, por aluno matriculado. Em 2016, este gasto foi de R\$ 10.539,98, por aluno.

Os valores representam um acréscimo considerável na formação dos alunos. Ainda que o valor de 2016 seja relativizado, visto que a pesquisa e extensão estão incluídas nestes custos, também é verdadeira a afirmação que a pesquisa e extensão contribuem para melhoria da qualidade de ensino.

7.2.6 A concepção de ensino integrado no nível micropolítico do IFSULDEMINAS

No que tange a concepção do ensino integrado, a análise considera a participação do autor, no cotidiano escolar, na condição de professor da educação profissional de ensino médio.

Nesta participação, destaca-se a presença nas reuniões de caráter pedagógico, a interação com colegas, tanto do ensino profissional como de ensino médio e a intensa convivência com os estudantes.

Com relação a esta concepção de ensino, não se verificou evolução da situação que fora observada em 2010.

Após as discussões iniciais, provocadas pelas alterações na legislação, pode-se dizer que o assunto deslocou-se da pauta de debates.

Embora a organização curricular e a nomenclatura imposta pela legislação levasse à repetição inevitável de que trata-se de ensino técnico integrado ao ensino médio, isto não conduziu à discussão de estratégias para implementação, ou mesmo, uma melhor compreensão, do significado filosófico desta forma de oferta.

Nesta perspectiva, destaca-se que no Câmpus Inconfidentes, do IFSULDEMINAS, mudanças recorrentes na organização curricular foram diminuindo o tempo de permanência dos estudantes nos espaços representados pelos laboratórios e pelos projetos de produção onde os conhecimentos poderiam ser contextualizados em condições reais de trabalho.

As atividades de pesquisa e extensão criaram novos ambientes de ensino que favorecem o desenvolvimento das diferentes dimensões da formação humana. Mesmo que estas atividades priorizasse o envolvimento dos estudantes dos cursos superiores, frequentemente eram aproveitados para atividades envolvendo alunos do ensino médio.

Ao final, permaneceu a compreensão de uma concepção interdisciplinar de formação.

Como já citado anteriormente, um avanço em relação ao entendimento anterior, ainda é pequeno para desencadear um processo político, ideológico e cultural a favor da superação da dicotomia formação para o trabalho e formação integral.

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.

Nesta segunda edição, incluímos os mecanismos instituídos pelo governo Dilma. Procuramos, sobretudo, compreender os efeitos destas políticas na construção do ensino integrado em duas instituições da Rede Federal.

No IFSULDEMINAS, acompanhamos este processo até meados de 2017.

Para consecução deste objetivo principal, fez-se necessário analisar a forma como o ensino propedêutico se articula com a 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, observou-se dois momentos distintos em que o Estado se reestruturou e estabeleceu novas formas de relacionamento com a sociedade. Por meio de medidas políticas, legislativas e administrativas os modos de regulação dos poderes públicos constituíram-se nas suas relações sociais, em específico, nos sistemas escolares.

O primeiro momento 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 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, n.º 11.892/2008, reorganizando a Rede Federal, com a criação dos Institutos Federais. Considera-se que, durante o governo Dilma, não ocorreram alterações que influenciaram esse modo regulação.

A elaboração de currículos de cursos técnicos integrados ao ensino médio propedêutico foi uma das principais possibilidades introduzidas 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 formas concomitante ou subsequente ao ensino médio, ou optar pelas

elaborações de novos projetos pedagógicos à luz das novas possibilidades instituídas no governo Lula. Possibilidades estas que promoveriam a integração entre o ensino médio propedêutico e a formação profissional, denominada, 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.

Contudo, entendemos 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-se interpretá-la como estratégia para evitar o confronto com 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 representavam, 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, podiam rever seus projetos pedagógicos, com liberdade, à luz das novas possibilidades.

No Câmpus 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 Câmpus 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 atender à exigência legal. O resultado deste processo foi a elaboração de documentos em que, nos seus objetivos proclamados, prevalecia a orientação para uma concepção de formação integral, enquanto as ações propostas para consecução destes objetivos, como na proposta de oferta de cursos, prevaleceram as formas que favoreciam a formação funcionalista.

O 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 observou-se, o PDI resultante deste processo não deixou clara a 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 acerca 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 câmpus em relação à Reitoria. O histórico e a cultura administrativa, desenvolvida durante o período em que as Escolas Agrotécnicas, no caso do IFSULDEMINAS, e do CEFET, no caso do IFSP, desfrutavam de autonomia inerente à condição de autarquia, dificultaram a compreensão do funcionamento da estrutura multi câmpus 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 forma de oferta, na perspectiva de concepção de formação nas escolas da 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, antes da criação dos Institutos, eram ofertados na forma de concomitância nas escolas.

A concepção de ensino integrado que prevalece, tanto no Câmpus Inconfidentes como no Câmpus

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 representou um avanço com relação às formas 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 refere-se a uma concepção de formação restrita, não assegurando aos indivíduos as condições para o exercício pleno da cidadania.

Nos câmpus pesquisados, observou-se que, embora em menor número, há 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 Câmpus Inconfidentes, prevalece a percepção de que o ensino integrado representa uma inovação sem precedentes nas políticas para educação profissional, enquanto, no Câmpus São Paulo, prevalece o entendimento de que o 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 Câmpus Inconfidentes, do IFSULDEMINAS, como no Câmpus São Paulo, do IFSP.

Nestes dois câmpus existem fatores que dificultam, no nosso entender, 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 câmpus; e) as dificuldades que os professores encontram por terem que transitar nos diferentes níveis de ensino.

No Câmpus Inconfidentes, destaca-se ainda que o ensino integrado é compreendido como algo totalmente novo, o que implica a resistência comum nas inovações por parte de alguns atores.

Entre os vários aspectos observados nos dois câmpus e que consideramos ser favoráveis ao processo de construção do ensino integrado, destacamos: a) número significativo de docentes que ingressaram após a criação do Instituto, não carregando, portanto, 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 Câmpus 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 Câmpus 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 câmpus.

No Câmpus 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 conformam 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 desse processo, 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 a redução da dualidade entre a formação propedêutica e formação profissional, significando um avanço no processo de construção em que se encontra a concepção de formação nas instituições da rede federal.

Em meados de 2017, a realidade do IFSULDEMINAS apontava para uma instituição que consolidava a oferta de ensino em todos os níveis, a pesquisa e a extensão. Contudo, as discussões institucionais relacionadas ao ensino integrado iniciadas logo após a criação do instituto, davam sinais de esgotamento. Por outro lado, a pesquisa e a extensão agregaram novos elementos que favorecem o desenvolvimento de uma concepção de formação geral mais ampla do ensino técnico de nível médio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Mario Lopes. A Origem da Reforma do Ensino Técnico no Brasil. **Revista Tecnologia & Humanismo do CEFET-PR**. Curitiba, 2000.
- ADRIÃO, Maria Thereza de Freitas. **Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Editora Xamã, 2006.
- AGUERRONDO, Inés. Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación educativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, v.23, n.3, 2007.
- AGUILAR, Luis Enrique. **O estado Desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982 – 1992**. Campinas-SP/Gráfica da FE/UNICAMP, 2000.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La Hechura de Las Políticas**: estudio introductorio y edición. 2.ed. México: Librero Editor, 1996.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**: coleção polêmicas do nosso tempo. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BARROSO, João, **A Escola Pública**: regulação, desregulação, privatização. Porto, Portugal: ASA Editores, 2003.
- BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, p.725-751, 2005.
- BARROSO, 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**. 2.ed. México: Librero Editor, 1996.
- 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. ed., Brasília, 2001a.

- _____. Lei nº 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.ed., Brasília, 2006.
- _____. I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: **Anais e Deliberações**. Brasília, MEC/SEMTEC, 2007a.
- _____. Decreto Lei nº 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 nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 30/12/2008.
- _____. Chamada Pública nº 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. 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://mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=full&id=1234567890) , acesso em 16/11/2011.

_____. Decreto-Lei N° 9.613, Lei Orgânica do Ensino Agrícola, Rio de Janeiro, de 1946.

_____. I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica: Anais e Deliberações. Brasília, MEC/SEMTEC, 2007a.

_____. Decreto Lei nº. 6.095: Estabelece Diretrizes para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs, Brasília, 2007b.

_____. MEC, PRONATEC - Um caminho de oportunidades pela Educação Profissional e Tecnológica. Apresentação do Pronatec 2016 – Evento realizado em março de 2016. Disponível http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36561-pronatec-2016-apresentacao-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em 06/06/2017.

_____. MEC, Expansão da Rede Federal. Brasília 2017. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>, acesso em maio de 2017.

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.

- ClAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G.; ClAVATTA, M.; RAMOS, M.; (Orgs.). **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. 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 (Orgs.). **Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais**. São Paulo: LTr, 2003.
- CONAE, **Conferencia Nacional de Educação 2010, Documento Final**. Brasília, 2010
- CORAGGIO, José Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio; (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CUNHA, Luis. A.; GOES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- CUNHA, Luiz Antonio, O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. In: Revista Brasileira de Educação, n.14, Mai/Jun/Jul/Ago, 2000.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. A era Vargas. São Paulo: Moderna, 1997.
- DOMBOSCO, Cristiane Teresa. A legislação educacional e o conceito de qualidade na educação de jovens e adultos: princípios e orientações. In: III CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Zaragoza / Espanha. Novembro de 2012. Disponível em www.anpae.org.br/iberoamericano2012/trabalhos. Acesso em setembro de 2013.
- EAFI – ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL DE INCONFIDENTES MG. **Relatório de Gestão do Exercício de 2008**. Inconfidentes, 2009.
- EAFM – ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL DE MACHADO MG. Relatório de **Gestão do Exercício de 2008**. Machado, 2009.
- EAFMz – ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL DE MUZAMBINHO MG. **Relatório de Gestão do Exercício de 2008**. Muzambinho, abril de 2009.
- FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil. In: MENESAS, João Gilberto de Carvalho et al. 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, v.3, 2008.
- FERRETTI, Celso J.; 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, n.70, 2000.

FERRETTI, Celso J. O pensamento educacional em Marx e Gramsci e a concepção de politecnia. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, v.7, Suplemento. 2009.

FERRETTI, 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.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 7.ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M; RAMOS. M. (Orgs.). **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. São Paulo, SP: Cortez, 2005.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M; RAMOS. M.; (Orgs.). A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, número especial, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In FAZENDA, I. **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A polissemia da categoria trabalho e a batalha das ideias nas sociedades de classe. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n.40, 2009.

GANZELI, P. O processo de planejamento participativo da unidade escolar. *Política e Gestão Educacional*, v.1, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Câmpus Araraquara, 2001. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/#!/departamentos/ciencias-da-educacao/publicacoes/revistaeletronica>.

Acesso em janeiro de 2012.

GANZELI, Pedro; 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: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 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.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Tradução:

Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas: Unicamp/DPCT, 1993.

HAGE, J. LDB – Análise de uma etapa vencida. In: **Educação e Sociedade**, n.37, dezembro de 1999.

HELOANI, José Robert. **Gestão e organização no capitalismo globalizado**: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

IFSULDEMINAS – INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUL DE MINAS GERAIS, **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Pouso Alegre, março de 2017.

INACIO, Paulo César de Souza. **Capitalismo, acumulação flexível e educação profissional no Brasil**: polivalência ou politecnicidade? 2010. Tese (Doutorado em), Universidade de Campinas - UNICAMP, Campinas, 2010.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação básica 2015. Brasília: Inep, 2016. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinope-sinopse>. Acesso em 05/06/2017

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e Profissional: as políticas do Estado neoliberal**. 4 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2007. (Coleção Questões de Nossa Época).

KUENZER, 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. (Orgs.). **Trabalho Formação e Currículo – Para onde vai a escola?** São Paulo: Xamã, 1999.

KUENZER, 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.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LINDBLOM, C. La ciencia de “salir del paso”. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La Hechura de Las Políticas**: estudio introductorio y edición. México: Librero Editor, 2.ed. 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. Acesso em Setembro 2011 2006.

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, ago. 1979.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE; 5(4), p. 28-42, out/dez, 1991.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: Fundap, 2000.

MORAES, Reginaldo. As Incomparáveis Virtudes do Mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos mercados do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, M. Maria; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI**. Reformas e debates. Campinas SP: Autores Associados, 2000.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo-SP: Editora SENAC, 2001.

MOURA, Henrique Dantas. Educação básica e educação profissional e tecnológica: Dualidades históricas e perspectivas de integração. **Revista Holos**, v.2, 2007. Disponível em <http://www.cefetrn.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/11/110>. Acesso em 03/05/2008.

MOURA, 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, v.31, jul./set. 2010

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). 2010. Salvador, Tese (Doutorado em....), 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.

OLIVEIRA, Gleice Izaura da Costa; BARBOSA, Mário Médice. Memórias Ausentes na História do IFPA (Câmpus-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 República. In: **Congresso Brasileiro de História da Educação**, Sociedade Brasileira da Educação, Rio de Janeiro – RJ, 2000.

OLIVEIRA, Ramon Pires de. **Formar Cidadãos Úteis**: Os Patronatos Agrícolas e a Infância Pobre na Primeira República. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2003.

ORTIGARA, C.; GANZELI, P. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Permanências e Mudanças. In: BATISTA, Eraldo Leme; MÜLER, Meire Terezinha (Orgs.). **A Educação Profissional do Brasil**: História, desafios e perspectivas para o século XXI. Campinas: Editora Alínea, 2013.

ORTIGARA, C. Reformas Educacionais no Período Lula (2003-2010): Implementação nas Instituições Federais de Ensino Profissional. 2012. Campinas. Tese (Doutorado em....). Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas, SP. 2012.

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)

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 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; TEIXEIRA, Zuleide Araujo. A educação básica redimensionada. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 4.ed. São Paulo, SP: Cortez: 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3.ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

RAMOS, Marise. Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M; RAMOS, M. (Orgs.). **Ensino Médio Integrado**: concepção e contradições. 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: TERSSAC, Gilbert (dir.). La Théorie 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. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 2.ed., Belo Horizonte: Autentica, 2000.

SANTOS, **Por Uma Outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Record, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Sobre a concepção de politecnia**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 1989.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória**, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

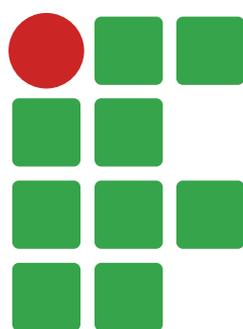
SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política Educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: âmbitos dos municípios. **Educação e Sociedade**, v. 20, n. 69, dez. 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 35. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2002.

SAVIANI, Dermeval. O choque teórico da politecnia. **Trabalho, Educação e Saúde**, v.1, n.1, p.131-152, 2003.

- SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 228, n. 100, 2007a.
- SAVIANI, Dermeval. Trabalho e Educação: fundamentos ontológicos e históricos. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, nº. 34, 2007b.
- SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2.ed. revisada e ampliada. Campinas, SP: Autores Associados. 2008.
- 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.
- 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.
- 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.
- UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Jomtiem, 1990.
- VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. “PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?”. In: **Educação e Sociedade**, São Paulo/*Campinas*, v.23, n.80.



**INSTITUTO
FEDERAL**

Sul de Minas Gerais