



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ROSEMEIRE BARAÚNA MEIRA DE ARAUJO**

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA, A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO  
DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA**

Salvador  
2014

**ROSEMEIRE BARAÚNA MEIRA DE ARAUJO**

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA, A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO  
DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Couto Cunha

Salvador  
2014

**ROSEMEIRE BARAÚNA MEIRA DE ARAUJO**

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA, A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO  
DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Salvador, 17 de outubro de 2014.

**Alda Muniz Pepe** \_\_\_\_\_

Doutorado em Psychopédagogie És Sciences de l'Education

**Maria Abadia da Silva** \_\_\_\_\_

Pós Doutorado em Educação pela Universidad de Salamanca  
Doutora em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp)  
Universidade de Brasília (UnB)

**Maria Couto Cunha (Orientadora)** \_\_\_\_\_

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

**Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes** \_\_\_\_\_

Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Às

*minhas mães, Tereza Baraúna, trabalhadora rural e analfabeta que permitiu o apoio da família em minha educação e Irene Santiago, que se fez um apoio incondicional para o estudo e para a vida.*

Aos

*que acreditam em milagres e constroem cotidianamente as circunstâncias para que eles aconteçam.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo, pelos milagres operados em minha vida nessa difícil jornada de construção da tese.

À minha especial e querida orientadora que com muita compreensão e apoio reduziu consideravelmente os fardos desse processo. Agradeço por todos esses anos de convivência, respeito e orientação nas diversas produções.

À família, por ser o suporte que nos ampara quando fraquejamos diante do inesperado, em especial a Irene Santiago, minha prima-mãe, a Elder Araújo, esposo amado e grande parceiro na concretização desse projeto e a querida sogra Olinda que com seu delicioso tempero colaborou com as condições para o desenvolvimento da escrita. A tia Neusa e primas Patrícia e Alessandra pelo apoio e carinho. Ao meu irmão José Augusto e sua esposa Ailza Santana, minhas sobrinhas Taise e Thaine e seus respectivos esposos Fabrício e Leandro pela acolhida nos momentos de lazer, de angústia e de escrita e pela mais singela tradução do conceito de família.

A Jean Mário Costa, por ser um grande incentivador para o ingresso no doutorado. Agradeço não só pela motivação inicial, mas também por todo apoio, produções, discussões e amizade ao longo do percurso.

Aos integrantes do Programa de Pós-graduação em Educação da UFBA pela viabilidade desse trabalho.

Aos professores Jefferson Mainardes, Vera Mendes e Vera Fartes pelas importantes sinalizações na etapa de qualificação.

Aos amigos do Núcleo de Estudos em Políticas Educacionais (NEPE), Michele, Jean, Eudes, Cristiane, Marta, Daelcio, Anderson, Aparecida e Micaela pelos diálogos e discussões teóricas que nos capacita nesse esforço de entendimento das políticas públicas.

Aos amigos do Instituto Federal Baiano, em especial aos que atuam na Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional pelo convívio harmônico e parceria. Agradeço de forma particular a Jesusa Fidalgo, Mércia Xavier, Denilson Sodré, Juliana Alves, Ozenice, Priscila Fonseca, Humberto Santiago, Edson Machado, Alda Rezende, Kelly Cristina, Vânia Pimentel, Pedro Issa, Vinícius Pereira, Cláudia Telles, Michela Sena, Maria Matilde, Camila Santana e Janaína Rosado pelo compartilhamento de forma mais intensa das dificuldades e alegrias

desse processo. À Francineide de Jesus, Mirna Ribeiro e Camila Góes que acompanharam as tensões da reta final desse trabalho.

Aos amigos José Agnaldo, Telma Cardozo, Luciana Pimentel, Nívea Gonçalves, Cristiane Brito, Jussara Martins, Cristiane Almeida e Hildonice Batista pelo carinho, amizade, atenção e certeza de que posso contar em qualquer circunstância.

Enfim, a todos que injustamente traídos pela memória me ajudaram a materializar esse audacioso projeto.

*Não há sujeição tão perfeita como aquela que conserva a aparência da liberdade; dessa forma, cativa-se a própria vontade (Rousseau).*

## RESUMO

Nesse trabalho desenvolvemos um estudo qualitativo, com base nas abordagens da Análise de Políticas e no Ciclo de Políticas, com o objetivo de analisar o modelo de gestão de Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica à luz da Nova Gestão Pública. A criação desses institutos está inserida no conjunto das políticas educacionais recentes expressas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), caracterizada como Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Discutimos as formas de regulação da educação profissional no Brasil e seu efeito para a democratização da gestão dessas instituições, articulando essas medidas com as orientações de organismos internacionais, com a concepção de Estado e a organização da administração pública subjacente. Como procedimento metodológico, realizamos análise de conteúdo de documentos formais e de legislação específica, além da consulta à literatura pertinente. Nesse processo, quatro categorias se destacaram com maior evidência no estudo: gestão democrática, planejamento, gerencialismo e regulação. Essas categorias foram analisadas a partir de documentos de dois institutos situados no Estado da Bahia. Com essa pesquisa questionamos os efeitos do gerencialismo como orientador da modernização da gestão e seus impactos para a consolidação dos princípios democráticos. Os resultados dessa investigação revelam formas específicas de regulação da educação profissional, expressas por meio do planejamento, de contratos de gestão e da atuação dos órgãos de controle externo. Essa política de expansão da rede federal de educação profissional incorpora nos documentos oficiais certo hibridismo que mescla os ideais de uma gestão democrática à tendência gerencial, que enfatiza o alcance de resultados e a responsabilização dos executores em detrimento do acompanhamento dos processos. Desse modo, são reduzidos os espaços para uma discussão sistemática que aprofunde as análises sobre seus benefícios, limites e incompatibilidades na condução da gestão nessa rede.

**Palavras-chave:** Educação profissional. Nova Gestão Pública. Regulação. Gestão democrática. Planejamento.

## ABSTRACT

In this research work, we present a qualitative study based on Policy Analysis and Policy Cycle approaches, aiming to analyze the model of management in Federal Institutes of Professional and Technological Education, focusing on the New Public Management. The creation of these institutes is in the set of recent educational policies stated in Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – *Educational Development Plan* -, characterized as the Expansion of Federal Network of Professional and Technological Education. We discuss forms of regulation in professional education in Brazil and their effect on management democratization of these institutions. Moreover, articulating these measures with guidelines from international organizations, the concept of the state and the organization of the underlying public administration. As methodological proceedings, we conducted the analysis of content using formal documents and specific legislation, besides consulting relevant literature. In this process, four categories pointed out clearly in the study research: democratic management, planning, managerialism and regulation. These categories were analyzed in documents from the two institutes located in the State of Bahia. In this research work, we question the effects of managerialism as a guide to modernization in management and its impacts on the consolidation of democratic principles. The results of this investigation showed specific forms of regulation in professional education, expressed through planning, management contracts and the performance of the external control agencies. This policy of expanding the federal network of professional education incorporates, in official documents, a certain hybridity which mixes the ideals of democratic management with managerial tendency. It emphasizes the achievement of results and administrative liability of the performer agents in detriment to management monitoring processes. Thus, the spaces to a systematic discussion to deepen the analysis on benefits, limitations and incompatibilities in the conduct of management in this federal network are reduced.

**Keywords:** Professional Education. New Public Management. Regulation. Democratic Management. Planning.

## RESUMEN

El presente trabajo desarrolla un estudio cualitativo, con base en los enfoques del Análisis de Políticas y en el Ciclo de Políticas, con el objetivo de analizar el modelo de gestión de los Institutos Federales de Educación Profesional y Tecnológica a la luz de la Nueva Gestión Pública. La creación de estos institutos se insiere en el conjunto de políticas educacionales recientes, detalladas en el Plano de Desenvolvimiento de la Educación (PDE), caracterizado como la expansión de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica. Con ese objetivo, discutimos las formas de regulación de la educación profesional en Brasil, y su efecto en la democratización de la gestión de esas instituciones, articulando esas medidas con las orientaciones de organismos internacionales, con excepción del Estado y de la organización de la administración pública subjacente. Como procedimiento metodológico, realizamos el análisis del contenido de los documentos formales y de la documentación específica, además de realizar consulta a la literatura pertinente. En este proceso, cuatro categorías se destacaron con mayor evidencia en el estudio: gestión democrática, planeamiento, gerencia y regulación. Esas categorías fueron analizadas a partir de los documentos de dos institutos situados en el Estado de Bahía. En esta pesquisa cuestionamos los efectos de la gerencia como orientadora de la modernización de la gestión y sus impactos para la consolidación de los principios democráticos. Los resultados de esa investigación revelan formas específicas de regulación de la educación profesional, expresadas por medio del planeamiento, de contratos de gestión y de la actuación de los órganos de control externo. Esa política de expansión de la Red Federal de Educación Profesional incorpora a los documentos oficiales cierto hibridismo, el cual aúna los ideales de una gestión democrática a la tendencia gerencial, que enfatiza el alcance de resultados y responsabiliza a los ejecutores en detrimento del acompañamiento de los procesos. De esta forma, se reducen los espacios para una discusión sistemática que profundice los análisis sobre sus beneficios, límites e incompatibilidades en la conducción de la gestión en esa red.

**Palabras clave:** Educación profesional. Nueva gestión Pública. Regulación. Gestión democrática. Planeamiento.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Gráfico 1</b> – Criação/federalização de unidades de educação profissional no Brasil .....	144
<b>Figura 1</b> – Distribuição dos Campi do IF Baiano e do IF Bahia no território do estado da Bahia .....	161
<b>Quadro 1</b> – Relação de <i>Campi</i> do IFBA .....	163
<b>Quadro 2</b> – Relação de <i>Campi</i> do IF Baiano.....	167

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Agency for International Development
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CIE	Conferências Ibero-americanas de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONCEFET	Conselho de Diretores dos CEFETs
CONDAF	Conselho dos Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais
CONDETUF	Conselho dos Diretores das Escolas Técnicas vinculadas as Universidades Federais
DGTI	Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação
Ean	Enfoque de Análise de Política
EAv	Enfoque de Avaliação de Política
EMARC	Escolas Média de Agropecuária Regional da Ceplac
EPT	Educação para Todos
ETFBA	Escola Técnica Federal da Bahia
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento de Escola
IBERFOP	Programa Ibero-americano de Cooperação para o Desenho Comum da Formação Profissional
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
IF	Instituto Federal

IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFBaiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IGC	Índice Geral de Curso
ILPES	Instituto Latino-Americano e o Caribe de Planejamento Econômico e Social
INEP	Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NEBAs	Necessidades Básicas de Aprendizagem
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAHE	Plano de Ação Hemisférico sobre Educação
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional da Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	Projeto Principal de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRELAC	Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMEDLAC	Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
PROUNI	Programa Universidade para Todos

SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional
TAM	Termo de Acordo de Metas e Compromissos
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos pela Educação
UJ	Unidade Jurisdicionada
UNED	Unidade de Ensino Descentralizada
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USA	United States of America

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1.1</b>	<b>Objetivos</b> .....	22
1.1.1	Geral .....	22
1.1.2	Específicos.....	23
<b>1.2</b>	<b>Trajectoria e relação com o objeto de investigação</b> .....	23
<b>1.3</b>	<b>Procedimentos metodológicos: os caminhos da pesquisa</b> .....	24
<b>1.4</b>	<b>Estrutura da tese</b> .....	28
<b>2</b>	<b>O CAMPO DA PESQUISA EM POLITICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO: DEFINIÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS</b> .....	31
<b>2.1</b>	<b>Políticas públicas: uma definição necessária</b> .....	33
<b>2.2</b>	<b>Os desafios para a constituição do campo da pesquisa em políticas públicas</b> .....	38
<b>2.3</b>	<b>O enfoque de análise de políticas: discussões conceituais para a pesquisa em políticas públicas em educação</b> .....	39
<b>2.4</b>	<b>As contribuições do ciclo de políticas para a análise de políticas públicas no campo Educativo</b> .....	43
<b>3</b>	<b>ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS NOVOS MODELOS DE REGULAÇÃO</b> .....	47
<b>3.1</b>	<b>Estado: breve histórico e conjecturas conceituais</b> .....	48
3.1.1	Estado Moderno e o exercício do poder .....	54
3.1.2	Neoliberalismo e crise capitalista do pós-guerra.....	55
<b>3.2</b>	<b>O legado histórico da Administração Pública na constituição do Estado Brasileiro</b> .....	59
3.2.1	A administração pública brasileira e o patrimonialismo .....	61
3.2.2	A administração pública brasileira e a burocracia.....	63
<b>3.3</b>	<b>REFORMA DO ESTADO PARA UMA NOVA GOVERNANÇA: UM MODELO PÓS-BUROCÁTICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	66
3.3.1	O processo de reforma do aparelho administrativo do Estado no Brasil.....	70
3.3.2	O gerencialismo como fundamento para a reforma administrativa do Estado.....	71
3.3.3	Os contratos de gestão como instrumento de controle e responsabilização .....	75
3.3.4	O Novo Serviço Público: um paradigma de administração emergente .....	76
<b>3.4</b>	<b>A forma reguladora do Estado: uma análise do conceito de regulação aplicado à Educação</b> .....	79

3.4.1	A regulação no campo educacional .....	81
3.4.2	Regulação pós-burocrática na educação sob a égide da Nova Gestão Pública .....	85
<b>4</b>	<b>A EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS DE 1990 E AS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO .....</b>	<b>88</b>
<b>4.1</b>	<b>Os organismos multilaterais e os pilares do projeto internacional de Educação: da Educação como direito à Educação como serviço .....</b>	<b>90</b>
4.1.1	A Cepal e a formação para a reestruturação produtiva.....	90
4.1.2	O Banco Mundial e as orientações financiadas para a reforma da educação .....	93
4.1.3	A Unesco e os pilares universais para a formação .....	95
4.1.4	As conferências internacionais: via de construção do consenso para as reformas educacionais.....	97
4.1.5	Os organismos internacionais e a gestão da educação após a década de 1990 .....	103
<b>4.2</b>	<b>Gestão e autonomia como panaceia para reduzir os males da Educação .....</b>	<b>105</b>
<b>4.3</b>	<b>A Educação brasileira nos anos 2000: rupturas e continuidades na política Educacional .....</b>	<b>114</b>
4.3.1	O Compromisso Todos pela Educação.....	117
<b>5</b>	<b>A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E A IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO DE GESTÃO NA REDE FEDERAL TECNOLÓGICA.....</b>	<b>121</b>
<b>5.1</b>	<b>Do assistencialismo à política pública: breve apresentação dos antecedentes históricos da Educação profissional no Brasil .....</b>	<b>122</b>
5.1.1	Os primórdios da educação profissional no Brasil: da Colônia ao início da República	122
5.1.2	A educação profissional da década de 1930 à década de 1950 .....	127
5.1.3	A Educação Profissional no período da Ditadura Militar.....	133
5.1.4	Educação profissional em tempos de democratização: aspectos políticos e legais .....	135
<b>5.2</b>	<b>A construção do consenso em torno de uma educação profissional para a América Latina: tendências e influências dos organismos internacionais .....</b>	<b>138</b>
5.2.1	O PROEP e as novas bases para a gestão da educação profissional no Brasil.....	141
<b>5.3</b>	<b>Os novos encaminhamentos para as políticas de Educação profissional no Brasil .....</b>	<b>143</b>
5.3.1	A revogação do Decreto 2.208/97 e o novo plano de expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica .....	143
5.3.2	A proposta de gestão democrática no documento “Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica” .....	145

5.3.3 Os Institutos Federais de Educação: um novo modelo de gestão para a educação profissional? .....	147
<b>6 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS ESTRATÉGIAS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA BAHIA .....</b>	<b>152</b>
<b>6.1 A estrutura administrativa dos Institutos Federais de Educação profissional e Tecnológica.....</b>	<b>153</b>
<b>6.2 O Plano de Desenvolvimento institucional como instrumento de regulação da Educação profissional nos IFs .....</b>	<b>154</b>
<b>6.3 O controle dos resultados via contratos de gestão .....</b>	<b>158</b>
<b>6.4 Os Institutos Federais de Educação Profissional na Bahia: uma análise a partir do PDI e do Relatório de Gestão .....</b>	<b>160</b>
6.4.1 O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA: breve Histórico .....	161
6.4.2 O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Baiano – IFBaiano: breve Histórico .....	165
<b>6.5 Elementos da nova gestão pública na gestão dos Institutos Federais baianos.....</b>	<b>168</b>
6.5.1 O planejamento institucional e sua interface com os princípios gerenciais .....	168
<b>6.6 Novas formas de controles por resultados.....</b>	<b>174</b>
6.6.1 O Tribunal de Contas da União e os requisitos gerenciais na prestação de contas .....	175
<b>7 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE AO MODELO DE REGULAÇÃO GERENCIALISTA: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA REDE FEDERAL.....</b>	<b>180</b>

## INTRODUÇÃO

Nessa tese desenvolvemos uma análise das novas formas de regulação da educação profissional no Brasil, explicitando os mecanismos de ação do Estado, em articulação com as demais políticas que vêm sendo implementadas no setor educação, sob a égide da Nova Gestão Pública. Trata-se de um estudo sobre o modelo de gestão dos Institutos Federais de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia, destacando seu efeito para o processo de democratização da gestão nessas instituições.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007, sobretudo, com o Programa Brasil Profissionalizado, inaugura-se um novo modelo de instituição para a oferta da educação profissional, na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. A proposta de implementação desse modelo consistiu no aproveitamento da estrutura de centros federais de educação tecnológica (Cefets), de escolas técnicas e agrotécnicas federais para transformá-los em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Estas instituições na proposta governamental aparecem como uma inovação, tendo em vista a inexistência desse modelo na história educacional brasileira e de outros países. Contudo, a estrutura organizacional e a condução administrativa dos processos internos adotados para acompanhar essa transformação necessitam de uma análise mais apurada, em atenção às recentes mudanças operadas no campo da gestão, em conformidade com os avanços tecnológicos, com a reestruturação do sistema de produção de bens e serviços e as orientações gerenciais predominantes no contexto da gestão pública brasileira.

Nessa análise deve-se atentar para o fato de que, nas últimas décadas tem-se observado a existência de uma agenda internacional com a tarefa de coordenar o debate e as ações em torno de questões consideradas cruciais para a sustentabilidade do atual projeto de sociedade em âmbito global. Recentemente, têm sido discutidas entre outras questões as relativas à pobreza, às desigualdades, aos preconceitos e à exclusão social, política e econômica de uma parcela significativa da população de diversos países, o que tem lançado novos desafios para as políticas públicas que intencionam reforçar a democracia como regime político. Assuntos dessa ordem têm repercussões nos debates e nas proposições para o campo educacional.

Assim, ações de combate à pobreza e incentivo à competitividade são de grande relevo no campo da educação em geral e mais pontualmente da educação profissional. Esta última, que até o início dos anos 2000 registrava em sua evolução a estreita relação com os interesses

do processo produtivo, com vistas ao atendimento às demandas de mercado, passa a compor a agenda de governo, integrando o rol das políticas públicas (SILVA, 2011).

Em se tratando de uma forma específica de atuação do Estado por meio de uma política pública é relevante uma análise que focalize além das interferências locais na condução do seu processo de elaboração e execução, também as orientações que vêm sendo desenvolvidas em âmbito internacional, com impactos na educação brasileira. É necessário ainda refletir sobre a concepção de Estado subjacente e o seu papel na criação de estratégias para implantar as ações em conformidade com um projeto particular de sociedade e compreender as formas de estruturação da política estatal e sua interlocução no desenvolvimento do sistema econômico.

Assim, as implicações inerentes ao tratamento da educação profissional como uma política pública, as decorrentes mudanças na gestão e a reestruturação e expansão da Rede Federal de Educação Profissional, com a criação dos Institutos Federais, se tornam um importante elemento para análise, principalmente em virtude dessa modalidade de formação apresentar proximidades com as mudanças operadas no sistema econômico nacional e global.

O projeto de transformação de centros e escolas técnicas federais em IFs desperta o interesse não só pela amplitude e complexidade da proposta, mas por ela estar inserida no contexto da redemocratização política e da reestruturação do papel do Estado na educação, com consideráveis investimentos em políticas públicas, incluindo as direcionadas para a educação profissional. Os desafios atrelados a este processo de implantação o torna por si só passível de análise, para além dos possíveis resultados comumente perseguidos pelas avaliações das políticas públicas.

No bojo dessas transformações, entre muitas perspectivas, duas se destacaram com concepções distintas sobre a organização administrativa do Estado brasileiro: uma inspirada na vertente gerencial, orientada pelos princípios da modernização, eficiência e eficácia; a outra amparada no arcabouço das discussões provenientes do período de redemocratização, em defesa de uma gestão autônoma e participativa, tendo como referencial a vertente societal. Contudo, “ambas as vertentes se diziam portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar buscando a ampliação da democracia no país” (PAULA, 2005, p. 37). Essa constatação reforça a necessidade de um aprofundamento na compreensão das características dessas vertentes e suas implicações para a gestão educacional. No Brasil se constatou a existência de experiências isoladas com algumas relações com os princípios básicos de cada

uma dessas perspectivas. Mas, nota-se uma inclinação do Estado na disseminação e fortalecimento da vertente gerencial, conforme se observa no modelo proposto para a reforma administrativa da década de 1990. No entanto, o que tem orientado as discussões sobre essas perspectivas são os efeitos que estas produzem para a sociedade em decorrência da utilização mais acentuada de alguns dos princípios que as caracterizam no processo de elaboração e execução de políticas públicas.

Em virtude da abrangência e dos objetivos que compõem a política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, no PDE estão expressas grandes promessas para operar as transformações na oferta de cursos profissionalizantes, bem como sua inserção no contexto local e regional, sendo considerada uma ação de grande relevo nesse Plano. Assim, em 2008, por meio da Lei nº. 11.892 foram criados 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia distribuídos por todo o território nacional e com o propósito de interiorizar a oferta da educação profissional e estreitar as relações entre a ação do poder público e as comunidades locais.

Na perspectiva de Saviani (2007) três iniciativas se destacaram nesse processo de expansão da educação profissional e tecnológica: a) ampliação do número de vagas com o propósito de triplicar a oferta pela via da educação a distância nas escolas públicas estaduais e municipais e articular o ensino profissional com o ensino médio regular; b) o aumento de postos de trabalho com a abertura de novos concursos públicos; c) abertura de novas escolas federais em cidades-polo, possibilitando a oferta de 200 mil novas vagas até o ano de 2010.

Acompanha a implementação dessa política os princípios das novas formas de gestão em curso na realidade brasileira, intensificadas a partir da década de 1990, com a valorização das ações desenvolvidas pela iniciativa privada, sendo estas consideradas padrão para a reestruturação da administração pública. De acordo com Farah (1995, p.22), essa tendência à depreciação da ação do Estado foi um fenômeno presente tanto nos países avançados quanto nos que estavam em fase de desenvolvimento, estabelecendo uma relação de polarização entre Estado e mercado. Este último considerado “eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade.”

Sob o argumento da ineficiência do Estado, atribuída ao uso excessivo do modelo burocrático, foram elaboradas e implantadas ações com vistas ao alcance da modernização julgada necessária às novas formas de produção e acumulação capitalista. Todavia, as

mudanças propostas não propagam rupturas profundas com as antigas estruturas, mas ajustes necessários no intuito de uma maior flexibilidade institucional para o alcance dos resultados almejados em diversas áreas, principalmente para o sistema educacional. Surgem, dessa maneira, modos distintos de concepção de Estado e de suas funções na sociedade, impactando sobremaneira a estrutura administrativa de alguns países do globo, inclusive do Brasil. Conforme adverte Canotilho,

quando, por exemplo, se insiste na substituição do *paradigma burocrático* da administração pelo paradigma *administrativo-empresarial* isso traduz-se também na emergência de um novo paradigma do Estado que hoje tende a ser denominado paradigma do *Estado-regulador* (CANOTILHO, 2000, p. 21).

Tendo em vista essa nova configuração, as instituições públicas de educação têm oscilado de acordo com as tendências dos governos de distintos períodos, adotando procedimentos e regras com o propósito de promover os ajustes no projeto educacional em curso. No receituário que orientou o projeto de reforma administrativa do Estado no Brasil está expresso que,

a regulação e intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura - uma intervenção que não compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 237).

Esse movimento pode ser identificado na análise das políticas educacionais implementadas nas duas últimas décadas, nas quais é possível perceber um conjunto de elementos que se articulam e sinalizam significativas transformações nas formas de governo e nos modos de regulação da educação nacional. Algumas dessas medidas impulsionadas pela abertura política e pela necessidade de democratizar o acesso das massas à escola. No entanto, a estreita relação com as demandas da esfera econômica, por vezes, produz efeitos contraditórios que são identificados por estudos recentes sobre as políticas educacionais, os quais têm demonstrado o surgimento de uma nova forma de regulação, denominada pós-burocrática, associada à Nova Gestão Pública. De acordo com Santos (2009) o *New Public Management* é um conceito que emerge em “resposta à necessidade de novas formas de intervenção política, para assegurar a governabilidade e a eficácia da administração”. Utilizando, para tanto, estratégias e instrumentos que impactam sobremaneira a política institucional e as rotinas organizacionais, com reflexos expressivos que abrangem o “planejamento estratégico e a gestão financeira, o serviço público e as relações de trabalho, a organização e métodos e a auditoria e prestação de contas” (SANTOS, 2009, p.20).

Assim, constantemente, as instituições públicas têm sido solicitadas a exercer papéis distintos, algumas passando por um processo de reestruturação a fim de atender às prerrogativas das transformações econômicas, sociais e políticas que tem questionado a educação formal disponibilizada à população. Concomitante a esse processo os mecanismos de regulação que promovam os ajustes às demandas apresentadas começam a ser pensados sob um novo prisma, amparado nos pressupostos da Nova Gestão Pública. Assim, “discutir em que medida as evidências empíricas desta nova regulação nos permitem identificar o que há de concreto e de retórica nesses processos, parece essencial” (OLIVEIRA, 2005, p.7).

Além disso, com o aumento dos investimentos em educação profissional nesse contexto de globalização econômica, reestruturação produtiva e aumento da competitividade entre países, como se observa no curso histórico da educação, há sem dúvida nessa proposta uma expectativa para o desempenho dessas instituições, nem sempre condizente com as necessidades de desenvolvimento humano e social, mas atreladas à dinâmica da economia e suas demandas por formação para atuar nesse cenário de rápidas e complexas transformações. As instituições sofrem mudanças estruturais para promover ampliações e diversificações em seus processos formativos e são orientadas a desenvolver inovações na gestão, com foco na racionalidade técnica e aumento da produtividade.

Todas essas mudanças geraram impactos significativos nas políticas públicas, porém os estudos que abordam a questão ainda são insuficientes para a constituição de um campo de investigação próprio. De acordo com Celina Souza (2006),

a partir da influência do que se convencionou chamar de ‘novo gerencialismo público’ e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com ‘independência’ política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas (SOUZA, 2006, p.15).

Diante do exposto, questionamos a forma com que essa busca por eficiência interfere no desenho das políticas públicas, ou, mais precisamente, se os conceitos e as práticas provenientes da Nova Gestão Pública interferem no processo de democratização da gestão nas recentes políticas de educação profissional, considerando o atual fenômeno da expansão da rede federal dessa modalidade de ensino.

Convém lembrar que após mais de duas décadas do estabelecimento em lei de princípios (participação, autonomia e descentralização) e mecanismos democráticos (eleições para dirigentes escolares; implantação de conselhos escolares; construção coletiva de proposta pedagógica e orçamento participativo) estes parecem não ter dado conta de auxiliar as instituições de ensino, em sua totalidade, no alcance da democratização da gestão. Isso se deve em grande medida às contradições concernentes à concepção e implementação de políticas, tendo em vista os diferentes projetos educacionais em disputa na sociedade brasileira, mormente aos rumos do pensamento hegemônico neoliberal em destaque nas últimas décadas.

Portanto, a análise da atuação do Estado, por meio das políticas educacionais deve ser uma atribuição das propostas de investigação orientadas por uma perspectiva crítica, na qual há um compromisso político com as condições favoráveis ao desenvolvimento da justiça social e do bem comum em oposição aos efeitos produzidos pelo modo de acumulação capitalista.

A presença do Estado brasileiro na educação profissional nos últimos anos vem se ampliando, com um evidente direcionamento de políticas que tem norteado desde os propósitos dessa educação até a destinação de recursos e avaliação de resultados. Esse aspecto incita questionamentos acerca da forma de funcionamento e organização dessas instituições e suas relações com as proposições legais, na perspectiva do fortalecimento das práticas democráticas, considerando sua vinculação à União, instância do pacto federativo com competência para coordenar a implementação de políticas educacionais com esse propósito.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Geral**

Analisar o modelo de gestão de Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica à luz da nova gestão pública, discutindo as novas formas de regulação da educação profissional no Brasil e seu efeito para a democratização da gestão dessas instituições.

### 1.1.2 Específicos

- Analisar as contribuições das abordagens teórico-metodológicas da Análise de Política e do Ciclo de Políticas nos estudos sobre políticas públicas, com destaque para as políticas educacionais.
- Investigar a constituição do modelo administrativo do Estado brasileiro a partir de sua evolução histórica e as implicações do gerencialismo para a definição e implementação de políticas públicas, em especial as educacionais.
- Discutir o contexto da formulação de políticas educacionais a partir das novas configurações do Estado brasileiro e suas repercussões para a gestão.
- Analisar a transformação da educação profissional brasileira em política pública, articulando concepções e propostas com os modelos de gestão e as políticas implementadas a partir da década de 90.
- Identificar, a partir de análise documental, a configuração da gestão democrática, do planejamento, do gerencialismo e da regulação no modelo de gestão dos Institutos Federais da Bahia, sob a égide da nova gestão pública e suas repercussões para a democratização da gestão.

### 1.2 Trajetória e relação com o objeto de investigação

Duas motivações conduziram o nosso interesse por investigar essa proposta. A primeira está relacionada ao desenvolvimento do trabalho do mestrado que deu origem à dissertação intitulada: *Autonomia Monitorada: o Fundescola e a gestão da educação municipal*. Nessa pesquisa analisamos a interferência do Banco Mundial na tentativa de implantação de um novo modelo de gestão para a educação brasileira e os efeitos da utilização da metodologia de planejamento estratégico como forma de direcionar as prioridades educacionais de acordo com os anseios econômicos.

O que mais se revelou enigmático naquela investigação foi que as propostas do Fundescola apresentavam a defesa de uma gestão na perspectiva democrática, contudo, quando analisados os procedimentos para o seu alcance nos deparamos com propostas centralizadoras, com direcionamento da atuação das unidades de ensino e órgãos centrais de gestão, por meio da desconcentração de recursos financeiros para atendimento das prioridades previamente estabelecidas pelo Programa. Assim, se observou o monitoramento da propalada

autonomia dessas instituições e da participação dos sujeitos nos processos de gestão e se revelando um entrave para o desenvolvimento da verdadeira democracia. Ainda nesse trabalho desenvolvemos análise sobre as repercussões das políticas neoliberais, sobretudo, com a disseminação das ideias gerenciais para a gestão de escolas públicas, constatando alguns aspectos que tornam esse modelo inadequado para uma transposição para a esfera pública.

A segunda motivação está vinculada a nossa participação e aprovação em concurso público para a carreira de docente da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, no ano de 2010, o que nos levou a conhecer mais a fundo os fundamentos dessa expansão da rede. O contato com os documentos institucionais e com as orientações das políticas públicas para a educação profissional nos despertou o interesse pela investigação das orientações do atual modelo de administração pública e seus efeitos para o anunciado processo de democratização da gestão nessas instituições.

O tema da democratização da gestão há muito tempo tem despertado nosso interesse, mormente pelos desafios que engendra diante das condições adversas em que se assenta a nossa organização social e a herança histórica de autoritarismo e centralização de poder, bem como os rumos das políticas educacionais da última década, regulada por processos cada vez mais sofisticados de controle sobre a forma de atuação dessas instituições e dos resultados que produzem.

Assim, a pesquisa intencionou oferecer uma contribuição ao campo de estudo sobre políticas educacionais, em especial para as discussões que favoreçam a consolidação do processo de democratização da educação profissional tecnológica, no intuito de ampliar o debate necessário ao aperfeiçoamento do nosso modelo de democracia social, entendendo a educação pública como um importante espaço para essa formação.

### **1.3 Procedimentos metodológicos: os caminhos da pesquisa**

Nesta pesquisa nos propomos a responder a seguinte questão: **como a Nova Gestão Pública regula a educação em Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica e que efeito produz na democratização da gestão dessas instituições?** Sendo assim, optamos por uma abordagem qualitativa por considerarmos ser esta a maneira mais adequada para a análise dos fundamentos de constituição de uma política pública voltada para a transformação institucional das unidades federais de educação profissional e tecnológica,

conforme visualizamos com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação Nacional, lançado em 2007.

Trata-se de uma abordagem qualitativa, por considerar que esta apresenta melhores possibilidades de compreensão do objeto proposto. Na compreensão de Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998), as pesquisas qualitativas se destacam por seguirem a tradição “compreensiva” ou interpretativa.

Sendo uma política recente, portanto, para a realização dessa análise, devemos considerar que não estão nítidos no campo empírico os efeitos das proposições de mudança que acompanham a proposta, por se tratar de uma política que propõe transformações na estrutura organizacional de instituições que, em sua maioria, já possuíam uma trajetória na oferta da educação profissional. Considerando esse aspecto, uma investigação empírica poderia resultar em uma abordagem fragmentada sobre a implementação dessa política, no tocante à gestão. Sobre esse aspecto, é prudente atentar para o alerta feito por Ball (2011), segundo o qual se deve considerar o tempo de formulação, implementação e efeitos de uma política, para que não haja análises superficiais e descaracterização da mesma.

Desse modo, com intuito de compreender os elementos determinantes e os objetivos subjacentes à política em voga, optamos por realizar uma análise amparada na literatura e em documentos formais, para que a partir deles a gestão seja problematizada e possa emergir questões pertinentes para conduzir pesquisas de campo. É relevante nessa abordagem às relações que se estabelecem entre a política em foco e os condicionantes econômicos, políticos e sociais, portanto, a discussão sobre concepção e forma de organização do Estado na elaboração e implementação dessa política torna-se parte integrante e fundamental nesse processo.

O posicionamento epistemológico adotado no desenvolvimento desse trabalho é amparado na perspectiva pós-estruturalista, com influência dos trabalhos que vem sendo desenvolvidos por Stephen Ball, teórico que desenvolve estudos com relevantes contribuições para o desenvolvimento de uma metodologia para análise de políticas educacionais, em uma perspectiva crítica que tem o intuito de revelar as intencionalidades e contradições no movimento de concepção, implementação e avaliação dessas políticas. Focaliza também as desigualdades produzidas em decorrência do desenvolvimento das políticas educacionais, por meio de uma compreensão da disputa pelo poder e controle que as envolvem, bem como suas implicações e inadequações para promoção da justiça social (MAINARDES; MARCONDES,

2009).

Essa abordagem tem sido disseminada como Ciclo de Políticas. Suas características serão apresentadas de forma detalhada no primeiro capítulo dessa tese. Contudo é pertinente esclarecer que nessa abordagem é proposto que as investigações desenvolvam uma análise que considere os elementos de três contextos: global, nacional e o local.

Desse modo, foram analisados documentos relativos à ação dos organismos internacionais e sua interferência na constituição de uma agenda global para a educação na América Latina.

Com referência ao contexto nacional, apresentamos as tendências das políticas educacionais para a educação profissional nas duas últimas décadas, situando-as no conjunto das reformas operadas no setor educação e sua interlocução com as diretrizes internacionais.

O trabalho alcança o âmbito local por meio da análise mais apurada de documentos de dois Institutos Federais, situados na Bahia. A escolha das instituições foi intencional e atende aos seguintes propósitos: analisar instituições de diferentes matrizes de constituição – o Instituto Federal da Bahia, oriundo do Centro Federal de Educação Tecnológica e o Instituto Federal Baiano, constituído a partir das Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Médias de Agropecuária da Ceplac, estas últimas vinculadas ao Ministério da Agricultura. Trata-se de instituições que apresentam vocações características e formas diferenciadas de integração e levantamos a hipótese de que isso repercutiria na estrutura de gestão.

O levantamento bibliográfico teve como propósito situar o objeto de estudo em um contexto mais amplo, envolvendo ações locais e globais na análise conjuntural, na qual torna-se imprescindível demarcar as transformações no contexto político e econômico que impulsionaram reformas administrativas em Estados, bem como a revisão do papel do Estado brasileiro na garantia dos direitos políticos e sociais conquistados com a abertura democrática. Nesse trajeto, utilizamos, além da literatura específica, documentos oficiais, tais como: Leis Federais, Decretos, Pareceres, Portarias e as sistematizações propostas pelo Ministério da Educação para a educação profissional, bem como documentos internacionais que influenciaram a política educacional do nosso país.

Em continuidade buscamos compreender os fundamentos da constituição da política de expansão da rede federal de educação profissional por meio da análise de textos oficiais produzidos pelo Ministério da Educação sobre a reestruturação da educação profissional, tais

como pronunciamentos oficiais do Ministério da Educação, documentos de orientação e documentos normativos.

Trata-se de uma análise documental que visa situar a política de criação dos IFs no amplo contexto da produção do discurso que tem orientado a educação no âmbito nacional e internacional, com ênfase nas interferências no modelo de gestão dessas instituições para alcance dos objetivos da política vigente.

Com referência às instituições baianas analisadas, são utilizados o Termo de Acordos e Metas, o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Relatório de Gestão dos anos de 2012 e 2013, em um esforço de apreensão das mudanças operadas nos processos de gestão dessas unidades em virtude da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

É importante esclarecer que a escolha dessas instituições não está atrelada a um estudo de casos múltiplos, mas se trata de uma estratégia de alcance das repercussões da implementação da política na estrutura organizacional dessas instituições. Nota-se que as orientações são gerais para toda a rede, com uma nítida tendência à padronização nos principais documentos que norteiam a atuação. Nesse caso, teríamos poucos elementos divergentes se elegêssemos outras instituições, portanto, poucas evidências que configurem um caso particular, pois as orientações para estas instituições afetam as demais que compõem a Rede.

Na utilização dos documentos como fonte primária de pesquisa, são relevantes os apontamentos propostos por Shiroma, Campos e Garcia (2005), dos quais destacamos dois:

- 1) Os documentos de políticas contém ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para debates no processo de sua implementação; 2) os textos precisam ser lidos *com* e *contra* outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos [...]. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2011, p. 224).

Nessa mesma linha de entendimento, Martins (s.d., p.3) adverte que é preciso estar atento porque nem sempre os documentos retratam a realidade, “por isso, é importantíssimo tentar extrair das situações as razões pelas quais os documentos foram criados. Os documentos podem fornecer “pistas” sobre outros elementos”.

Os documentos nos fornecem pistas de como estão expressas as diretrizes das políticas recentes e as formas de regulação da gestão em instituições de educação profissional. Além disso, quando confrontados com as pesquisas desenvolvidas sobre a temática, possibilita reflexões que evidenciam as repercussões dos seus fundamentos para o alcance dos reais

propósitos da democracia voltada para o bem comum. Não podemos desconsiderar que “os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433)

Portanto, para além da transcrição do que está posto nos documentos, fez-se necessário também o uso da técnica da análise do conteúdo manifesto, articulando de forma dedutiva as ideias apresentadas com o contexto nacional e internacional, em um procedimento de reinterpretação das mensagens dos textos, em busca dos seus significados. Sobre a questão do contexto Moraes adverte:

Embora os dados estejam expressos diretamente no texto, o contexto precisa ser reconstruído pelo pesquisador. Isto estabelece certos limites. Não é possível incluir, nessa reconstrução, todas as condições que coexistem, precedem ou sucedem a mensagem, no tempo e no espaço. Não existem limites lógicos para delimitar o contexto da análise. Isto vai depender do pesquisador, da disciplina e dos objetivos propostos para a investigação, além da natureza dos materiais sob análise (MORAES, 1999, p. 11).

A análise de conteúdo extrapola os limites da descrição do contexto, assumindo uma postura interpretativa, respaldada nas evidências do material coletado. No caso dos objetivos delimitados nessa tese, o foco das análises foram as características da mensagem, explorando seus principais argumentos e ideias, se constituindo em uma análise temática, conforme a perspectiva apresentada por Moraes (1999).

Auxiliadas pela técnica da análise de conteúdo, quatro categorias se destacaram com maior evidência nesse estudo: gestão democrática, planejamento, gerencialismo e regulação. Elas se tornaram condutoras das discussões ao longo de todos os capítulos dessa tese. Esses procedimentos possibilitaram a análise do conteúdo por meio das ideias expressas, palavras utilizadas e justificativas apresentadas. Nessa abordagem, os sujeitos são criadores e produto da dinâmica social.

#### **1.4 Estrutura da tese**

Além dessa introdução, são partes integrantes desse trabalho cinco capítulos, compostos de análises teóricas e documentais que exprimem os fundamentos do gerencialismo como alternativa para a reforma administrativa do Estado brasileiro e suas repercussões para o campo da gestão educacional, em especial para as mudanças em curso na educação

profissional. Por fim, são tecidas considerações acerca desse processo, demonstrando os efeitos da utilização desses fundamentos para a consolidação da almejada gestão democrática.

No primeiro capítulo abordamos o campo da pesquisa em políticas públicas para a educação, destacando as teorias que dão sustentação à construção dos argumentos que auxiliam a análise proposta. São discutidos os conceitos de políticas públicas e o enfoque de análise de políticas, bem como as contribuições da abordagem do Ciclo de Políticas como fundamento metodológico para o desenvolvimento dessa pesquisa.

No segundo capítulo são discutidas questões relativas à evolução do conceito de Estado, à constituição do Estado brasileiro e as características de sua atuação por meio da adoção de modelos distintos de administração pública. Também são abordados os modelos de gestão advindos com o movimento de reforma do Estado, intensificado no Brasil a partir da década de 1990, com enfoque nas transformações das novas formas de regulação operadas com a adoção desses modelos. Aqui também se discute teoricamente o conceito de regulação e sua aplicação no campo educacional.

O terceiro capítulo é destinado à análise das novas formas de regulação dos processos de gestão, demonstrando as estratégias e impactos para a estrutura organizacional das unidades de ensino, bem como para os resultados educacionais por elas produzidos, como forma de apresentar o contexto das políticas educacionais que foram desenvolvidas no país após os anos de 1990, focalizando as mudanças decorrentes na gestão.

Após análise do contexto da elaboração e implementação das políticas educacionais, apresentamos no quarto capítulo a educação profissional em uma perspectiva histórica para a compreensão dos antecedentes dessa modalidade de ensino e a transformação desta em uma política pública. Além disso, o capítulo aborda a implantação do novo modelo de gestão na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnologia com a criação dos Institutos Federais. Modelo este amparado nos princípios do gerencialismo.

No quinto capítulo é realizado um contraponto entre as orientações gerenciais e os fundamentos da gestão democrática, por meio de uma análise baseada em documentos oficiais dos Institutos Federais da Bahia, como forma de discutir as divergências no sentido de promover e fortalecer os princípios da descentralização, da participação e da autonomia, os quais são considerados relevantes para a consolidação do regime democrático em nosso país.

Reservamos para as considerações finais uma perspectiva de gestão amparada no resgate dos fundamentos dos princípios democráticos inspirados no movimento progressista

dos anos de 1980, destacando a necessidade de uma concepção de gestão expressa no Projeto Político Pedagógico como expressão contra-hegemônica que conduz a uma nova forma de regulação: a regulação democrática.

Nessa introdução apresentamos e justificamos este trabalho, desenvolvido com o intuito de contribuir para a compreensão da concepção de gestão de unidades de ensino da educação profissional, que têm sido intensificadas com a criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, possibilitando o delineamento de formas específicas de regular essa modalidade de educação mediante controle dos processos de gestão em busca de uma modernização nos moldes gerenciais.

## **2 O CAMPO DA PESQUISA EM POLITICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO: DEFINIÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS**

Eu quase que nada não sei.  
Mas desconfio de muita coisa.  
(Guimarães Rosa)

O campo de estudos sobre políticas públicas é recente no Brasil, mas os avanços das últimas décadas e a visibilidade conferida pelas produções acadêmicas e novas áreas de estudo criadas alimentaram a crença de que haveria elementos suficientes para categorizá-la em patamares mais elevados e consistentes no campo da pesquisa científica. (ARRETCHE, 2003). Contudo, as indefinições teórico-metodológicas identificadas em boa parte das produções dessa área demonstram a frágil relação entre as pesquisas realizadas e uma unidade possível referente a esta produção. Faria (2003, p.22) expõe que “apesar do boom das duas últimas décadas, o campo de análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária”. Por se tratar de um campo em construção, as abordagens sobre políticas públicas exalam uma diversidade de perspectivas e conceitos, os quais são apontados como entraves à consolidação teórico-metodológica e à definição das bases que sustentem novos estudos. A produção dispersa dificulta o delineamento das lentes, através das quais os dados empíricos possam ser analisados, de modo que se apresentem de forma ordenada e significativa para uma compreensão mais ampliada sobre as políticas em desenvolvimento ou em fase de construção, ao tempo em que seja dada uma contribuição para o fortalecimento desse campo investigativo.

Torna-se pertinente destacar que o argumento em defesa da uniformidade de um referencial para a constituição desse campo investigativo é ponto de dissenso. Silva (2008, p.36) se posiciona contrária a “crenças metodológicas e teóricas comuns”, ao tempo em que reconhece a necessidade de se explicitar nos estudos as escolhas teórico-metodológicas que orientam a pesquisa. Esta autora defende uma pluralidade que possibilite o diálogo entre diferentes abordagens, em conformidade com as propostas de investigação, na tentativa de superar as prescrições das abordagens momentâneas.

Somos conscientes de que essa pluralidade deva admitir, em linhas gerais, os princípios que norteiem a produção do conhecimento nessa área, tendo em vista a existência de um número razoável de objetos de estudo que demandam conhecimentos de áreas distintas, tais

como ciência política, sociologia, economia, administração, educação entre outras, os quais requerem atenção no delineamento da problemática e na abordagem que será admitida para o seu desenvolvimento e apresentação de respostas condizentes aos objetivos delimitados.

É possível identificar na literatura do campo da ciência política um conjunto de modelos de análise para o entendimento da vida política, os quais têm sido utilizados também para analisar políticas públicas, conforme pontua Dye (2010). Nesse bojo, situa-se o modelo institucionalista, que traz para o centro das discussões as instituições governamentais, as quais “estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas”. O objetivo desse capítulo é realizar uma revisão na literatura sobre teorias que tratam das políticas públicas de maneira geral e em particular das políticas educacionais, visando identificar a perspectiva que melhor se ajusta à análise da política de transformação da rede federal de educação profissional, sob a égide da regulação educacional, instaurada com a nova gestão pública, em busca de bases teórico-metodológicas que auxiliem na análise das mudanças ocasionadas em instituições de educação profissional com a inserção da lógica gerencial.

A explanação dos conteúdos desse capítulo objetiva a construção de um cenário a partir das recentes formulações sobre o campo da pesquisa na área das políticas públicas para uma melhor definição das abordagens que conduzirão metodologicamente os rumos da investigação. De antemão, elegemos algumas abordagens que julgamos manter relação com o objeto de pesquisa apresentado, são elas: a vertente da Análise de Política e o Ciclo de Políticas. Sobre elas deteremos especial atenção com intuito de demonstrar suas contribuições para essa área de conhecimento e as potencialidades de suas proposições para o alcance dos objetivos delimitados nessa tese.

Convém ressaltar que o nosso foco nessa investigação não são os efeitos das políticas em termos de consecução de metas e objetivos previamente estabelecidos em projetos e programas governamentais, fator que configuraria uma tentativa de avaliação dessa política, tampouco se elas têm se configurado como mecanismo para atendimento de direitos sociais, como observamos de maneira recorrente em boa parte das investigações dessa área. O interesse maior desse trabalho é investigar a relevância das políticas públicas em educação para a reconfiguração do papel do Estado por meio de mudanças institucionais, especialmente no que concerne às políticas voltadas à educação profissional, portanto, não se constitui uma avaliação de resultados e sim uma análise de processo, que visa colocar em evidência a origem destas políticas e sua aplicação no contexto do estado da Bahia.

## 2.1 Políticas públicas: uma definição necessária

Por ser considerada complexa essa temática há a necessidade de explicitar o sentido do termo políticas públicas que será adotado nesse trabalho, tendo em vista a existência de distintas formulações conceituais em seu entorno. Antecede esta definição o reconhecimento de que qualquer conceito de política pública apresentado isoladamente não atenderá aos propósitos dessa tese. Sendo assim, reconhecemos ser intrínseca a relação entre Estado, sociedade civil e políticas públicas, relação esta que permeia o desenvolvimento desta abordagem. Lembramos que se trata de uma análise que objetiva discutir as intencionalidades relacionadas ao processo de concepção e implementação da política de expansão da rede federal de educação profissional, com especial enfoque nos efeitos para os processos de gestão, articulando esta análise com os condicionantes nacionais e internacionais envolvidos no percurso da constituição dessa política.

O termo política pública, em sua evolução histórica esteve vinculado à noção de progresso, conforme apresentou Heidemann (2010). A ideia de progresso remonta ao período da Renascença, no século XVII e motivou os ocidentais por séculos ao expressar a busca por aperfeiçoamento em escala crescente, atribuindo às novas gerações e épocas o status de mais avançadas por conta do acúmulo de conhecimentos e experiências. Essa concepção vigorou até o século XIX, data que coincide com ascensão do liberalismo clássico. Nessa época a intervenção do Estado na economia era irrelevante e sua atuação restrita às questões jurídicas, diplomáticas e educativas. Contudo, a regulação da economia pelo mercado deu origem a problemas sociais que só poderiam ser administrados na esfera pública.

(...) a liberdade quase absoluta dos indivíduos trouxe problemas, por desconsiderar as dimensões comunais da vida humana, com seus problemas e soluções pela via política. Por isso, no contrato social que prevaleceu no século 20, a liberdade individual foi reduzida na proporção do poder exercido pela comunidade política para estabelecer leis e impor limites às atividades individuais, sobretudo no campo econômico. Cresceu então o papel do Estado e diminuiu a importância do mercado auto-regulado na regra do jogo da vida humana associada (HEIDEMANN, 2010, p. 25).

No século XX, passa-se a conceber com desconfiança as teses que sustentaram por três séculos as crenças no progresso, mormente pelo advento das duas guerras mundiais e a crise de valores instaurada. Soma-se a isso a incapacidade do liberalismo econômico de assegurar condições de manutenção de espaços coletivos, bem como de garantir o respeito aos limites do contrato social que vigorou até este século, tendo em vista os crescentes interesses privados. Essa situação fez emergir um novo papel para o Estado, agora com interferência

direta nas relações econômicas e expressa de duas maneiras distintas: no estabelecimento de leis com caráter regulador e na criação e administração das empresas estatais, surgindo assim as políticas governamentais (HEIDEMANN, 2010).

Não se pode desconsiderar que a abordagem apresentada por Heidemann (2010) tende a uma percepção de Estado na lógica do capitalismo, o qual hegemonicamente tem prevalecido em diversos países do globo desde a sua constituição. Além disso, a contextualização histórica é de grande relevância, contudo, não é suficiente para a compreensão do significado do termo política pública, por vezes denominada de forma indistinta de política social. Antes, faz-se necessário reconhecer a variedade de perspectivas e referenciais teóricos que tornam característicos tais conceitos.

De acordo com a proposição de Heidemann (2010), as políticas públicas estão vinculadas a uma nova concepção de Estado, designando sua forma de atuação. Mas, Viana (2006) adverte que os termos “público” e “social” são vagos e imprecisos, sugerindo que a atenção deve voltar-se para uma vertente mais ampliada, que extrapole a simples terminologia. Nessa discussão, três questões são fundamentais: a origem das políticas, como são estabelecidas e a quem beneficia. Esse ponto de vista é complementar à definição de Laswell, um dos fundadores da área de políticas públicas, e suas famosas indagações imbricadas a esse conceito: *quem ganha o que, por quê e que diferença faz* (SOUZA, 2006).

Esta discussão sobre política pública perpassa também por questões relacionadas à concepção de Estado presente em cada país. Nos termos propostos por Offe, considerando o nosso modelo de Estado de classe,

a política social não é mera ‘reação’ do Estado aos ‘problemas’ da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização. Não podemos conceber, em outras palavras, o processo de proletarização como um processo de massas, contínuo e relativamente sem regressões, sem pensar ao mesmo tempo a função constitutiva da política social do Estado (OFFE, 1994, p. 22).

Todavia, na contramão desse processo, ainda que de forma fragmentada e dispersa, as pressões sociais dessas classes são um relevante aspecto para atribuir distintos contornos a estas políticas, contribuindo para que o Estado reaja se especializando em estratégias de manutenção dessa conjuntura. Nessa arena de disputas, é nítido o jogo de poder entre interesses antagônicos, o que torna dinâmico o processo de construção e desenvolvimento de uma política pública e fragiliza a crença em um determinismo que confira ao Estado o papel de único agente na proposição de políticas. Contudo, a história tem demonstrado que as

vitórias esporádicas dos movimentos sociais não têm sido suficientes para promover transformações sociais profundas, antes as estratégias da classe dominante com a preciosa parceria do Estado tem buscado um consenso para alguns conflitos sociais históricos. Este consenso é construído a partir de algumas concessões, interpretadas, por vezes, como vantajosas para os participantes desses movimentos. Dessa maneira, são mantidas as condições de permanência do sistema capitalista.

Apesar dessas observações, adotamos aqui o conceito de Estado desenvolvido por Claus Offe, teórico adepto à concepção marxista que amplia as teorias tradicionais, trazendo novos elementos para discutir a relação entre Estado e mudanças sociais, levando em consideração a dimensão política. Conforme sinaliza Höfling (2001, p.4), na concepção de Offe (1984), “o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe”.

Na visão de Offe (1984), o Estado defende os interesses comuns daqueles que compõem a sociedade capitalista de classe, essa compreensão faz com que a análise sobre a ação do Estado não se concentre em uma determinada classe, mas nas relações estabelecidas para a permanência dessa divisão. Assim, o Estado burguês sede espaço para o Estado classista que age em favor das condições de inserção no mercado, por meio da produção e distribuição de bens e serviços ou da força de trabalho:

[...] seu objetivo é criar e preservar as condições sob as quais possa perpetuar-se o processo de troca através do qual todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos. O fato de que certos grupos capitalistas (ou categorias da força de trabalho) sejam mais favorecidos que outros, não é o objetivo, mas o sub-produto necessário de uma política que está voltada, de forma abstrata, para a conservação e a universalização da forma mercadoria (OFFE; RONGE, 1984, p. 129).

Offe e Lenhardt (1984, p.17) apresentaram a tese de que a ação estatal é fundamental para a transformação da condição de proletarização passiva para a de proletarização ativa, promovendo a mudança de condição da “força de trabalho despossuída em trabalho assalariado”. No entendimento desses autores há alguns fundamentos para que “as formas de existência externas ao mercado de trabalho, sejam organizadas e sancionadas pelo Estado”. Destacam-se nesse processo as regulamentações políticas formalizadas e a capacidade do Estado em manter o controle sobre as condições de vida e das pessoas sujeitas ao processo de proletarização, tornando-os disponíveis a oferecer a sua força de trabalho como mercadoria e aceitando de forma pacífica as condições degradantes desse processo. Nessa atuação, o Estado

definiria, por meio da regulamentação política, “quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador assalariado”. Nesse sentido, a política social por meio do aparato estatal se ocuparia de prover as condições para a formação desse tipo de trabalhador.

Rodrigues (2010) faz a distinção entre políticas públicas – ações do Estado em perspectiva ampla – e políticas sociais, relativa às políticas setoriais específicas (saúde, educação, saneamento, segurança etc.), definindo esta última como subconjunto da primeira. A autora apresenta uma definição razoável de política ao classificá-la como “um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos” (RODRIGUES, 2010, p.13). Contudo, esse conceito se apresenta de maneira pragmática, pois se pensarmos na perspectiva da arena de disputa presente desde a prospecção à avaliação de uma política, nem sempre o conflito deixará de existir. É relevante destacar que nesses espaços há um movimento constante que envolve disputas, contradições, relações de poder e subjetividades inerentes às distintas concepções dos grupos envolvidos.

O termo política pública, nos moldes concebidos na atualidade, tem sido amplamente utilizado a partir da década de 70, quando o capitalismo experimentou mais uma de suas crises cíclicas. Contudo, este termo tem admitido uma variedade de sentidos e significados que o torna tanto uma alternativa para a atuação do Estado frente aos desafios contemporâneos, como alvo de diversos questionamentos por não ter um fim em si mesmo, estando sempre vinculado a uma concepção específica de Estado e de sociedade. Portanto, em toda abordagem deve ser considerado o monopólio que o Estado exerce sobre as políticas, conforme o alerta feito por Azevedo (2004, p. 5) “(...) em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente”.

Ainda em termos conceituais, Frey (2000, p.6) adverte que na ciência política três conceitos em inglês são bastante recorrentes quando o assunto é política pública: *polity* – para denominar as instituições políticas e sua sistemática jurídica, institucional e político-administrativa; *politics* – para os processos políticos e os conflitos deles decorrentes; e *policy* – para os conteúdos da política expresso em forma de programas e projetos e a materialização das decisões. O autor argumenta sobre a interrelação entre esses conceitos e destaca que não podem ser apreendidos separadamente, sob pena de um esvaziamento do seu sentido. Sendo

assim, a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso (SCHUBERT, 1991, p. 26).

Na obra de Azevedo (2004) encontramos alguns fundamentos para a constituição da educação como uma política pública. A autora faz um alerta para as diferentes concepções de Estado presentes em três abordagens específicas: a neoliberal, a teoria liberal moderna da cidadania e abordagem marxista. A opção por uma das abordagens propostas conduz a um modelo de análise limitado às respectivas concepções subjacentes a cada abordagem, condicionando assim não só o entendimento, mas os próprios objetivos de uma determinada política. Além disso, autora ressaltou a relação entre política pública e o universo simbólico e cultural inerente à realidade social.

Em se tratando da educação profissional, Offe e Lenhardt (1984, p.21) registraram um fenômeno já em ascensão na década de 1980, com indicação de mudanças na ação do Estado com relação a suas instituições de formação, com vista ao atendimento ao novo cenário imposto pela dinâmica do mercado de trabalho.

Na medida em que as qualificações profissionais não mais podem ser adquiridas e constantemente renovadas pela experiência, e em que as qualificações culturais genéricas não bastam para preservar o emprego, as oportunidades para uma participação permanente no mercado de trabalho se deterioram.

Não se pode desconsiderar também que a definição de política pública por vezes extrapola o âmbito local e apresenta interfaces com interesses de uma elite global – com atuação em diferentes e importantes espaços de decisão coletiva – e agências de fomento (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio – OMC, etc.), que agem conforme os ditames de uma economia de mercado.

Um conceito bastante difundido de política pública com relação direta com o que pode ser observado na prática foi desenvolvido pelo cientista político Thomas Dye (2005) e parte da caracterização da ação ou inércia do governo em relação às questões sociais. Para além da ideia de política governamental, as discussões recentes conduzem para a necessidade de criação de políticas que ultrapassem os governos e assumam um caráter de permanência, se configurando como política de Estado. Nessa perspectiva, a continuidade das ações e a possibilidade de intensificar os resultados delas decorrentes justificariam a criação de políticas de longo alcance.

Diante do exposto, concebemos a impossibilidade de definições pragmáticas e simplistas para nominar um fenômeno tão complexo. Desse modo, entendemos política

pública como uma construção oriunda de um contexto histórico no qual está em jogo uma diversidade de valores e concepções fragmentadas de sociedade, mas que vão ganhando forma e contornos nítidos em uma arena de disputa de interesses que envolvem diferentes organizações e atores, sendo o Estado o responsável por dar unidade a estas propostas por meio de regulamentações e regulações específicas, desenvolvendo por vezes o papel de indutor da política, contudo, este nem sempre detém o controle dos processos de materialização das mesmas, tendo em vista que os sujeitos envolvidos e as instituições interferem na implementação, o que redimensiona a própria concepção de Estado.

## **2.2 Os desafios para a constituição do campo da pesquisa em políticas públicas**

Apesar de estarem em foco desde a década de 1970, as políticas públicas passaram a ocupar posição de destaque no meio acadêmico brasileiro nos anos 80, com o processo de reabertura política e a tentativa de consolidação da democracia como regime político. Souza (2003, p.12) destacou três fatores que contribuíram para que o campo das políticas públicas ganhasse visibilidade nesse período. Ocupa o primeiro lugar entre os fatores “a adoção de políticas restritivas de gastos, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento”. Esse aspecto se tornou imperativo diante dos crescentes reclames por direitos sociais historicamente negligenciados por regimes autoritários e liberais de administração pública. Surge assim, o interesse por novas formas de gestão, cujo foco principal seria o de “resolver, ou pelo menos, minorar os problemas sociais, global ou setorialmente especificados” (HEIDEMANN, 2010, p.31).

O segundo elemento que Souza (2003) destaca são as novas configurações no papel desempenhado pelos governos em decorrência da crescente substituição das teses keynesianas por uma vertente que enfatizou o ajuste fiscal, com orientações para o equilíbrio entre receita e despesa e ressalvas quanto à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais.

No que concerne ao terceiro aspecto, a autora afirma que,

mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, provém do fato de que a maioria desses países, em especial os da América Latina, não conseguiu equacionar, ainda que minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Embora as políticas públicas não tenham, obviamente, capacidade para enfrentar sozinhas os desafios acima referidos, seu desenho e regras, assim como seus mecanismos de gestão, contribuem para o enfrentamento ou o agravamento

dos problemas para os quais a política pública é dirigida (SOUZA, 2003, p. 12).

Os estudos sobre as políticas educacionais no Brasil, em uma vertente analítica inspirada nas ideias marxistas, despontaram com maior intensidade em virtude dos acontecimentos dos anos noventa, período em que se consolidavam os direitos políticos tolhidos no período da Ditadura de 1964. O acréscimo de estudos focalizando esta área, em grande medida, deve-se ao caráter contraditório revelado pelas políticas implantadas na década de 90, as quais demonstravam nítidos desacordos com o ideário produzido em meados da década de 80 por educadores, movimentos sociais e sociedade civil organizada.

Analisando as características das pesquisas em políticas públicas produzidas no cenário brasileiro, Mainardes (2009, p.7-8) destaca algumas situações recorrentes nos trabalhos produzidos: ausência de exposição dos valores éticos e dos princípios que fundamentam as análises; supervalorização do local; fragilidade na articulação com os sistemas social, político e econômico; ausência de teorizações aprofundadas sobre Estado e política educacional; insuficiência das análises sobre políticas e contexto histórico. A advertência apresentada pelo autor auxilia o repensar da produção do conhecimento no campo das políticas públicas, mas é importante sinalizar também as lacunas presentes em cursos de pós-graduação, as quais conduzem os investigadores a caminhos solitários de produção junto aos seus respectivos orientadores, dificultando discussões e o aprofundamento teórico e metodológico que subsidiem a construção de teses e dissertações em uma perspectiva coerente com o programa de pesquisa e os objetos propostos.

### **2.3 O enfoque de análise de políticas: discussões conceituais para a pesquisa em políticas públicas em educação**

Convém demarcar uma importante distinção que Cavalcanti (2007) apresenta em sua tese ao discutir a existência de dois enfoques no campo das políticas públicas: o enfoque de análise de políticas (EAn) e o enfoque de avaliação de políticas (EA<sub>v</sub>). De uma forma bastante sintética, para a autora o primeiro enfoque diz respeito à interface existente entre as áreas de ciência política e administração pública e se atém ao processo de formulação da política. Já o segundo enfoque se concentra muito mais na ação do governo, valorizando os resultados que são produzidos pela política.

Cavalcanti (2007, p.12) constata que “no Brasil são menos numerosos os trabalhos que

se relacionam ao EAn e menos ainda os que, empregando este enfoque tratam da política educacional”.

De acordo com Souza (2006) a expressão análise de política (policy analysis) foi uma criação de Laswell na década de 1930, como forma de estreitar relações entre os campos teórico e o empírico e possibilitar uma interlocução entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Contestando a racionalidade proposta por Laswell, segundo Souza (2006, p.24), Lindblon ressaltou a importância de se considerar as relações de poder e a integração entre as fases distintas de um processo de decisão “o que não teria necessariamente um fim ou um princípio”, indicando essas novas variáveis à formulação e análise de políticas.

Frey (2000) demonstra que a origem da sistematização da análise de políticas públicas como área do conhecimento data da segunda metade do século XX, nos Estados Unidos, com a denominação ‘*policy science*’ e consta nessa procedência o interesse restrito às ações dos governos, sem a devida relação às questões relativas ao Estado e suas instituições, conforme sinaliza Souza (2006). Na perspectiva de Frey (2000), a análise de políticas públicas ganhou impulso a partir da década de 1970 com a ascensão da socialdemocracia, onde o planejamento e as políticas setoriais apresentaram maior notoriedade.

Entretanto, o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da ‘*policy analysis*’ pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política (FREY, 2000, p.4)

Farah (2011) apresenta uma análise sobre a consolidação da administração pública como disciplina, circunscrita no campo da ciência política, incorporando desde os anos 50, ainda que de forma incipiente, o tema das políticas públicas. Ao final dos anos da década de 60 registra-se o crescimento de escolas e cursos de análise de políticas públicas, com atuação divergente das tradicionais escolas de administração pública.

Considerando que o objeto dessa tese é uma política educacional recente, implementada a partir do ano de 2009, admite-se que uma avaliação dos efeitos dos processos de gestão dos Institutos Federais, decorrentes dessa política seria precipitado. Assim, optar por uma análise da política, além da coerência com o próprio objeto, há uma pretensão de contribuir para redução da lacuna apresentada anteriormente por Cavalcanti (2007). Para tanto, precisamos

compreender as bases teóricas que sustentam esse modelo e como é possível desenvolver uma pesquisa nessa perspectiva.

O conceito de análise de política apresenta definições diversas, conforme investigação desenvolvida por Cavalcanti (2007, p.157), com destaque para a definição proposta por Dye (1992) “ele afirma que a análise de políticas públicas é uma investigação sistemática que estuda sobre o que os governos fazem, porque fazem e que diferença que isso faz”. Nessa perspectiva, a investigação se concentra nas causas e consequências da atuação (ou não atuação) governamental.

Vargas Velásquez (2001) também se destacou na conceituação do enfoque da análise de políticas ao compreendê-lo como uma forma de complementar as perspectivas tradicionais de estudos em políticas que se atém ao fenômeno burocrático-administrativo, com especial atenção para o resultado das relações entre Estado e sociedade. Entre os pressupostos apresentados por Velásquez (2001) observa-se a crença em uma relativa independência da administração em relação ao poder político, além disso, considera as inter-relações entre sociedade civil, administração pública e sistema político (CAVALCANTI, 2007).

As contribuições de Velásquez (2001) colocam a administração pública no cenário da análise de políticas o que se revela uma promissora fonte de investigação, com indícios importantes para a explicação da gênese e desenvolvimento das políticas públicas, ultrapassando o caráter meramente descritivo, presente em algumas práticas de análise tradicionais.

O enfoque de análise de políticas objetiva a produção de conhecimentos capazes de auxiliar no processo de compreensão acerca das políticas em curso, com intuito de descortinar as motivações, interesses e perspectivas relativas ao processo de sua elaboração e implementação. Esse conhecimento nos ajuda a compreender a sociedade e sua dinâmica, esta traduzida em constantes disputas em prol da manutenção ou superação de um dado projeto político hegemônico em vigor em cada momento histórico. De acordo com Pérez Sanchez,

A característica mais marcante deste conhecimento sobre as políticas, para além do que tem ocorrido, é a sua orientação essencialmente prática: o conhecimento é um guia para a ação, mais do que um fim em si mesmo da ação. Em outras palavras, o espírito de análise política ao longo da história tem sido a de fornecer informações que poderiam ser usadas na aplicação das decisões fundamentadas para encontrar soluções para problemas práticos (PÉREZ SANCHEZ, 2005, p. 32). (tradução nossa)

Nesse mesmo entendimento, Lasswell (1996) defendeu uma perspectiva interdisciplinar

e considerou essa prática de análise com potencial para auxiliar o processo de tomada de decisão governamental, orientando a própria política em desenvolvimento. Assim, o objetivo precípuo dessa prática deveria ser o fortalecimento da democracia, à medida que os conhecimentos eram gerados com o intuito de possibilitar revisões e orientações para a própria política, na tentativa de promover uma articulação sistemática entre ciência e decisão, em resposta à fragmentação identificada nas ciências sociais e às carências governamentais acerca da sua atuação na esfera pública (AGUILAR VILLANUEVA, 1996, p.39).

O enfoque da análise de políticas tenta compreender as opções governamentais para a resolução de um determinado problema, desvelando as intencionalidades dessas escolhas e seus impactos para a sociedade como um todo. Localiza-se no centro dessa perspectiva um esforço de compreender o que torna uma alternativa política – externada em ações, projetos ou programas governamentais – mais relevantes que outra.

A análise de política, contudo, não deve se limitar a dar respostas ao governo no sentido de afirmar ou negar uma determinada política, nem tampouco ter essa esfera como principal público alvo, antes deve optar por contribuir para a compreensão das distintas formas de organização social e suas interfaces com a conjuntura política e econômica, situação esta que tem repercussões e impactos globais. Nesse sentido, é válido destacar a distinção apresentada por Ham e Hill (1993, p.11) entre análise *da* política e análise *para a* política, que ressalta respectivamente o caráter descritivo e prescritivo presentes em uma proposta de análise. Além disso, argumentam que não se pode desconsiderar a inter-relação entre o Estado, a economia e a sociedade para uma abordagem coerente (CAVALCANTI, 2007).

Portanto, analisar uma política significa estar atento ao que está expresso em forma de documentos e ações, mas também observar o que dizem as entrelinhas deste processo, nem sempre conteúdo expresso, mas com efeitos significativos para a sociedade como um todo. Assim, consideramos que mais importante do que pensar se uma política é boa ou ruim é tentar refletir de forma interdisciplinar sobre as razões de sua constituição e os meandros dos procedimentos de implementação. Para tanto, uma interlocução com as áreas da ciência política, sociologia, filosofia etc. é de considerável relevância.

Desse modo, uma abordagem crítica e fundamentada em dados empíricos se apresenta como alternativa plausível para uma análise consistente e mais próxima da realidade, mas longe de se constituir uma verdade absoluta, tendo em vista a complexidade dos processos que envolvem uma política. A produção de conhecimento nessa vertente dialoga com a

perspectiva apresentada por Majone (2005), o qual adota uma perspectiva dialética de análise e ressalta a questão política, identificando que por vezes é menos enfatizada que a questão técnica. Na visão do autor a argumentação e a persuasão devem se destacar nesse enfoque de análise. Para ele “as informações (evidências e argumentação) seriam utilizadas para o debate público e, conseqüentemente, para o debate sobre as políticas públicas” (CAVALCANTI, 2007, p. 165) qualificando dessa forma o diálogo entre o governo e a sociedade civil.

A análise de políticas admite uma variedade de metodologias e instrumentos apropriados ao estabelecimento das categorias de análise referentes ao fenômeno em evidência. No caso desta tese optamos pela utilização da abordagem do Ciclo de Políticas como orientação metodológica capaz de atender aos objetivos expressos, surgindo assim a necessidade de explanar sobre esta abordagem de forma mais detalhada.

#### **2.4 As contribuições do ciclo de políticas para a análise de políticas públicas no campo educacional**

O ciclo de políticas, ou *policy cycle*, tem sido considerado uma alternativa para a análise das políticas públicas por apresentar um escopo metodológico e conceitual que favorece o acompanhamento da trajetória das políticas, demarcando as especificidades inerentes aos processos de formulação, da prática e dos resultados produzidos. Mas se diferencia de outros modelos por incentivar uma perspectiva não linear de análise e a interdependência das diferentes fases. Assim, com uma abordagem que ressalta o caráter dinâmico das políticas, o ciclo de políticas possibilita identificar as mudanças inerentes a este processo, fruto dos constantes jogos de poder e disputas que permeiam uma política, as quais são capazes de conferir a esta novos contornos, os quais podem destoar das ideias presentes em sua formulação. Para Frey (2000, p.16),

as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Nessa seara, alguns teóricos tem se destacado na busca de um modelo teórico-analítico capaz de atender às demandas apresentadas pelas pesquisas em políticas públicas do campo educacional. O inglês Stephen J. Ball, membro do *Centre for Critical Education Policy Studies*, em funcionamento no Instituto de Educação da Universidade de Londres, pode ser considerado um dos teóricos em destaque nesse campo.

Este Centro congrega pesquisadores interessados em investigar os processos pelos quais as políticas educacionais são formadas, implementadas e experimentadas. As preocupações centrais destes pesquisadores direcionam-se às consequências materiais das políticas, em termos de equidade e inclusão. O termo “crítico” sinaliza um compromisso específico com a justiça social. Assim, os pesquisadores desse Centro buscam interrogar, avaliar e analisar políticas em termos de suas contribuições – positivas e negativas - para a realização da justiça social (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p.02).

Na abordagem proposta por Ball (2011), o ciclo de políticas é composto por três contextos básicos: o de influência, da produção de texto e o contexto da prática.

No contexto de influência encontram-se os discursos que dão origem às políticas públicas. Trata-se do cenário para a construção do consenso sobre um determinado tema, com a elaboração de uma estrutura articulada de pensamento capaz de interferir na produção de outros discursos em contextos diversos. Com base nesse conceito é possível estabelecer uma análise sobre a relação entre o global e o local, ou seja, favorece a compreensão das interferências de organizações internacionais no desenvolvimento de ações em contextos específicos.

O contexto da produção do texto político sintetiza as convenções ventiladas no contexto de influência e é formalizado de maneiras diversificadas (leis, manuais, normas, textos e pronunciamentos oficiais, vídeos, etc.).

No contexto da prática as políticas sofrem a interferência dos sujeitos, gerando diferentes interpretações e atuações conforme as distintas formas de compreender o discurso oficial.

Existem ainda, incorporados como extensão dos contextos da prática e de influência, o contexto dos resultados e o da estratégia política. O contexto dos resultados (efeitos), como extensão da prática, foi pensado com a finalidade de dar conta de questões relacionadas à justiça, à igualdade e à liberdade individual. “Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes”. (MAINARDES, 2006, p.54). Os efeitos são caracterizados de duas formas: de primeira ordem, que se refere às modificações na prática ou na estrutura e os de segunda ordem que são relativos às mudanças promovidas pelas políticas no tocante à forma de acesso à educação, bem como às condições de permanência e de êxito ao longo do percurso formativo, associado a outras políticas setoriais que oportunizem a continuidade do processo formativo e a inserção na atividade produtiva. Já o contexto da estratégia política estaria vinculado ao

contexto de influência e daria conta da “identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p.55).

Ball (2011) também propõe a interligação entre os contextos, sendo possível a existência de contextos circunscritos em outros. Assim, o contexto da prática poderia comportar o contexto de influência e de produção do texto e assim por diante.

Algumas críticas são tecidas em relação a essa abordagem, principalmente por exigir posicionamentos sobre aspectos específicos da política ou a opção por uma discussão mais aprofundada sobre Estado, mas Ball (2009) compreende que se trata de um método, ou seja, “é uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas, sendo assim, na visão do autor o ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são ‘feitas’” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 3).

Frey (2000) identifica alguns limites nessa abordagem, alertando para a dificuldade dos sujeitos cumprirem as diferentes etapas nos moldes preconizados pelo modelo do *policy cycle*, contudo, reconhece as suas contribuições, reforçando essa perspectiva ao elucidar que,

O ‘policy cycle’ nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema (FREY, 2000, p.229).

Adotar essa perspectiva analítica significa assumir o caráter dinâmico das políticas públicas, especificamente às voltadas para a área educacional, no qual os sujeitos desempenham papel ativo, conferindo distintas significações à política oficial, sempre confrontada com as crenças e valores coletivos e individuais, o que se torna evidente na proposição de Ball (1994) acerca do contexto da prática. Sem perder de vista que é subjacente às análises uma discussão que dê conta do papel do Estado nos diferentes contextos de mudança política, social e econômica, mas que a política educacional não se limita à perspectiva do controle estatal, apoiado em um determinismo político (BALL, 1994). Antes, é necessário compreender as relações de poder e as disputas travadas nessa arena e o processo de construção do pensamento hegemônico por meio das interações entre o macro e micro contexto, no qual as ações dos sujeitos tem particular destaque.

Uma contribuição teórica coerente com essa abordagem é a desenvolvida por Basil Bernstein. De acordo com esse teórico há um discurso regulador geral (discurso oficial do Estado, por meio dos seus órgãos) institucionalizado em forma de textos que se constituem

diretrizes para organização das práticas escolares, que passam por um processo de recontextualização, ou seja, o texto é alterado no sentido de se adaptar à realidade local. Na recontextualização os textos são selecionados, apropriados, relocados, refocalizados e relacionados com outros discursos, adquirindo nova ordem e novos sentidos (BERNSTEIN, 1996).

Partindo desses princípios, a compreensão das relações entre a macroestrutura (conjuntura nacional e internacional) e a microestrutura (unidades de ensino) na elaboração e regulação dos discursos, se constitui em importante caminho para a análise do processo de recontextualização dos princípios e diretrizes do processo de democratização da educação profissional, vez que a descentralização financeira e administrativa, a autonomia institucional, a participação coletiva, as medidas de controle por resultados, dentre outras orientações permeiam o ideário administrativo, recentemente requisitado às instituições educacionais. Entende-se por recontextualização as mudanças no processo de compreensão das orientações oficiais por parte dos atores locais, os quais articulam e imprimem os elementos da cultura organizacional na implementação das políticas públicas.

As características apresentadas tanto pela vertente da Análise de Políticas quanto pelo Ciclo de Políticas nos fornecem importantes lentes para a análise da inserção da Nova Gestão Pública em instituições de educação profissional, desse modo, iniciaremos no próximo capítulo uma discussão teórica, na qual intencionamos abordar conceitualmente elementos de grande relevância para as análises subsequentes, a saber: a concepção de Estado, de administração pública e de regulação.

### 3 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS NOVOS MODELOS DE REGULAÇÃO

[...] a questão do Estado é uma das mais complexas, mais difíceis e, talvez, a mais embrulhada pelos eruditos, escritores e filósofos burgueses. [...] Todo aquele que quiser meditar seriamente sobre ela e assimilá-la por si, tem de abordar esta questão várias vezes e voltar a ela uma e outra vez, considerar a questão sob diversos ângulos, a fim de conseguir uma compreensão clara e firme. (V. I. Lênin<sup>1</sup>)

No capítulo anterior apresentamos a interferência da reconfiguração do modelo de Estado, com uma atuação mais efetiva nas relações econômicas e sociais, na origem das políticas públicas. Externamos também a nossa opção por uma concepção de Estado defendida por Claus Offe (1994), a qual identifica a atuação deste como regulador das relações sociais a serviço da manutenção da sociedade de classe e do modelo capitalista de desenvolvimento e produção.

Mendes e Teixeira (2000) sinalizam que as mudanças na esfera pública ocorrem em um contexto estrutural, envolvendo as instituições e organizações. Desse modo, em um estudo acerca da concepção e implementação de uma política pública é necessário compreender de maneira mais aprofundada como esse Estado se articula com suas instituições para promover essa regulação e como se materializa essa ação para preservar a estrutura de sociedade de classes, investigando assim o papel da administração pública nesse processo, ou melhor, a ação do Estado por meio das políticas adotadas.

Na história brasileira, a partir da década de 1950 novas ideias foram incorporadas ao contexto da administração pública federal, especificamente nessa época “emerge o foco nas políticas de governo a serem geridas com o concurso da estrutura administrativa estabelecida para resolver, ou pelo menos, minimizar os problemas sociais” (HEIDEMANN, 2010, p. 23). Neste capítulo apresentamos os aspectos conjunturais, necessários para adentrarmos no contexto de influência, etapa inicial proposta na metodologia do Ciclo de Políticas. Além disso, uma perspectiva crítica de análise das políticas educacionais não pode negligenciar a definição de um conceito de Estado e seu modo de atuação, tendo em vista que este é mutável

---

<sup>1</sup> Citado por Adriano Nervo Codato no texto *O Estado como instituição: uma leitura das "obras históricas" de Marx* (FONTE, ano, p.).

e acompanha as transformações políticas, econômicas e sociais, exercendo papéis distintos em cada momento histórico. Concordamos que na atualidade, “o Estado não é mais apenas um Estado nacional, nem um Estado executivo eficiente, mas continua sendo o coordenador em último recurso, e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham” (DALE, 2010, p. 1106).

Trata-se de uma revisão de literatura amparada em questionamentos acerca do conceito de Estado e sobre o processo de constituição do Estado brasileiro, tendo como viés as características das distintas orientações para o funcionamento da administração pública tecidas nesse contexto, compreendendo esta última como um elo entre Estado e sociedade, com auxílio de um aparelhamento jurídico e institucional, por meio do qual se concretiza uma concepção específica de atuação estatal. Com base nas diferentes formas de orientação do Estado pretendemos discutir a origem e os rumos das ações de governos por meio das políticas instituídas e para o próprio funcionamento da administração pública e suas implicações no setor educação.

### **3.1 Estado: breve histórico e conjecturas conceituais**

Inicialmente, devemos considerar que há pouca precisão na definição do conceito de Estado na literatura pertinente, por este não ter logrado o status de conceito universal, servido como forma de caracterizar um ordenamento político (BOBBIO, 1998), por outro lado, é certo que não é possível compreender a realidade atual sem uma análise que evidencie as diferentes perspectivas que se formaram ao longo da história, as quais deram novas conotações à função do Estado e a sua configuração em cada contexto. Isso se dá porque independente do conceito “ele assume a condição política de ação humana destinada a organizar e conduzir a sociedade” (ROCHA, 2009, p.13). Portanto, o Estado evolui em uma perspectiva dialética<sup>2</sup> em consonância com as transformações atinentes à sociedade, ao tempo em que essas transformações se confrontam com sua estrutura jurídica e se materializam em ações que podem assumir a conotação de contestação ou fortalecimento de uma determinada organização social.

---

<sup>2</sup> Entende-se que essa relação é dialética, conforme sugere Marx, por possuir no cerne da sua constituição os elementos que impulsionam à transformação, ou seja, é nas contradições, conflitos e disputa de interesses que se assenta a atuação do Estado e também as formas de alteração da sua configuração.

Assim, antecede o esforço de compreensão da estrutura administrativa do Estado brasileiro nos séculos XX e XXI uma discussão sobre as concepções acerca da origem e do desenvolvimento do que se convencionou denominar Estado.

Ao longo da história, o Estado assumiu as mais variadas faces, em um processo de transformação constante, para se conformar à dinâmica social. Etimologicamente a palavra “estado” vem do latim “status”, que significa estado, posição, ordem. De acordo com Lima (1987, p.114) “em seu sentido ontológico Estado significa um organismo próprio, dotado de funções próprias, ou seja, o modo de ser da sociedade politicamente organizada, uma das formas de manifestação do poder”. Apesar de designar esse significado, nem sempre o termo Estado foi empregado dessa forma. *Polis* e *civitas* designavam respectivamente concepções de Estado para os gregos e para os romanos da antiguidade.

Há divergências sobre a origem do Estado, pois alguns defendem que a sua existência coincide com a organização social, ou seja, desde os primórdios da sociedade ele já se fazia presente como condição para a convivência social. Para outros, a sociedade independe da existência do Estado e a criação deste está associada ao atendimento da preponderância de um determinado grupo político, como forma de garantia e manutenção de privilégios.

Portanto, a explicação sobre a origem do Estado não é prerrogativa de uma única concepção. Muitas são as teorias dedicadas a essa tarefa, entre elas se destaca a doutrina teológica, que considera o Estado mais uma das criações divinas. Nessa vertente, competia a Deus designar os responsáveis por exercer a autoridade estatal. Assim, era recorrente a utilização desse argumento pelas elites de cada sociedade para “justificar e explicar sua hegemonia por meio de seus supostos vínculos com as divindades” (GUIMARÃES, 2008, p.5). As monarquias da Idade Média e a tendência absolutista de Estado se beneficiaram da orientação teocrática, vez que os monarcas só deviam satisfações de suas ações a Deus e sob esse argumento mantiveram o controle dos demais componentes da comunidade.

No período medieval, a forma predominante de organização do Estado foi o sistema feudal, com características econômicas predominantemente agrícolas e organização social em forma de estamentos<sup>3</sup>, pautada em uma estrutura social e política piramidal, com o poder distribuído entre os senhores feudais.

---

<sup>3</sup> Forma de estratificação social com maior mobilidade do que o sistema de castas e menor mobilidade que as classes sociais.

Desde a antiguidade clássica os Estados se diferenciam na forma do exercício do poder e na constituição da legitimação desse status nos termos da legalidade e estabelecem relações distintas entre governantes e governados a depender do tipo de regime político adotado. Nesse aspecto, herdamos desse período a definição de alguns regimes: oligarquia, autocracia, plutocracia e democracia. Aristóteles definiu três tipos básicos de estrutura política: monarquia, aristocracia e democracia. Na contemporaneidade os regimes políticos tem se configurado como: democráticos, autoritários e totalitários, tendo por diferença fundamental as formas de participação popular e autonomia das instituições na constituição e atuação dos governos.

A obra *O Príncipe* de Maquiavel no século XVI se configurou como primeiro registro histórico que demarca a discussão acerca do significado político do termo Estado, com ênfase na sua organização e desempenho. Os escritos de Maquiavel ganharam notoriedade pela interface entre ciência política e ideologia política, demonstrando elementos para uma atuação prática que ultrapassa as barreiras de tempo e de contexto, os quais influenciaram (e ainda influenciam) muitos governos e também aos povos. Na visão de Rousseau (1987, p.89) a produção de Maquiavel se destaca por seu caráter contraditório, enfatizando que “fingindo dar lições aos reis, deu-as, grandes, aos povos. O *Príncipe* de Maquiavel é o livro dos republicanos”. Uma das premissas em destaque nessa produção é a de que há duas vertentes conflitantes “o povo não deseja ser governado nem oprimido pelos grandes, e estes desejam governar e oprimir o povo” (MAQUIAVEL, 1973, p.45). Disso, resultam as estratégias para a arte de governar, com destaque para o exercício do poder.

quem se torna príncipe mediante o favor do povo deve manter-se seu amigo, o que é muito fácil, uma vez que este deseja apenas não ser oprimido. Mas quem se tornar príncipe contra a opinião popular, por favor dos grandes deve, antes de mais nada, procurar conquistar o povo (MAQUIAVEL, 1973, p. 46).

Historicamente, considera-se que o marco do nascimento do Estado moderno foi a Paz de Westfália de 1648, um tratado que definiu fronteiras entre França e Estados alemães medievais. O estabelecimento desse tratado foi o início de muitos outros, com o propósito de instituir a paz, o comércio, dentre outras relações entre nações. Também como atributo desse Estado moderno, “o poder se caracteriza pela soberania, os territórios se fixam na segurança dos tratados e o povo passa a fortalecer a sua identidade em decorrência do poder dos monarcas absolutos que procuram consolidar os limites de sua soberania” (ROCHA, 2009, p.15).

O regime de hegemonia coletiva que se desenha em princípios do século XIX na Europa, a partir do Congresso de Viena, contribui para a afirmação de um sistema de Estados que retoma alguns dos princípios do mundo vestfaliano: soberania e independência dos Estados ‘cristãos’, tutela e contenção mútua nas diferentes esferas de influência (ALMEIDA, 1997, p.78).

A soberania, em destaque nessa configuração do Estado, se assenta na proposição da exclusividade nas decisões, requisitando a centralização do poder e contrariando o sistema de organização em feudos. O surgimento do Estado moderno coincide com o enfraquecimento do poder medieval, emergindo como estratégia para manutenção do sistema de privilégios a centralização do poder por meio das monarquias absolutas. Esta situação resultou em disputas em virtude do grande interesse de diversos segmentos de ascensão ao poder. Para Bobbio,

a história do surgimento do Estado moderno é a história dessa tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário por meio da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais (BOBBIO, 1998, p. 436).

Mas as disputas por poder concernentes ao Estado moderno não se esgotaram em seu período de constituição, ao contrário, se acirram à medida que se ampliam as percepções e análises sobre a sua função na organização política, social e econômica dos países. Para Weber (1988, p.43) “poder significa a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade”. Mas, o exercício do poder requer formas específicas de domínio, quer seja pela força ou pela palavra, senão da totalidade ao menos de uma parte significativa daqueles que se encontram sob a dominação.

Aristóteles na Antiguidade Clássica desenvolveu as bases da doutrina do “contrato social”, cujo ideário inspirou muitas concepções sobre a sociedade e o Estado. Os contratualistas defendem que a origem do Estado está associada à celebração de um pacto entre homens, no qual se registra a substituição da busca dos interesses individuais em favor da coletividade. Em troca, o indivíduo receberia do Estado proteção necessária para a sua sobrevivência. Essa ideia aparece de maneira expressiva na obra de Thomas Hobbes, “O Leviatã”, (ano), na qual se desenvolve a tese de que a sociedade não é um fato natural, mas sim um contrato firmado entre todos os homens. Sendo assim, há necessidade de constantes atualizações para que o pacto seja condizente com os avanços e a complexidade da organização social. Hobbes expressou uma visão negativa sobre o homem, defendendo uma soberania ilimitada do Estado para assegurar a tranquilidade dos contratantes.

Em oposição a esse poder ilimitado, Locke compreendeu o Estado como uma invenção humana, mas com natureza própria. Portanto, passível de controle político e jurídico e submetido à vontade dos homens, os quais na concepção dele nascem livres. Assim, apresentou uma posição mais positiva em relação à concepção de homem defendida por Hobbes. Locke advogou em favor da capacidade humana em superar relações conflituosas por meio do diálogo e impor limites ao poder do Estado por meio da representação regularmente constituída. Nessa compreensão, o Estado teria o papel de preservar a liberdade individual, além de proteger a vida e a propriedade privada.

Locke também se contrapôs a Hobbes com relação à teoria do poder divino dos reis. Para ele a soberania deveria ser da população e não do Estado, que deveria estar sob a jurisdição das leis civis e naturais. A separação entre Igreja e Estado também faz parte do seu arcabouço ideológico, bem como a divisão do poder em três vertentes: executivo, legislativo e judiciário, sistema aperfeiçoado posteriormente por Montesquieu. Com essa compreensão, Locke apresentou teses que fundamentaram a ascensão de um novo modelo de Estado, o liberal.

As teorias políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Entre os direitos individuais, destacam-se a ‘propriedade privada como direito natural’ (Locke, 1632-1704), assim como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para conservar ambas (HÖFLING, 2001, p. 36).

Em meados do século XVIII *O Contrato Social* de Jean Jacques Rousseau despontou com importantes princípios sobre a organização social, sendo o *contrato social* a forma de associação capaz de proteger as pessoas e seus bens, assegurando a cada pactuado a liberdade original. Segundo Rousseau as cláusulas contratuais se resumem à seguinte: “alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda comunidade” (ROUSSEAU, 1987, p.32). Essa associação resulta em um corpo moral e coletivo, com consequências para a estrutura social.

Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de *cidade*, e, hoje, o de *república* ou *corpo político*, o qual é chamado pelos seus membros de *Estado*, quando passivo; *soberano* quando ativo e *potência* quando comparado a seus semelhantes (ROUSSEAU, 1987, p.33). (grifos do autor)

Na perspectiva apresentada, o contrato social seria o instrumento de integração de diferentes vontades e a submissão do individual ao coletivo. Esse coletivo foi designado por

Rousseau por *povo*. Mas destaca-se nessa abordagem a divisão entre *cidadãos* (participantes da autoridade soberana) e *súditos* (submissos à lei do Estado).

Divergindo de Locke e Rousseau no que diz respeito à natureza humana, Montesquieu (1748) não possuía uma visão tão otimista quanto a sua bondade, portanto, propôs que a soberania deveria ser atributo do Estado nação, entidade capaz de manter a estabilidade da sociedade, por meio de uma autonomia soberana para a organização política e econômica. Montesquieu também defendeu formas distintas de instituição política em conformidade com as respectivas características de cada país: progresso econômico, organização social, extensão territorial, condições climáticas, etc. Na obra “A Doutrina dos Três Poderes”, afirma que a única forma de deter o poder é o próprio poder. Por isso, o governo deveria ser organizado com base nos três poderes propostos por Locke: executivo, legislativo e judiciário. Em uma relação de interdependência, esses três poderes não teriam individualmente autonomia absoluta, o que limitaria uma atuação abusiva contra a sociedade.

Chama a atenção na investigação desse tema que as teorias sobre o Estado se desenvolvem como esforço intelectual de dar respostas às tensões e contradições históricas provenientes do exercício do poder entre grupos hegemônicos e demais integrantes de uma dada sociedade, em decorrência das desigualdades sociais intensificadas, senão produzidas por essa atuação. É válido destacar que as relações entre dominantes e dominados costumam se apoiar em bases jurídicas, das quais, segundo Weber (1988) se origina a sua legitimidade:

há o domínio da ‘legalidade’, em virtude da fé na validade do estatuto legal e da ‘competência’ funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se o cumprimento das obrigações estatutárias. É o domínio exercido pelo moderno ‘servidor do Estado’ e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham (WEBER, 1988, p. 707).

O curso histórico tem demonstrado que são as convenções sociais que dão sustentação a um modelo específico de organização e funcionamento do Estado e a transformação da concepção que o orienta é proveniente dos acordos e desacordos instaurados nos grupos sociais de influência política e/ou econômica de cada período em que a organização social solicita dele uma atuação específica, com base nos interesses dos grupos hegemônicos. Compreendemos hegemonia na perspectiva gramsciana de dominação, se configurando na capacidade de organização política e ideológica com habilidade de influenciar a escolha dos aptos a governar e o desenvolvimento dos mecanismos para a permanência no poder. Um pensamento hegemônico é aquele que além de arquitetar as formas de domínio se encarrega também de atualizá-las no intuito de promover as condições favoráveis para a continuidade da

dominação, ou melhorar a produção da consciência de que o poder é devido (GRAMSCI, 2000).

Convém destacar que a hegemonia não se opera no acaso, ela conta com arrojados meios nos quais há um convencimento de que a proposta apresentada representa o melhor senão para todos, pelo menos para a maioria. Essa perspectiva é amparada na legitimação de formas específicas de governo.

### 3.1.1 Estado Moderno e o exercício do poder

No século XIX duas perspectivas opostas sobre a estrutura e o funcionamento do Estado se destacaram sobre as demais: as teorias liberais e o marxismo clássico. Para a primeira a ideia central se traduz na máxima: mais mercado e menos Estado, em defesa da capacidade do mercado em promover equilíbrios nas relações econômicas e sociais. Já o marxismo, em outro extremo, produziu críticas contundentes sobre a livre iniciativa do mercado, demonstrando que esse sistema produz desigualdades sociais e econômicas. Os adeptos dessa perspectiva defendem uma crescente intervenção do Estado, por meio de um regime político democrático com participação efetiva da população até a coletividade avançar para uma sociedade sem Estado. O que os teóricos de ambas as concepções não previam, segundo Offe (2007) era a possibilidade das duas vertentes coexistir, conforme identificado em algumas experiências registradas no século XX, por meio do que se convencionou denominar democracia liberal.

Offe (2007) questiona os arranjos e os mecanismos institucionais que tornam essas concepções compatíveis, bem como os limites ou falhas desses mecanismos. O autor identifica dois princípios mediadores: a) os partidos políticos de massa e a competição entre partidos; b) o Estado Benfeitor keynesiano<sup>4</sup>. O autor demonstra em sua discussão as fragilidades desses princípios em manter inabalável a relação capitalismo e democracia. De fato, conforme sucedeu com a crise na década de 1970, o Estado Benfeitor passou a ser questionado em países capitalistas desenvolvidos e novas formas de manter essa relação foram lançadas no cenário internacional:

Temos razões suficientes para esperar um aumento nos conflitos sociais e políticos que carecem de mediação institucional, cuja expressão não é canalizada através dos partidos ou outros mecanismos de representação e

---

<sup>4</sup> O estado de bem-estar social, também denominado de Estado Benfeitor, advém da teoria econômica desenvolvida por Keynes e se sustenta na ideia de que o Estado deve intervir na economia de mercado com a finalidade de diminuir o desemprego e acelerar a produção (BIACHETTI, 2005).

cujas fontes não serão mais eliminadas por política social e econômica efetivas por parte do Estado (OFFE, 2007, p.114). (tradução nossa).

Offe (2007) reconhece a heterogeneidade na natureza dos conflitos sociais, que envolve as causas e composição socioeconômica, destaca ainda que apesar da fragmentação estes podem atuar de forma efetiva nas esferas econômica e política.

A forma de exercício do poder está atrelada à concepção sobre a estrutura da administração pública. Azevedo (2004), analisando a atuação do Estado na contemporaneidade, mormente nas questões relativas às políticas públicas, apresenta três vertentes em destaque, as quais idealizam concepções com implicações para a estrutura e para o papel do Estado, a saber: a abordagem neoliberal; a teoria liberal moderna da cidadania, que se subdivide em duas abordagens: a pluralista e a social-democracia; e a abordagem marxista. As características e implicações dessas abordagens para a concepção de políticas públicas serão tratadas no item seguinte.

### 3.1.2 Neoliberalismo e crise capitalista do pós-guerra

A abordagem neoliberal é ancorada na teoria liberal clássica do século XVII, que foi retomada e sistematizada por Adam Smith, pensador do século XIX, apresentando novos elementos ao ideário do liberalismo econômico. Parte-se de uma crença nas iniciativas individuais para o progresso da economia e o bem-estar coletivo, com a livre iniciativa do mercado no processo de regulação dessas relações. Convém destacar que as teses neoliberais não se restringem ao campo econômico, alcançam o social, o político e também o cultural. Nessa perspectiva, “a igualdade passa pelo alargamento dos direitos políticos dos cidadãos, proclamado como o meio de garantir a participação no poder e o controle, fundamentado e organizado na forma de uma democracia” (AZEVEDO, 2004, p.9). Todavia, em uma vertente neoliberal-conservadora a defesa pela ampliação dos direitos políticos vem acompanhada da redução dos direitos sociais, tendo em vista a premente necessidade de reduzir a intervenção do Estado na economia. Esse pensamento inspirou a primeira geração de reformas administrativas de alguns países a partir da década de 1970, quando os impactos da crise do petróleo abalou a estrutura econômica mundial. Estas reformas foram realizadas inicialmente de forma mais expressiva nos Estados Unidos, Nova Zelândia, Alemanha, Japão e Inglaterra, com a adoção de medidas de desregulamentação, privatização e Estado mínimo.

O neoliberalismo, além do liberalismo clássico, tem sua base ideológica amparada no resgate das teorias econômicas neoclássicas, inaugurando um novo modelo de planejar e gerir o Estado capitalista, em resposta às crises do modelo de estado benfeitor e do modelo fordista de produção em ampla escala. Sistemáticamente, a produção de Frederich Hayek na década de 1940 com a obra “O caminho da servidão” foi considerada o cerne da exposição das teses que sustentaram essa ideologia. Inicialmente essas teses tiveram grandes repercussões na Europa, especialmente na Inglaterra, e foram de certa maneira rechaçadas nos Estados Unidos, contudo, logo em seguida foram acatadas como orientação para a reestruturação política nos aspectos econômicos e administrativos. As proposições do norte-americano Milton Friedman (1974) também reforçaram essa perspectiva. Entre suas principais defesas encontram-se a liberdade econômica com a participação mínima do Estado, democracia política, redução do tamanho do Estado, política econômica de mercado, tendo como um dos recursos principais a competição.

No Brasil, as concepções advindas desse ideário se fizeram sentir nas propostas de reforma política e administrativa do Estado brasileiro implementadas na década de 90, contudo, nos anos subsequentes observa-se a ampliação da atuação do Estado, mormente pelo crescimento dos investimentos sociais e criação de políticas públicas com foco no combate à pobreza. Essas ações vêm contrariando algumas teses da corrente neoliberal conservadora, sem abandonar alguns dos seus princípios fundamentais para a modernização dos processos de gestão, tais como a inserção do gerencialismo na gestão dessas políticas.

Outra corrente originária do liberalismo clássico, mas diferenciando-se da perspectiva neoliberal, é a *teoria liberal moderna da cidadania* que advoga pelo bem-estar e pela igualdade como requisitos básicos para a individualidade e para a liberdade. Identifica-se nessa vertente as influências do pensamento de Durkheim (1960), quando este defendeu a criação de regulação jurídica capaz de assegurar igualdade de condições para desempenhar funções conforme os méritos pessoais, “a igualdade de condições exteriores” de acesso a bens e serviços públicos. Azevedo (2004, p.20) destaca que “num plano abstrato formal, a teoria liberal moderna da cidadania é norteada por uma concepção de Estado que postula a sua responsabilidade na promoção do bem comum”. Sendo assim, essa vertente requisita um papel mais efetivo do Estado, legitimando sua atuação na economia e no setor privado. Para O’Connor (1987, p.249) essa teoria surgiu “na medida em que a concepção de justiça social dos trabalhadores se combinava com os conceitos liberais de igualdade de oportunidades e, em consequência, se convertia num ingrediente da política social [...]”.

Na categorização feita por Azevedo (2004) a teoria liberal moderna da cidadania se subdivide em duas abordagens: pluralista e social-democrata. Para os pluralistas “não existe ‘classe dirigente’ homogênea nas sociedades ocidentais. Ao contrário, existem conjuntos diversificados ou pluralidade de elites, cada um dos quais possui apenas um poder muito limitado de influenciar as políticas governamentais” (GIDDENS, 1984, p.1). Tendo em vista esse contexto, o Estado deve assumir o papel de administrar conflitos de interesses por meio da instituição das regras que orientem o processo de disputas. Sobre essa abordagem Offe (2007) adverte a intenção de disseminar a ideia do fim da luta de classe na sociedade burguesa e a substituição pela crença em uma luta de classe democrática. Nos termos do autor os adeptos dessa doutrina,

afirmam (ou, mais precisamente, costumavam a afirmar nos anos cinquenta e início dos anos sessenta) que a tensão entre os princípios que regem a sociedade capitalista de mercado e as formas políticas de caráter democrático tinha sido eliminada do sistema político americano. De acordo com esta doutrina, a luta de classes dentro da estrutura da sociedade burguesa tem sido substituída por aquilo que Lipset chama de ‘luta de classes democrática’. A lógica subjacente a esta análise pode ser resumida assim: ‘Se as pessoas realmente gostariam que as coisas fossem de outra forma, simplesmente escolheriam um outro governo. Portanto, o fato de que não o fazem é prova suficiente de que as pessoas estão satisfeitas com a ordem sócio-política vigente’ (OFFE, 2007, p. 102). (tradução nossa)

A abordagem social-democrata fundamentou o modelo de Estado Benfeitor e reúne estudiosos que buscam alternativas para a redução dos efeitos sociais perversos produzidos pelo modo de produção capitalista, reforçando as ações de proteção social tais como a garantia de acesso aos serviços de saúde, educação, habitação, entre outros. Nessa vertente há uma nítida oposição às ideias neoliberais, manifestando-se contrária a uma organização social controlada pelo mercado. Mas, se caracteriza também por tentar “romper com a rigidez própria da ortodoxia marxista sem, contudo descartar as importantes contribuições de categorias analíticas dessa tradição de pensamento” (AZEVEDO, 2004, p.35) Desse modo, podemos inferir que os sociais democratas não defendem transformações sociais profundas, mas a diminuição das mazelas ocasionadas pelo modo capitalista de produção, com uma intervenção mais expressiva do Estado, contudo, sem interferências profundas nas relações de mercado. Esta parece ser a abordagem que mais se aproxima do contexto político e econômico atual do Estado brasileiro e parece atender aos requisitos de fortalecimento da relação capitalismo e democracia.

Com referência à abordagem marxista, Azevedo (2004) adverte que não é correto tratá-la como uma simples abordagem, mas sim como paradigma que deu origem a várias

tendências e teorias. Contudo, torna-se pertinente enfatizar que há um intenso debate sobre o conceito de Estado na abordagem marxista, pois para muitos teóricos os trabalhos do autor não deram conta de apresentar uma teoria que focalize em específico esse aspecto (BOBBIO, 1979). Mas o Estado permeia toda a produção de Marx, por ser este considerado uma superestrutura organizada para atender aos interesses da classe econômica dominante, responsável também pela manutenção do *status quo*. Portanto, para Marx o que se tem na atualidade é um Estado dominado pela burguesia e se constitui em uma das formas de expressão do modo de produção e acumulação capitalista. Com base no ideário marxista o Estado representa “uma estrutura de poder que concentra, resume e põe em movimento a força política da classe dominante” (CODATO; PERISSINOTTO, 2000, p.1). Assim, a sociedade sem Estado seria, na perspectiva marxista, a forma mais adequada de superação do sistema de privilégios e exploração do homem pelo homem. Todavia, diante das complexas relações criadas ao longo da história, com os avanços tecnológicos (que impulsionou o surgimento da sociedade da informação) e o movimento de mundialização da economia e da cultura, parece cada vez mais complexo pensar uma estrutura (ou ausência dela) que garanta o funcionamento da sociedade e assegure os direitos sociais coletivamente.

Das abordagens apresentadas, constatamos que independente do conceito atribuído ao Estado, sua condição política requisita, entre outras funções, o papel de organizar e orientar os rumos da sociedade, daí a sua estreita relação com o poder e as constantes confusões entre Estado e governo. O governo representa a apropriação temporária do poder executivo por um determinado grupo político, que por meio das decisões e encaminhamentos operacionais pode impactar em alterações na estrutura de funcionamento estatal, mas a composição do Estado, conforme discutido anteriormente é complexa e ultrapassa as ações do poder executivo. Assim, o Estado vai além da burocracia pública e os organismos estatais que propõem e executam políticas (HÖFLING, 2001). Entre as concepções de Estado difundidas destacamos a apresentada por Celina Souza quando assim o define:

o Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território, ou seja, a noção de conflito e tensão é essencial a este conceito de Estado. E como se sabe, o Estado é um ente abstrato, ele se materializa por meio de instituições, que são o executivo, o legislativo, o judiciário, as forças militares, os governos subnacionais e a *administração pública*. Todas essas instituições vão materializar e arbitrar esses conflitos e tensões que são levados para o Estado. Como também nós sabemos, do que foi criado e consolidado no século (SOUZA, 2001, p. 40). (grifos da autora)

Desse modo, para uma definição situada acerca desse conceito há que se desvelar o pensamento hegemônico que orienta a sua atuação a fim de conceber com maior clareza o projeto de sociedade subjacente aos fundamentos que o orienta e as transformações inerentes ao cumprimento do seu papel. Todavia, para todas as abordagens se destacam os mecanismos de organização das relações sociais com o auxílio das instituições e da administração pública, com vistas ao controle dos conflitos e alcance do projeto que o grupo dominante considera adequado em cada momento histórico. Para tanto, utilizam-se estratégias de construção do consenso e convencimento de que o projeto em pauta configura-se na melhor alternativa para a coletividade.

Além disso, é válido destacar que esse consenso é por vezes forjado em convenções que extrapolam as realidades locais, acompanhando o movimento recente da mundialização da política, economia e cultura, facilitada pelos avanços científicos e tecnológicos e pela democratização dos meios de comunicação. Por meio desse novo aparato são socializados padrões de organização administrativa que não surtem os efeitos adequados quando tratados de maneira generalista. Como exemplo, temos as orientações das reformas administrativas advindas de países do norte europeu e americano e que foram disseminadas nas últimas décadas do século XX como padrão estrutural para todos os países do globo, tema a ser tratado em seção específica.

### **3.2 O legado histórico da Administração Pública na constituição do Estado brasileiro**

O cumprimento das funções do Estado pressupõe formas de organização de recursos materiais e humanos necessários ao alcance dos propósitos do governo, convencionalmente denominada de administração pública. Entretanto, o seu conceito não deve se limitar ao cumprimento de tarefas meramente técnicas em prol desses propósitos. Devemos considerar outros elementos nessa conceituação, os quais envolvem, na concepção de Salm e Menegasso (2006), a interferência da atuação humana no desenvolvimento dessas atividades, bem como precisamos considerar as organizações sociais como promotoras do bem público para o cidadão e para a sociedade. Desse modo, esses autores formulam um conceito que abarca essas dimensões e expressam-no da seguinte forma:

A administração pública é um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe

de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente (SALM; MENEGASSO, 2006, p.2).

Convém destacar também que a história tem demonstrado que a administração pública dispõe de modelos de organização que coadunam com os tipos específicos de atuação do Estado, assumindo formas e funções diferenciadas que refletem as preferências e valores que este tenta promover na sociedade.

Na realidade brasileira, a administração pública assumiu e ainda assume a centralidade de muitos debates, seja por sua carga patrimonialista herdada do processo de colonização, seja pelas mudanças paradigmáticas operadas nos séculos XX e XXI. Sendo assim, faz-se necessário fazer um breve resgate histórico para compreensão dos elementos que tem favorecido as críticas sobre o aparelhamento administrativo do Estado.

Frederico Costa (2008), no ano em que se comemoravam os 200 anos após a chegada da família real portuguesa ao Brasil, constatou que poucas foram as produções acadêmicas com foco na discussão acerca da formação do Estado nacional e do desenvolvimento da administração pública, afinal a instalação da família real impactou sobremaneira a condição de colônia em que o país se encontrava desde o “descobrimento” em 1500. As mudanças provocadas na estrutura social e política para o acolhimento da corte portuguesa inviabilizaram o retorno do país à condição de origem, além de possibilitar alguns avanços no processo de lutas pela instauração de um Estado independente.

Com a mudança da corte portuguesa transferiu-se também o centro de decisões e a consequente necessidade de organizar o aparelho do Estado brasileiro, no que concerne à administração pública, até então bastante “ampla, complexa e ramificada”, tendo em vista o sistema de domínio centralizado e de exploração de riqueza implantado por Portugal. No entanto, para a compreensão dessa fase não é devido utilizar os princípios institucionais e de organização administrativa tal qual conhecemos na contemporaneidade, vez que não havia diferenciação nas atribuições e funções ocupadas por segmentos distintos, o que constantemente gerava conflitos de competência.

A síntese histórica de Caio Prado Júnior, retomada por Arno e Maria José Wehling (1999), aponta como principais características da administração colonial — a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade. Essas disfunções decorrem, em grande medida, da transplantação para a colônia das instituições existentes na metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz (COSTA, 2008, p.6).

Frente à ausência de uma estrutura administrativa que fosse capaz de atender às atribuições concernentes à corte portuguesa, o aparato burocrático do Estado português precisou ser transferido de Lisboa para a composição de um novo centro de poder no Brasil colônia, a fim de que “o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território, e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir” (COSTA, 2008, p.3). Raymundo Faoro (2001) caracteriza essa passagem histórica com a frase: “O Estado português atravessa o oceano e desembarca no Brasil”.

Em decorrência do fenômeno abordado foram ocasionadas inúmeras mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais no contexto brasileiro, o que gerou desenvolvimento em diversos setores, tais como na indústria, criação e desenvolvimento de cidades, introdução de novos costumes, organização do sistema legal e tributário, entre outros aspectos. Assim, o Estado brasileiro começou a tomar forma, inicialmente, pela elevação à condição de Reino Unido de Portugal e com a constituição de uma organização administrativa necessária ao funcionamento de um governo autônomo, o que dificultaria ainda mais o retorno à condição de colônia.

O modelo de administração desenvolvido no Brasil ao longo de mais de duzentos anos se caracterizou por divergentes orientações para as funções concernentes ao Estado. Entre essas orientações é possível identificar com maior evidência três vertentes: patrimonialista, burocrática e gerencialista, todas com implicações peculiares para o desempenho das funções do Estado e com impactos na concepção e desenvolvimento das políticas públicas. Tendo em vista os objetivos que orientam o desenvolvimento dessa investigação e em busca de uma compreensão acerca das vertentes apresentadas, estas serão abordadas numa perspectiva sociológica e não do ponto de vista das teorias das organizações.

### 3.2.1 A administração pública brasileira e o patrimonialismo

Como já expresso, com a corte portuguesa em 1808 desembarcaram no Brasil os costumes relativos ao Estado português, considerado como um exemplo de sociedade tradicional. Assim, “quando outros países da Europa, ou mesmo embriões de países, estão assentados no Feudalismo, de acordo com esse modo de produção, Portugal já se diferencia, é patrimonialista e precocemente absolutista” (PINHO, 2001, p.34). O autor identifica uma estagnação desse país nesse sistema, considerado um estágio inicial da constituição do Estado,

o qual todas as nações passavam e avançavam no desenvolvimento de outras formas, tais como o Feudalismo e o próprio Capitalismo.

Desse modo, a experiência brasileira de administração pública não poderia estar imune às influências dessa concepção, considerada por Weber (s.d.) como uma forma de domínio tradicional. Assim, conforme assinalado por Martins (1997, p.4) “o Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas”.

O uso da dominação patrimonial no Brasil estendeu-se à prática do clientelismo. Os bens públicos eram distribuídos, tanto em sua posse quanto em seu uso, de acordo com os interesses da coroa e de seus representantes. Dessa maneira, os funcionários da coroa detinham grande poder sobre as atividades produtivas e alimentavam uma rede de favoritismos (MARTINS, 1997, p.4).

O termo patrimonialismo designa a ausência da separação entre o público e o privado e advém da adjetivação da palavra patronal, “que qualifica e define um tipo específico de dominação” (CAMPANTE, 2003, p.155). De forma mais específica trata-se da apropriação daquilo que é público, tornando-o particular (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Como características de uma administração patrimonialista, Max Weber destaca os seguintes aspectos:

os servidores estão na total dependência pessoal do senhor, ou são recrutados de modo puramente patrimonial – escravos, servos, eunucos – ou extrapatrimonial a partir de estratos não de todo desprovidos de direitos: favoritos, plebeus. A sua administração é inteiramente heterónoma e heterocéfala; no seu ofício, não há nenhum direito próprio dos que administram, mas também não qualquer selecção especializada e nenhuma honra do funcionário em virtude da sua condição social; os meios administrativos objectivos são inteiramente controlados para o senhor na sua própria gestão (WEBER, s. d., p. 6).

O patrimonialismo se estendeu na história política brasileira, sendo mais evidente no período da Independência, do Império e início da República (CAMPANTE, 2003). Com a Independência em 1822 não se verificou avanços na administração pública que caracterizasse um rompimento com as formas instauradas no período colonial. Deste modo, um traço marcante do Império foi a centralização política e o absolutismo, no qual Prado Júnior (1976, p. 56) destacou a supressão da liberdade de imprensa e a ocupação dos cargos públicos pelos “apaniguados”, caracterizando um modelo administrativo que “abertamente favorecia os interesses que representava”. As atividades relativas à administração pública eram tratadas como uma extensão da corte portuguesa instaurada no Brasil, prevalecendo uma política de favores amparada nos recursos públicos.

Com o advento da República em 1889 foram registradas mudanças políticas e institucionais significativas na administração pública herdada do Império.

Do ponto de vista das organizações públicas, essa fase não implicou numa maior demanda sobre a administração pública, nem registra esforços sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha (MARTINS, 1997, p.4).

A preocupação em reduzir os efeitos do patrimonialismo na realidade brasileira, em grande medida se atribui à organização política de alguns segmentos da sociedade, contrários ao sistema de dominação e privilégio das elites, bem como ao próprio desenvolvimento do sistema político e econômico do país, sobretudo a partir do processo de industrialização instaurado na década de 1930, o qual necessitava de novas formas de atuação do Estado.

As práticas patrimonialistas permearam longos períodos da história administrativa do Estado brasileiro, demarcando uma administração clientelista, autoritária, elitista, conservadora e centralizadora. Contudo, essas características não são mérito de um tempo específico, tampouco foram superadas em sua totalidade com o avanço das funções do Estado, portanto, ainda no tempo presente são recorrentes no contexto da administração pública brasileira, fato este que inspirou Simon Schwartzman a apresentar uma discussão sobre neopatrimonialismo no Brasil nas décadas de 70 e 80 (PINHO, 2001). Mas, de modo concomitante, novas concepções e práticas foram sendo desenvolvidas no intuito de reduzir os privilégios decorrentes da utilização do público com propósitos privados.

### 3.2.2 A administração pública brasileira e a burocracia

No âmbito da administração pública, o modelo burocrático foi adotado como uma reação às formas patrimonialistas de administrar o Estado, que ocorreu na primeira década do século XX nos Estados Unidos e nos anos da década de 1930 no Brasil.

Abordando a questão da dominação, Max Weber se ateve ao estudo profundo da forma burocrática, considerando-a uma forma de dominação legal e estabelecendo algumas dimensões a ela concernentes: divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica.

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que por si só, é

suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço (WEBER, 1971, p. 27).

Segundo Weber (1991) toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente, identifica-se com a da moderna burocracia e da organização burocrática, da mesma forma que toda a evolução do grande capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das empresas econômicas.

Os atributos da legalidade e impessoalidade, presentes na teoria burocrática se constituem, nas organizações estatais a disseminação da quebra dos privilégios característicos do patrimonialismo, apresentando claras barreiras entre o público e o privado.

No Brasil, os princípios burocráticos permearam a organização estatal, mas de forma branda e pouco sólida no primeiro centenário após a instalação da corte portuguesa. A Revolução de 1930 foi considerada um marco para a ênfase na utilização desses princípios. Fenômeno este decorrente do processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado. Contudo, não se trata de um corpo orgânico utilizado de maneira articulada, conforme sinaliza Costa (2008, p.13). Ele se desenvolveu de maneira distinta, com tendência ora assistemática “pelo surgimento de agências governamentais que se pretendia fossem ilhas de excelência com efeitos multiplicadores sobre as demais, ora de forma mais orgânica, por meio das reformas realizadas no governo federal, em 1938, 1967 e a partir de 1995”.

É válido destacar que os preceitos burocráticos não foram assumidos de forma integral, conforme orienta seu esboço teórico-metodológico, antes foram adotados alguns princípios da burocracia, que convivendo com práticas patrimonialistas produziram elementos para a elaboração de críticas a esse sistema, as quais são identificadas com maior evidência na década de 60, com auge nos anos 70 e 80.

De acordo com Machado (2001), no período industrial a burocracia se caracterizava pela centralização, normas e regulamentos em excesso, estrutura hierarquizada e serviços padronizados. Essas características, que não traduzem o arcabouço da burocracia, mas uma parte julgada conveniente para o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro, perduraram por um longo tempo na administração pública. Contudo, as constantes crises que atingem o sistema econômico solicitaram novas formas de organização da administração pública, pois o modelo desenvolvido na era industrial, apesar das conquistas alcançadas no

período, já não era condizente com o novo contexto de surgimento de novas instituições públicas e com a complexidade das funções do Estado. Surge nesse período uma série de críticas a esse modelo administrativo, as quais apontaram a estrutura hierárquica como limitadora do envolvimento dos funcionários na gestão, por estimular uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzindo e engessando o processo de tomada de decisão e relações mais flexíveis entre os níveis superiores. Com essa forma de atuação, na visão dos críticos, o Estado reduz a sua capacidade de resposta e eleva os custos do funcionamento do aparelho administrativo.

O mal desse modelo, segundo Osborne, é que os governos foram se fechando em si mesmos, tornaram-se ineficazes, mais corporativos, se afastaram das demandas dos cidadãos e acabaram ficando, no mundo inteiro, como uma entidade à parte, o que acabou gerando no cidadão a sensação do 'eu aqui, o governo lá'. O cidadão não tem clareza sobre o que é a coisa pública, não entende a noção de patrimônio público, nem sente que o governo defende o bem público (MACHADO, 2001, p.11 e 12).

Além das críticas apontadas ao sistema burocrático pela concentração e centralização de funções, rigidez dos procedimentos e utilização excessiva de normas e regulamentos (BRASIL, 1995), sugere-se também que esse modelo estaria a serviço dos interesses do próprio Estado, negligenciando a sua função de atendimento ao público, o que configura uma denúncia sobre a ineficácia dos serviços prestados à população. A burocracia é aqui entendida como poder do Estado, para o qual os investimentos públicos emanam para sua sustentação.

Dessa análise, depreende-se que os atributos da burocracia são condizentes com a moderna democracia de massas, por combater o sistema de privilégios com a defesa do princípio da "igualdade perante a lei". Nessa perspectiva se advoga pela universalização do direito, contudo, no tempo em que foram tecidas as críticas a esta vertente era perceptível a incapacidade dos Estados em garantir os direitos fundamentais em um período em que os movimentos sociais e as reivindicações estavam em ascendência. Certamente que a permanência desse sistema imputaria uma carga tributária mais contundente para as elites econômicas. Portanto, restringiu-se uma questão de ordem político-econômica para um enfoque meramente técnico, cuja premissa se assentou na questão da gestão, ou seja, reduziu-se a um problema de governabilidade, termo que remonta à década de 70 e exprime as condições adequadas ao exercício da autoridade política frente às demandas sociais.

Não queremos dizer com isso que a burocracia seja o tipo ideal para a administração pública, mas chamar atenção para uma discussão que foi camuflada pelos interesses do capital em implantar uma sistemática em que o Estado seja um meio para a ampliação do mercado,

sem atacar a questão central que permeia qualquer modelo administrativo: as desigualdades socioeconômicas em que estão amparadas as sociedades e a forma de reprodução da repartição dos bens e dos serviços aos cidadãos que se perpetua com a contribuição ativa do Estado.

Com base nas discussões apresentadas percebe-se uma forma por vezes inconsequente de tentar atribuir a responsabilidade pelas mazelas da administração pública a um modelo que na prática não foi implementado em sua integralidade na realidade brasileira. Não se pode desassociar essa análise do contexto histórico em que a revolução tecnológica e mundialização da economia requisitavam uma administração capaz de atender com agilidade e flexibilidade a essa nova fase de acumulação capitalista, que dada a complexidade exige controles menos rígidos para as relações econômicas e celeridade nos processos administrativos, enfim, um Estado mais dinâmico e menos controlador das relações de mercado.

### **3.3 Reforma do Estado para uma nova governança: um modelo pós-burocrático de Administração Pública**

Nos anos que sucederam o período pós Segunda Guerra Mundial é identificada uma série de crises em diversos setores da estrutura de atuação do Estado, as quais impulsionaram o movimento de reforma da estrutura administrativa em favor de alternativas para a superação destas: a crise fiscal, atribuída ao excesso de gastos públicos sociais; a crise econômica, que requisitava um Estado menos interventor e mais regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais; a crise social, quando colocadas em questão as teses do Estado Benfeitor; a crise política, com as dificuldades de institucionalizar a democracia e assegurar o exercício da cidadania; e por fim, a crise do modelo burocrático de gestão pública, pela rigidez hierárquica e os resultados considerados insatisfatórios na oferta de bens e serviços públicos.

Clarke e Newman (1997) enfatizam o aspecto econômico nesse contexto de crises, afirmando que esta atingiu, a partir da década de 1970 proporções globais, destacando nesse processo as limitações do Estado de bem-estar social em manter o controle entre sistema de produção e garantia de direitos. Entre as alternativas para a superação dessas crises, as proposições do movimento originado na Inglaterra denominado Nova Direita logrou destaque,

com impacto para as políticas públicas e para o funcionamento do Estado, por meio da transformação em seus órgãos executivos.

A Nova Direita teve um papel fundamental na forma de conceber a crise do Estado de bem-estar social. Ela se fundamentou em três temas principais para falar dessa crise: o custo de manter o Estado de bem-estar social para as diferentes políticas e problemas do mesmo. Isso gerou duas novas apostas por parte da Nova Direita: a do neoliberalismo, revivendo uma economia individualista, e o neoconservadorismo, revitalizando a tradição moral e a autoridade social (CLARKE; NEWMAN, 1997, p.14). (tradução nossa).

As estratégias adotadas para o enfrentamento dos problemas identificados no modelo de administração pública após a década de 70 envolveram “cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objectivos, e outras técnicas do setor privado” (ARAÚJO, 2007, p.3). Também se sobressai entre as alternativas para a superação das crises o arcabouço ideológico para a construção de um novo paradigma de gestão, capaz de reter os bons exemplos do modelo burocrático e eliminar os entraves para o funcionamento do aparelho administrativo em consonância com as mudanças políticas, sociais e econômicas do período. É nesse contexto que a partir dos anos de 1980 os termos governabilidade e governança passam a ser discutidos no cenário mundial, como sinalizadores para a recomposição das administrações públicas, mormente como forma de superação da crise da democracia em virtude da eclosão dos movimentos sociais e os reclames por direitos fundamentais.

De acordo com Diniz (2001, p.21) governabilidade diz respeito às “condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade”. Com essa definição a autora reconhece a interferência de elementos políticos como condicionadores da ação do governo. Esses elementos podem ser: forma de governo, relação entre os três poderes, sistema partidário, divisão político-administrativa, entre outros. Podemos somar a estes elementos geográficos, tais como população e dimensão territorial dos Estados. No âmbito do movimento de reforma do Estado, governabilidade e governança são termos considerados complementares sendo esta última uma tentativa de recompor as condições necessárias ao funcionamento da primeira.

Governança (governação), uma tradução do inglês *governance*, é um termo que foi inicialmente utilizado em países anglo-saxões no ramo da administração empresarial, mas se disseminou para outros países devido à apropriação feita pelo Banco Mundial nos anos da década de 1980, diferenciando-o de sua matriz conceitual oriunda do novo institucionalismo econômico e tomando-a como sinônimo de bom governo. Assim, a boa governança seria a

responsável por um desenvolvimento sustentado e articulado com a equidade social e os direitos humanos. Nessa perspectiva, o resultado das ações deixa de ser o foco principal do governo, cedendo espaço para o interesse na forma em que o poder é exercido para alcance de determinado resultado.

O significado de governança não é sinônimo de governabilidade nem tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. O seu significado é simultaneamente mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais (REIS, 2013, p.104).

Sendo assim, não podemos desconsiderar que a atenção às práticas governamentais provocou também o surgimento de questões sobre a forma com que o governo se estrutura para a implementação das decisões políticas, o que envolve o formato de suas instituições e a relação com a sociedade, cuja participação, na perspectiva do controle social (*accountability*), passa a ser um requisito nesse novo modelo de gestão. Convém ressaltar que,

no desenvolvimento do capitalismo regulado pelo Estado, o gerenciamento entrou em cena, capturando para si o Estado moderno. Nestes termos, gerenciamento significa a função de legitimar o controle sobre indivíduos, sociedade e organizações, atendendo aos interesses do capital (MENDES; TEIXEIRA, 2000, p.5).

Boaventura Santos (2005) tece críticas a esse modelo e o classifica como componente da estratégia neoliberal de regulação social. Este autor afirma que,

a governação procura aliar a exigência de participação e de inclusão – reivindicada pela perspectiva que encara a crise social pelo lado da legitimidade – com a exigência de autonomia e de auto-regulação reivindicada pela perspectiva da governabilidade. Trata-se, todavia, de uma falsa síntese, uma vez que funciona totalmente dentro do quadro da governabilidade (SANTOS, 2005, p.7).

De forma articulada e complementar, a governabilidade e a governança foram utilizadas como estratégias para o movimento reformador do Estado e meios para tentar superar alguns desafios que emergiram: a crise do sistema democrático, a adaptação ao processo de globalização economia e a insurgência de novas categorias de atores sociais, recobrando do Estado novas formas de atuação.

De acordo com o que vem sendo abordado nesse capítulo, o movimento de reforma do Estado foi iniciado em países desenvolvidos em resposta ao descontentamento com o modelo de intervenção estatal, em decorrência da crise do petróleo instaurada na década de 70, que impôs limites ao período de crescimento experimentado, inclusive por países

subdesenvolvidos, após a II Guerra Mundial. Abrúcio (1997), no entanto, identifica que desde a década de 60 uma comissão montada no Canadá (Comissão Glassco 1961-1963) apresentou questionamentos referentes à burocracia e caracterizando-a como sem transparência e ineficiente, propondo o modelo gerencial como alternativa. No Reino Unido, outra comissão logrou mais destaque, a Comissão Fulton (1966-1968) apresentando como diagnóstico “a falta de preparação gerencial do *civil service*, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que serviam” (ABRUCIO, 1997, p.179).

É importante sinalizar que as teorias produzidas em resposta às fragilidades identificadas no sistema burocrático não foram homogêneas, sofrendo interferências do sistema político e administrativo em curso nos diferentes países, o que produziu formas peculiares de atuação, bem como resultados diferenciados nas distintas realidades.

As ideias da vertente neoliberal se destacaram nesse período ao constatar a crise do Estado de Bem Estar keynesiano, reclamar a redução da intervenção do Estado na economia e propor orientações para a redefinição do seu papel nesse novo contexto. O movimento de reforma do aparelho do Estado foi a alternativa encontrada para ajustar a estrutura administrativa de diversos países às novas concepções fundamentadas no modelo econômico em desenvolvimento. Przeworski assim caracterizou alguns de seus princípios,

[...] a redução do tamanho da administração pública; a redução do tamanho do setor público; o isolamento do Estado das pressões do setor privado; um apoio maior em regras do que em decisões discricionárias; e a delegação das decisões sujeitas à inconsistência dinâmica a unidades independentes que não se sintam incentivadas a ceder a pressões políticas (PRZEVORSKI, 1998, p. 42).

Nessa proposta, disseminou-se a ideia de que o Estado é um mau produtor de serviços, pois produz com custo elevado e baixa qualidade, portanto, este deveria adotar como parâmetro o modelo administrativo desenvolvido no setor privado, além de transferir para este a responsabilidade pela oferta de uma parte dos serviços públicos, por meio das privatizações e terceirizações. Apesar do evidente interesse em promover mudanças na gestão pública motivadas por fatores econômico-financeiros, nota-se que esse movimento gerou mudanças significativas no funcionamento das organizações públicas, inaugurando uma nova cultura inspirada nos padrões da iniciativa privada, cujo foco principal é redução de custos e a maximização do lucro, por meio de processos rígidos de cumprimento de metas e aperfeiçoamento dos meios de controle do desempenho.

### 3.3.1 O processo de reforma do aparelho administrativo do Estado no Brasil

No Brasil, a primeira tentativa de reformar a administração pública data de 1967, por meio do Decreto Lei 200/67 em um esforço para fortalecer a competência administrativa central do Estado e estimular a autonomia das organizações sociais. Através deste foram instituídos os princípios da racionalidade administrativa, do planejamento, do orçamento, da descentralização e do controle dos resultados. Contudo, a reforma de 1967 se constituiu apenas em um ensaio de descentralização e de desburocratização (BRESSER PEREIRA, 1996).

Após o fracasso da primeira iniciativa de reforma administrativa do Estado, o retorno das ideias sobre a necessidade de rever a atuação da administração pública para melhor atender às transformações econômicas em desenvolvimento na arena internacional coincidiu com a abertura democrática dos anos de 1980, inicialmente com a atuação de governos de direita. A reforma teve seu auge em meados da década de 1990 quando o presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e nomeou Luiz Carlos Bresser Pereira ministro, este coordenou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), aprovado em novembro de 1995. Esse documento explicita que “um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar” (BRASIL, 1995, p.6).

Na concepção dos reformadores, o modelo de Estado brasileiro “concentra e centraliza funções e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos” (BRASIL, 1995, p.4). O Plano Diretor foi construído com a especificidade de tornar a administração pública mais eficiente no âmbito federal, mas com perspectiva de alargar suas diretrizes para estados e municípios. Além disso, argumentou-se que a crise do Estado decorre de sua presença marcante no desenvolvimento do setor produtivo e da ampliação dos serviços públicos. Nesse sentido, se destacaram duas palavras de ordem desburocratização e modernização.

É nesse contexto que a ideia de descentralização dos serviços sociais do Estado para estados e municípios passa a ser propagada, bem como o reforço da concepção de organizações sociais como organizações públicas com autorização legislativa para celebrar

contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal.

Apesar da similaridade com as orientações da abordagem neoliberal, os reformadores admitem serem adeptos à vertente “social-liberal”, que busca ser uma terceira via entre a concepção desenvolvimentista e a neoliberal. Porém com um discurso pragmático quanto ao diagnóstico da crise e a natureza do conjunto de reformas propostas, não há como identificar os limites que separam o pensamento neoliberal do social-liberal.

Ressaltamos ainda a existência de um sistema dual no desenvolvimento dessas reformas, no qual as ideias centrais desse sistema não ultrapassaram os primeiros escalões da administração federal, gerando distintas compreensões nas demais esferas e órgãos de governo (MARTINS, 1997).

Apesar das críticas empreendidas à adoção do ideário neoliberal dos anos 90, o seu arcabouço teórico passou a orientar as administrações subsequentes, sendo considerado um caminho viável ao alcance da modernização do Estado, compreendida como necessária ao atendimento das demandas da abertura política e dos crescentes reclames por direitos sociais, bem como para atendimento do complexo cenário político e econômico desencadeado pelos avanços científicos e tecnológicos e pela intensificação do fenômeno da globalização.

Com o reconhecimento da necessidade de adotar o modelo de gestão desenvolvido no setor privado inaugura-se uma nova etapa na administração pública e uma concentração de esforços para a modernização da gestão com a validação do paradigma gerencial em detrimento de alguns elementos da burocracia.

### 3.3.2 O gerencialismo como fundamento para a reforma administrativa do Estado

Os fundamentos do gerencialismo advêm de uma perspectiva eclética que reúne elementos das teorias do campo da Administração, mormente do legado produzido pelas teorias Clássica e Neoclássica. Newman e Clarke (2012, p.361) apresentaram uma importante distinção entre tipos de gerencialismo, demonstrando que duas perspectivas merecem destaque. Uma delas, também conhecida como neotaylorismo, “é um pragmatismo racional de meio-fim que privilegia a eficiência e a produtividade e que favorece relações transacionais de intercâmbio e contratação”. Já a segunda, denominada de novo gerencialismo ou Nova Gestão Pública, com destaque nos anos de 1990, teve por influência diferentes teorias, entre as quais

se destacam as contribuições da Teoria das Relações Humanas e da Teoria da Burocracia sendo que “é mais centrada nas pessoas e orientada para a qualidade e excelência”. Apesar da distinção, os autores afirmam a coexistência dessas formas em muitas administrações e ambas perseguem o mesmo propósito de modernização da administração.

O *managerialism* parte da premissa de que a gestão é a alternativa para melhorar a eficiência dos serviços, sejam eles públicos ou privados, devido ao seu caráter instrumental e genérico, o qual permite que esse modelo seja difundido para diferentes realidades sem prejuízos aos seus pressupostos. Esse paradigma se fundamenta nas abordagens do novo institucionalismo (CLARKE; NEWMAN, 1997) e ressalta que os profissionais da gestão disponham de autonomia e flexibilidade. Além disso, introduz a racionalidade econômica na análise dos problemas da Administração Pública e na identificação das soluções (ARAÚJO, 2007).

Newman e Clarke (2012) definem o gerencialismo como um arcabouço cultural, ideológico e prático que serviu de alicerce para diversos acordos políticos instaurados após as crises do Estado de Bem-estar e do petróleo nos anos de 1970, contribuindo para a convergência entre estados com tradições políticas e administrativas distintas e se constituindo um modelo global para as reformas. Além disso, esses autores caracterizaram o gerencialismo como sendo uma *ideologia*; uma *estrutura calculista*, amparada em metas organizacionais e recursos para alcançá-las; e uma série de *discursos superpostos*, com posições por vezes conflitantes. É pertinente considerar nesse processo que a convergência identificada não se restringe a um modelo único, tampouco a um tempo histórico singular de realização das reformas em diferentes realidades.

Todavia, é notória a sintonia entre diferentes países na adoção dos parâmetros gerenciais para a reforma administrativa. Analisando a experiência do Reino Unido, Jenkins (1998, p.201) afirma que em relação a outros países com processos de reforma em curso “os objetivos foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência”. Como parâmetro para essas mudanças foram admitidas formas de administração da iniciativa privada e o relevante aumento das privatizações e terceirizações de serviços públicos.

[...] mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem *semelhantes a negócios* e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional

ou ao administrador) Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (NEWMAN; CLARKE, 2012, p.358). (grifos dos autores)

Já nos Estados Unidos, considerado berço do *managerialism*, Abrúcio (1997, p.180) adverte que o gerencialismo “nunca se converteu em modelo único de administração”. Atribui-se melhores resultados desse modelo à Grã-Bretanha, em virtude de seu sistema político e à liderança de Margaret Thatcher.

Abrúcio (1997), amparado nas abordagens de Gray e Jenkins (1995) afirma que inicialmente os teóricos norte americanos defenderam o modelo gerencial como uma tecnologia neutra capaz de promover as modificações na administração pública por meio da técnica e propuseram uma versão pura do gerencialismo, alimentando a possibilidade de separação entre a política e a administração.

O que os gerencialistas puros não consideraram é que tal como ocorre na iniciativa privada, a especialidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho. Na gestão pública estão em jogo valores como equidade e justiça, que não podem ser medidos ou avaliados por intermédio dos conceitos do *managerialism* puro (ABRÚCIO, 1997, p.185).

Com referência à Nova Gestão Pública, esta passa a orientar as reformas ao final da década de 1970. Hood (1991) destacou os elementos que favoreceram o desenvolvimento dessa abordagem: 1. O acesso de gestores profissionais advindos da iniciativa privada para o setor público, perseguindo a profissionalização da gestão; 2. A definição de padrões de desempenho com objetivos claros e mensuráveis; 3. Ênfase no controle de resultados em detrimento dos processos; 4. Desagregação de unidades do setor público, com a introdução de formas inovadoras de organização das atividades; 5. Estímulo à concorrência no setor público, por meio de contratações visando a redução de custos e a melhoria da qualidade dos serviços; 6. Ênfase nos estilos e práticas de gestão do setor privado; 7. Disciplina e parcimônia na utilização de recursos, na busca de maior eficiência na sua utilização (ARAÚJO, 2007, p.4).

Outro aspecto que se destaca na proposta gerencial é a transparência das ações governamentais, promovendo a abertura da administração pública à sociedade em uma gestão voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Nesse caso, o cidadão é concebido como cliente, “consumidor de serviços públicos” e essa nova contratualidade pressupõe uma multiplicidade de provedores, permitindo instaurar a livre concorrência entre instituições estatais e não estatais para a oferta de serviços públicos. É nesse cenário que as organizações

governamentais, as privadas, as sem fins lucrativos e as voluntárias passam a repartir a oferta desses serviços de forma competitiva.

Nesse sentido, os aspectos do modelo gerencial, que não é unívoco, em evidência no documento da reforma do aparelho do Estado no Brasil, podem ser observados neste fragmento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrativa (BRASIL, 1995, p.8).

Não se pode considerar exitosa a implantação desse ideário na administração pública brasileira, sobretudo pela carga patrimonialista e elementos da burocracia que coexistem em muitas instituições, contudo muitos princípios gerenciais se fizeram presentes mesmo nas gestões de governos com orientação de esquerda, conforme ocorreu após os anos 2000 com a permanência da flexibilização, responsabilização por resultados e descentralização – em muitos casos com características de desconcentração de funções e concentração de recursos financeiros.

É possível constatar na realidade brasileira a convivência de princípios patrimonialista, burocráticos e gerenciais em instituições públicas, que por sua vez pode provocar um fenômeno contraditório nos processos de gestão, uma espécie de modernização conservadora (DALE, 1990), a qual pode promover os avanços necessários à flexibilização reclamada pela contemporaneidade, mas se assenta em bases tradicionais de manutenção das condições de reprodução da sociedade estratificada. Assim, acreditamos que “o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, ele é um “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva” (BERNSTEIN, 1996, p.75), uma força de transformação”. (BALL, 2005, p.545).

Desse modelo resulta uma nova configuração na administração pública, a qual tende a se especializar em mecanismos de controle e avaliação dos serviços que têm descentralizado, mas esse processo ainda apresenta muitas fragilidades. Enquanto isso, frente à ausência de uma atuação mais expressiva do Estado, a população vai se utilizando da oferta diversificada desses serviços (nem sempre condizentes com as demandas), mas com diferenças também na

concepção de qualidade subjacente a cada oferta. Concordamos com Araújo (2007) quando expõe que,

o papel do governo não se limita a direccionar as acções através da regulação nem a estabelecer regras e incentivos. O governo é um actor, porventura o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direcções, que atua articulado com organizações e grupos privados e sem fins lucrativos, procurando encontrar soluções para os problemas da sociedade. O interesse público surge como objectivo, e não o sub produto, para o qual os funcionários devem contribuir (ARAÚJO, 2007, p.9).

Portanto, trata-se de um fenómeno que apesar de não apresentar uma vertente única, tem deixado marcas similares nos sistemas administrativos de diversos países, operando assim uma transformação cultural que conduz à compreensão do desempenho das funções do Estado sob a ótica das relações de mercado, imprimindo a estas funções conceitos e valores que divergem de uma perspectiva da garantia de direitos em um entendimento amplo do papel do Estado, na promoção da igualdade e da justiça social.

No contexto da Nova Gestão Pública destacamos os contratos de gestão como estratégia que têm sido utilizadas para promover mudanças estruturais na gestão de instituições públicas, inclusive as educacionais, os quais serão abordados nas sessões seguintes.

### 3.3.3 Os contratos de gestão como instrumento de controle e responsabilização

Com a proposta de desconcentração das funções do Estado, o poder central, ou, como propôs Bresser Pereira, o núcleo estratégico do Estado, seria responsável por estabelecer os objetivos a serem perseguidos pelas agências executoras e organizações sociais, acompanhados dos indicadores de desempenho.

O contrato de gestão constitui um compromisso institucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios, e uma entidade pública estatal (agências executivas) ou uma entidade pública não-estatal (as organizações sociais). O propósito do contrato de gestão é contribuir para a consecução de objetivos de políticas públicas mediante o desenvolvimento de melhoria da gestão, com vistas a atingir uma superior qualidade do produto ou serviço prestado ao cidadão. O contrato de gestão especifica metas, obrigações, responsabilidades, recursos condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades (SILVA, 1999, p.10).

Os contratos de gestão serviriam como instrumento para o estabelecimento das condições julgadas necessárias a execução das políticas públicas. Essa proposta está na matriz

da reforma do Estado iniciada na década de 1990, mas essa prática tem sido recorrente inclusive nos dias atuais.

Segundo Sano e Abrúcio (2008, p.66), “é possível resumir a preocupação central da Nova Gestão Pública como a combinação entre a flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública”. Como característica dessa forma de gestão destaca-se, de acordo com esses autores, a busca por resultados que está respaldada “em mecanismos de contratualidade da gestão”, nos quais são estabelecidas metas, indicadores e mecanismos de controle das ações dos gestores, com vistas ao cumprimento do pactuado. Essa contratualidade pressupõe uma multiplicidade de provedores, permitindo instaurar a livre concorrência entre instituições estatais e não estatais. Além disso, “a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública será mais bem-sucedida caso funcionem adequadamente os mecanismos institucionais de controle” (SANO e ABRUCIO, 2008, p.66). Nas instituições públicas esse controle tem sido realizado por auditorias internas e externas no acompanhamento da execução dos contratos de gestão.

A flexibilização, nos termos das proposições, na perspectiva dos defensores do modelo gerencial seria imprescindível para acompanhar as constantes mutações decorrentes do sistema econômico em escala global. A autonomia, em uma gestão com base na eficiência para alcance de resultados, seria um mecanismo de transferência para as instituições e a sociedade civil da responsabilidade por seu desempenho.

Os contratos de gestão conferem certa autonomia na forma de alcance das metas, contudo, o estabelecimento prévio destas conferem ao órgão central formas de controle dos serviços prestados. O que concordamos ser atribuição deste por ser responsável pelo rumo da educação no país. No entanto, nesse modelo, as condições individuais de cada instituição para o alcance do pactuado são geralmente desconsideradas, devido ao deslocamento do interesse no desenvolvimento dos processos e sua substituição pela cobrança por resultados mensuráveis.

### 3.3.4 O Novo Serviço Público: um paradigma de administração emergente

Desde a década de 1980, Guerreiro Ramos, teórico brasileiro que se destacou no estudo das organizações e contribuiu para repensar a sociologia e a administração, já contestava a associação da administração pública ao modelo econômico, propondo o paradigma

“paraeconômico” (RAMOS, 1983), que contesta a ideia de sociedade centrada no mercado. Esse autor identifica dois tipos de racionalidade: a instrumental e a substantiva. A racionalidade instrumental está vinculada a objetivos utilitaristas relativos à estrutura econômica. Já a racionalidade substantiva é voltada para a autorrealização, portanto, centrada nas necessidades humanas dos sujeitos que compõem ou dependem da ação da organização. Essa mudança de concepção tem implicações no estabelecimento dos objetivos e prioridades das organizações, bem como na aplicação dos recursos públicos.

As análises realizadas nesse capítulo apontam algumas incompatibilidades apresentadas pelos princípios da Nova Gestão Pública, nomeadamente por tentar assimilar a administração pública à lógica dos processos produtivos que almejam o aumento dos lucros em suas estratégias de atuação. Além disso, trata-se de um modelo de gestão que reserva singularidades podendo não surtir os mesmos efeitos em circunstâncias e realidades diferentes, tendo em vista que cada contexto é permeado por subjetividades e por uma cultura institucional específica, o que inviabiliza as transposições generalistas de modelos de gestão. Os próprios desafios sociais, políticos e econômicos fornecem substratos para que a administração pública reinvente constantemente sua atuação, utilizando como fonte primária os recursos humanos que dispõem e em segundo plano as técnicas necessárias ao alcance das soluções apresentadas por esse coletivo e não o inverso.

Com base nessas constatações que surgem no final dos anos de 1970 e ao longo dos anos de 1980 um conjunto de proposições de cunho humanista de autores como H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt, e o brasileiro Alberto Guerreiro Ramos que deram forma a uma proposta denominada: Novo Serviço Público.

De acordo com Araújo (2007, p.11), trata-se de uma vertente que propõe que “a abordagem jurídico-formal tende a ser substituída pela racionalidade gestonária e pelos princípios da governação (abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência)”. Destaca-se nesse debate a natureza política da cidadania, trazendo o indivíduo para o centro das decisões, criando assim oportunidades para o próprio alargamento da concepção de cidadania.

Como bases epistemológicas são utilizadas as concepções de Denhardt e Denhardt (2003), nas quais “o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na

comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado”. (SALM; MENEGASSO, 2006, p.7). Esses autores apresentaram também alguns princípios que orientam essa concepção: servir em vez de dirigir; o interesse público é o propósito e não o subproduto; pensar estrategicamente, agir democraticamente; servir cidadãos, não consumidores; a responsabilização não é simples; valorizar as pessoas, não somente a produtividade; valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo. (DENHARDT; DENHARDT, 2003, p. 42-43). O fundamento consiste em desenvolver uma gestão que à medida que produz serviços públicos fomenta a democracia.

Em si estes princípios já traduzem as críticas à Nova Gestão Pública e sua excessiva preocupação com a avaliação dos resultados, enquanto a proposta da Governança focaliza a interação entre diferentes organizações e atores no alcance de um resultado almejado. “A preocupação com a eficiência está a ser substituída pela preocupação com a governança, adaptação, colaboração e a compreensão do impacto das políticas na sociedade” (ARAÚJO, 2007, p.12).

Apesar da relevância dessa proposta para o momento histórico de ampliação dos direitos e das políticas sociais, é necessário reconhecer que ela ainda apresenta lacunas estruturais que impossibilitam a sua utilização como corpo coeso que fundamente na teoria e na prática o exercício de uma administração pública com base na governança.

Analisada, isoladamente, a proposta se ressent de práticas administrativas que sejam mais consistentes do que aquelas dos demais modelos. Ela não oferece uma estratégia para tornar eficiente o uso da organização burocrática e do mercado para a produção do bem público (SALM; MENEGASSO, 2006, p.7).

Um modelo de administração pública baseado em princípios humanistas e democráticos, que concebe o ser humano como sujeito político, cuja atuação participativa é o vetor de melhoria da produção de serviços públicos de qualidade, merece atenção e esforços para a proposição de estratégias operacionais. Estamos diante de um modelo que pode contribuir para a superação da supremacia dos pressupostos econômicos na condução do funcionamento do aparelho do Estado.

Nesse entendimento, o que fica evidente é que a crise da década de 70 e as possibilidades para a sua superação foram ofuscadas pelas teses neoliberais, inicialmente com aspectos conservador, mais recentemente mesclando-se com as tendências democráticas na tentativa de produzir desenvolvimento e menos desigualdades. Todavia, o que esse fenômeno

tem impossibilitado é uma análise que demonstre a incompatibilidade desse modelo de desenvolvimento com um ideal universalista de garantia de direitos fundamentais. Nesse sentido, o processo de modernização do modelo administrativo do Estado tende a ser conservador, por promover ajustes necessários ao funcionamento do sistema, sem reconhecer e atacar as consequências do problema: a desigualdade e exclusão de uma parcela significativa da população de bens e serviços com qualidade socialmente referenciada.

Não queremos afirmar com isso que não há experiência no setor privado que contribua para o aperfeiçoamento da administração pública, contudo, em respeito às finalidades de cada setor estes não podem ser orientados pelos mesmos princípios e valores, tendo em vista que sem descuidar do compromisso com a melhoria da qualidade dos serviços ofertados, a administração pública deve contribuir com a construção de relações sociais pautadas na solidariedade, cooperação, no diálogo e na participação cidadã, princípios nem sempre possíveis de se alcançar em uma lógica competitiva que prima pela racionalização de recursos.

### **3.4 A forma reguladora do Estado: uma análise do conceito de regulação aplicado à Educação**

Tanto as mudanças na concepção das funções do Estado, quanto o desenvolvimento do modelo de regulação em substituição de sua responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, custou adaptações teóricas e práticas ao significado do termo regulação. Essa nova configuração do Estado, como regulador e promotor de serviços, impulsionou transformações na estrutura administrativa, bem como na forma de condução de processos de gestão, principalmente no setor educação.

Regulação é mais um termo que compõe o conjunto de conceitos em evidência no cenário da reestruturação produtiva, portanto, sua utilização não é exclusividade de um campo específico de saber, variando também o conceito adotado em áreas distintas do conhecimento. Boyer (1990) apresenta três utilizações para esse termo:

a primeira relacionada às ‘ciências físicas, biologia e teoria dos sistemas, significando o modo como se ajusta a ação’. Na segunda, o conceito é entendido como intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. Na terceira, *regulação* é compreendida como a ‘conjugação de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas económicas e as formas sociais vigentes’. (REIS, 2013, p.104).

Em conformidade com os propósitos dessa investigação, interessa-nos o significado relativo ao modo de atuação do Estado, em especial, como utiliza os mecanismos para regular os sistemas e produzir os ajustes necessários para tornar coerentes elementos contraditórios, conforme abordagem desenvolvida pela teoria da regulação francesa, tornando possível a reprodução da estrutura econômica e da organização social vigente. Com base nas abordagens da regulação nas perspectivas econômica e social, Reis (2013) formulou a seguinte definição:

*Regulação* diz respeito à configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização econômica, *regime de acumulação*, cujo *modo de regulação* corresponde a um conjunto de procedimentos característicos cujas propriedades asseguram, ao longo de um dado período histórico, uma relativa estabilidade e direção à reprodução do *sistema social de produção* (REIS, 2013, p.7).

Nesse entendimento, consideramos que esse seja o cenário macro da regulação e suas intencionalidades amplas, todavia, existem modos específicos de regular a ação, portanto, ao tempo que consideramos como pertinente a conceituação de Reis (2013) devemos levar em conta que se trata de um fenômeno que apesar de não se limitar a eles produz normas, regulamentos, orientações, mecanismos de controle e ajuste convergentes ao alcance de um tipo ideal de funcionamento do aparelho administrativo, especificamente em relação aos processos de gestão, que é o nosso foco de interesse.

É preciso considerar também que para além de um conjunto de normas e procedimentos a serem seguidos, por meio de regulamentações das instâncias superiores, a regulação no campo da atuação do Estado, ou seja, nas políticas públicas, se constitui em fenômeno complexo, cujos efeitos são resultantes das habilidades no processo de interação entre governos, instituições e sociedade civil de um modo geral.

Em uma vertente sociológica oriunda da teoria da regulação social identifica-se a seguinte conceituação:

*regulação* significa um processo ativo de produção de regras de jogo, compreendendo a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos) orientadoras do funcionamento do sistema e o seu (re)ajustamento, provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores (REYNAUD, 1997, p. 203).

Reynaud (1997) também apresentou uma definição sobre regulação institucional, normativa ou de controle a qual considera um conjunto de ações afeitas a uma instância que tem a função de orientar as ações dos sujeitos que estão sob sua autoridade. Considerando essa perspectiva, aos mecanismos de regulação é atribuída a possibilidade de alterar a forma

de atuação das instituições, introduzindo padrões de organização e funcionamento externos à cultura local.

Ressaltamos que a emergência de formas específicas de regulação na educação não está alheia à nova configuração do papel do Estado, conforme modelo caracterizado nesse capítulo. Nesse modelo de Estado é preciso abandonar a centralização de proposição e execução de políticas públicas e compartilhar esse papel com uma sociedade civil que reclama participação efetiva nos processos de decisão. Mas a transferência desse atributo para a sociedade civil fragilizaria a própria existência do Estado, portanto, este vem aprimorando seus mecanismos de controle das ações que precisa desconcentrar para uma maior fluidez em sua execução e atendimento dinâmico às demandas sociais. Assim, “as regras produzidas pelo Estado são cada vez menos normas de constrangimento e cada vez mais formas de relações contratuais” (REYNAUD, 1999, p.265). Assim, da mesma forma que as orientações para a condução dos processos de gestão tiveram uma evolução histórica e diferenciações teóricas e práticas, a regulação também tem se ajustado aos avanços estruturais, o que nos remete a uma análise de suas características. Convém, portanto, uma discussão situada desse conceito no campo educacional.

#### 3.4.1 A regulação no campo educacional

Em se tratando de uma forma específica de regular a ação com vistas ao atendimento de finalidades preestabelecidas, a regulação no contexto atual e aplicada ao cenário educacional funciona como forma de ajustar as ações institucionais em conformidade com as orientações da política educacional em vigor.

Antecede essa perspectiva de regulação o modelo burocrático-profissional, oriundo da combinação da regulação burocrática pautada nos princípios weberiano de racionalidade técnica e legitimidade e a regulação conjugada entre Estado e os professores, dando sustentação ao desenvolvimento dos sistemas escolares nacionais durante os séculos XIX e XX.

Neste modelo competia ao Estado um papel de Estado-educador, que tinha por missão prover ao serviço educativo, garantindo a socialização das jovens gerações. Apesar de poder ser organizada de forma mais ou menos centralizada e diferenciada, esta oferta educativa tinha por base normas e procedimentos standardizados e idênticos para todos os componentes do sistema (SANTOS, 2009, p.29).

Todavia, com as novas configurações na atuação do Estado e da administração pública, conforme discutidos em sessões anteriores, nota-se uma mudança também nas formas de regulação da educação, com efeitos para a estrutura organizacional das instituições públicas e para seus processos de gestão.

Barroso (2005) é um dos teóricos do campo educacional que tem se dedicado ao estudo sobre o conceito de regulação aplicado à educação. Na concepção desse autor a regulação apresenta função específica na manutenção do equilíbrio de um sistema. Dessa forma, adverte que por meio de um conjunto articulado de órgãos reguladores ela é capaz de “identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus executores”. (BARROSO, 2005, p.728).

Contudo, conforme já sinalizado, não se trata de um processo simplesmente “verticalizado”, no qual as decisões pertencentes a uma instância organizada são descentralizadas para outras, com o fito de produzir os efeitos esperados. Trata-se de um processo complexo e com característicos graus de interpretação por parte dos sujeitos envolvidos, gerando contornos nas ações e produzindo resultados variados. Assim, “a regulação da educação envolve uma diversidade de fontes, mecanismos, tipos, objetos e atores e tanto gera ajustamentos e ordem, como contradições e desordem” (BARROSO, 2003; MAROY, 2004).

Nessa mesma linha de pensamento, Crozier e Friedberg (1977) reforçam essa argumentação ao afirmarem que,

[...] nos sistemas humanos que chamamos de sistema concreto de acção, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício dum constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos pelos organismos automáticos de ajustamento mútuo, ela opera por mecanismos de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos actores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos (CROZIER e FRIEDBERG, 1977, p.244).

Reis (2013) apresenta uma importante contribuição ao afirmar que a “noção de regulação subjaz o conceito de instituição”. Nesse entendimento admite a existência de um conjunto de fatores que lhe são peculiares:

(i) sistema de fatores que é exógeno a cada indivíduo, mas que influencia o seu comportamento; (ii) fatores que não são físicos, mas humana e socialmente construídos (regras, normas, sistemas cognitivos, crenças); (iii) fatores que permitem, orientam, motivam e influenciam comportamentos

que conjuntamente se caracterizam pela sua regularidade e repetição (REIS, 2013, p.9).

De acordo com essa vertente, as características institucionais têm influência na configuração da regulação, podendo esta assumir um caráter mais institucional, com formas de atuação distintas que podem estar amparadas em normas e regras formais ou numa dimensão cognitiva e estratégica. Esses novos modos de regulação têm sido caracterizados como formas híbridas, por tentar conjugar o controle exercido pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições.

A regulação institucional, geralmente exercida por um órgão de controle central, na maioria dos casos o Estado-nação tem desempenhado a função de regular a educação. De acordo com Dupriez e Maroy (2003), a orientação, coordenação e controle tem uma dimensão formal e normativa, em virtude de introduzir regras e constrangimentos na ação social.

Barroso argumenta ainda que a regulação pode estar vinculada a um universo maior de motivações, divergentes daquelas que se concentram apenas na ação e nos interesses imediatos de controle do Estado, destacando algumas hipóteses para uma regulação transnacional, entre elas a possibilidade de modernização, desburocratização e combate à ineficiência do Estado, em conformidade com os pressupostos da Nova Gestão Pública, pode também estar vinculada a propósitos neoliberais e neoconservadores que primam pela diminuição do controle do Estado, ou ainda atender a questões de natureza pedagógica, como forma de centrar o ensino e suas características peculiares (BARROSO, 2005, p.1).

Com esses argumentos Barroso (2005) ratifica o caráter complexo do fenômeno da regulação, ao tempo em que desperta a necessidade da investigação sobre as formas com que se apresentam no contexto das políticas educacionais que produzem efeitos na gestão de instituições de ensino, com o propósito de revelar suas estratégias para esse setor.

Em um contexto diferente do analisado por Barroso (2005), que se atém ao caso europeu, podemos citar os documentos orientadores das políticas educacionais na América Latina nos anos de 1990, oriundos de conferências internacionais, com orientações de organismos multilaterais, tema que discutiremos no próximo capítulo. Por vezes essa interferência se fez mais incisiva, a exemplo do que ocorreu no Brasil com a pactuação do Programa Fundescola, financiado pelo Banco Mundial, com a tentativa de transposição de um modelo administrativo e pedagógico para a realidade brasileira (BARAÚNA, 2009).

A gama de estudos e pesquisas nesse campo, no que se refere à gestão - a tensão entre descentralização e centralização; autonomia financeira e

administrativa e sistemas nacionais de avaliação; autonomia pedagógica requerida das escolas e as prescrições curriculares, entre outros – pode ser considerada correlata à problemática da regulação educacional (OLIVEIRA, 2005, p. 10).

A abordagem apresentada por Barroso (2006a) torna-se relevante para a análise proposta nesse trabalho por demonstrar que o tipo de regulação prescritiva, amparada em modelos uniformes para a educação, que vigorou na década de 1990, cede lugar para a influência no processo de tomada de decisão política e controle de sua execução. Portanto, suas características e forma de atuação nem sempre são evidentes.

Barroso (2006a) identifica três níveis de regulação e os caracteriza como complementares, são eles: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local. Define regulação transnacional “o conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados por políticos, funcionários e especialistas nacionais” (BARROSO, 2006a, p.44). Esse tipo de regulação é atribuído às instâncias de controle geralmente originárias em países centrais, as quais exercem influência e domínio sobre os países periféricos por meio de diagnósticos e orientações para o cumprimento de regras e procedimentos uniformes, com a finalidade de alcançar objetivos e metas educacionais capazes de manter e ampliar as condições adequadas às relações globais, com destaque para o melhor desenvolvimento das relações econômicas e políticas.

Quando aborda a regulação nacional, o autor define como sendo “o modo como as autoridades públicas exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes actores sociais e seus resultados” (BARROSO, 2006a, p.50). A partir desse conceito é possível pensar nas novas estratégias do Estado frente à necessidade de descentralização da execução de seus programas e projetos. É importante investigarmos estas estratégias para uma reflexão mais apurada sobre a ação reguladora do Estado não só em relação à execução dos serviços que transfere para a sociedade civil, mas principalmente em relação a sua atuação interna, ou seja, como a regulação tem se configurado na esfera da administração pública, mormente no que concerne à gestão da educação profissional, modalidade definida na LDB/96 como de competência da instância federal e estadual de administração.

O conceito de microrregulação local refere-se ao

processo de coordenação da acção do actores no terreno que resulta do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva vertical entre ‘administradores’ e ‘administrados’, quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc. (BARROSO, 2006a, p.56-57).

Os objetivos delimitados para este trabalho não permitem uma análise minuciosa sobre o nível de microrregulação local, mas a proposta de investigar documentos de duas instituições tende a favorecer a identificação de processos de microrregulação local. No capítulo seguinte nos concentraremos no âmbito transnacional no intuito de compreender as interrelações entre a reestruturação da educação profissional brasileira, no âmbito federal, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os anseios internacionais, bem como os novos mecanismos adotados pelo Estado brasileiro, sob a égide da Nova Gestão Pública para regular os processos de gestão concernentes a esta política pública no âmbito nacional. As características desses níveis propostos por Barroso (2006) são coerentes com os contextos presentes na abordagem do Ciclo de Políticas, eleito como fundamento metodológico para o desenvolvimento desse trabalho.

#### 3.4.2 Regulação pós-burocrática na educação sob a égide da Nova Gestão Pública

O termo governança, na perspectiva de Reis (2013, p.114), não se restringe ao ato de governar e quando aplicado à educação apresenta institucionalmente objetos e modelos de cunho histórico, político e socialmente construídos. Trata-se de “um conjunto complexo, articulado, plural e interativo em que pode existir variedade, complementaridade, predomínio ou hibridismo de diversas formas institucionais (Estado, mercado, hierarquias, comunidades, redes e associações)”. Há também uma estreita relação entre governança e regulação no cenário educacional.

As primeiras orientações internacionais para o movimento reformador do Estado concentraram esforços em construir um sistema regulador capaz de promover a descentralização administrativa necessária, sem, no entanto, perder poder político e controle financeiro necessário para manter o Estado no centro das decisões políticas. Em um processo de autonomia monitorada, no qual os objetivos nacionais para os setores sociais e a partilha de recursos se mantinham concentrados e os meios de alcançá-los eram descentralizados para o

âmbito local, a organização central se ocupava de implantar sistemas arrojados de controle com planos de trabalho e processos rígidos de prestação de contas.

Com o curso histórico a regulação da educação passa a assumir uma nova configuração, em consonância com os avanços no modelo de gestão desenvolvido internacionalmente e inspirado no novo gerencialismo. Dessa forma, as principais mudanças registradas no contexto educacional envolvem uma modificação de perspectiva em alguns âmbitos: 1) de um domínio da oferta de educação ao da demanda; 2) de um controle burocrático dos processos a uma prestação de contas explícita, referente aos resultados (sobretudo quantitativos); 3) de uma prioridade concedida à acessibilidade à da qualidade (mais ou menos diferenciada); 4) de um sistema de autoridade unívoca (centralizado ou descentralizado) a recomposições dessas dimensões (acentuando algumas vezes as duas, mas em relação a objetos diferentes); 5) do paradigma do ensino ao paradigma da aprendizagem, o que tentam exprimir os currículos conhecidos como currículos por competências (LESSARD, 2000).

Nessa discussão, é apropriado situar a incorporação dessas inovações na administração pública, conforme enfatizam Mendes e Teixeira (2000), a dois condicionantes: um de ordem econômica e ideológica e outro de ordem política e ideológica, ambos com implicações para a soberania do Estado. Portanto, seria ingênuo pensar que estamos diante de um arcabouço técnico com o fito da melhoria dos serviços públicos.

Enquanto a preocupação da forma de regulação burocrática se amparava no controle necessário para o funcionamento do sistema, a nova regulação se ampara em uma concepção mais dinâmica de controle, em busca de melhores desempenhos, eficácia e produtividade. Para tanto, importa o estabelecimento de objetivos e o zelo para o cumprimento destes da melhor maneira possível. Nesse ínterim as metas institucionais são importantes aliadas na mensuração do desempenho e no alcance dos resultados desejados e os indicadores de gestão funcionam com um termômetro para medir estes resultados. Nem toda forma burocrática é descartada, pois permanecem necessários elementos como avaliações, prestações de contas e responsabilização. Soma-se a estes o estímulo a competitividade entre sistemas.

As análises empreendidas nesse capítulo revelam que o processo de transformação do Estado e de administração pública segue o curso das transformações conjunturais de cada país, mas revelou também que há um esforço coordenado de construção de uma cultura política e administrativa que transcenda os limites nacionais e se articule com ideais mais amplos que favoreçam o desenvolvimento de relações econômicas exteriores. Desse modo,

sob o signo da solidariedade política alguns países disseminam valores e ideias que passam a compor o quadro ideológico com poder de direcionar as políticas de países em desenvolvimento. Essas ideologias direcionam as prioridades a serem adotadas nos vários setores da organização estatal, nem sempre condizentes com as necessidades locais, mas em plena conformidade com os anseios do sistema produtivo internacional e a manutenção dos padrões aceitáveis de desenvolvimento.

Sendo assim, as orientações para modernizar a administração pública, oriundas desse movimento supranacional precisam ser problematizadas no intuito de identificar em que medida elas se adéquam à realidade brasileira e que efeitos produzem para as iniciativas que visam fortalecer modelos democráticos de gestão, em especial na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Desse modo, as questões aqui tratadas tem o propósito de subsidiar as análises subsequentes e a partir desses fundamentos, auxiliar na compreensão do modelo de gestão que vem sendo implantado nos Institutos Federais.

#### **4 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS DE 1990 E AS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO**

Uma ideologia, nascida num país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local das combinações. (Antonio Gramsci)

Após a abertura democrática com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a elaboração e aprovação da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional no final dos anos de 1980 e início da década de 1990 foi considerada um marco na legislação educacional brasileira. Caracteriza-se como um processo de construção conturbado que envolveu mobilização popular, debates intensos, participação dos movimentos sociais, dos educadores, da sociedade civil organizada, mas também contradições e manobras políticas, desvirtuando anseios populares gestados e fortalecidos em discussões desde a década de 1970, quando se fragilizava o regime militar. Essas características fizeram desta década uma das mais analisadas e debatidas da história da educação brasileira, sobretudo pela emergência de projetos distintos para a educação nacional, entre eles destacam-se um de inspiração progressista e outro com base nos fundamentos do neoliberalismo.

O projeto de lei nº. 1.258/88 era o reflexo das mobilizações sociais e o substrato das reivindicações por uma educação que se voltasse para as demandas do povo brasileiro e gestado em encontros nacionais e audiências públicas realizados em instâncias diversificadas. Contudo, em 1992 esse projeto foi substituído por iniciativa dos senadores Darcy Ribeiro e Marco Maciel, que apresentaram no Senado Federal um projeto que desconsiderou toda a trajetória de constituição do projeto que tramitou na Câmara dos Deputados. As alterações propostas no projeto inicial foram inspiradas em um arcabouço ideológico internacional que disseminou os pressupostos para a construção de um modelo de educação a ser implementado em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, com ampla influência de organismos internacionais, que de forma integrada promoveram conferências para a apresentação dos novos fundamentos para a educação.

Segundo Afonso (2001), a ação desses órgãos tem uma abrangência nos países capitalistas periféricos e sua atuação se concentra nos seguintes aspectos,

ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou [...] induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica (AFONSO, 2001, p. 24).

Nessa conjuntura é importante demarcar o surgimento de uma concepção peculiar de cidadania, identificada por Dagnino (2004, p.103) como um dos termos que na atualidade sofre um deslocamento de significado. De acordo com essa autora a conhecida *nova cidadania* foi um fenômeno característico dos anos setenta e oitenta e sua formulação foi oriunda dos movimentos sociais que se “organizavam no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos”. Assim a nova cidadania se amparou na ideia do direito a ter direitos.

Com a nova concepção de cidadania, difundida a partir dos anos noventa, sob influência do projeto neoliberal, no qual “tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor” (DAGNINO, 2004, p.106), nota-se um deslocamento que terá como foco principal a questão da pobreza. Entre as consequências dessa mudança conceitual Dagnino (2004) adverte sobre a isenção do Estado na garantia de direitos e a transferência dessa atribuição para o mercado; forte apelo à solidariedade para com os menos favorecidos economicamente; o enfraquecimento da dimensão política; e o mais agravante: “esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade” (p.107).

Discutir alguns fatos desse momento histórico se torna necessário à compreensão dos elementos centrais da constituição de um novo paradigma para a gestão educacional, desvelando assim o contexto de influência para a delimitação da nossa política educacional. Tendo em vista ser este o período no qual os parâmetros do gerencialismo, amparados em termos como: eficiência, qualidade total, controle por resultados, redução de custos, entre outros, foram inseridos e se fortaleceram na realidade educacional brasileira, com impacto não só para a gestão, mas para a própria concepção de educação como direito de todos e dever do Estado. Assim, a reforma educacional auxiliada pela nova legislação e por orientações de organismos internacionais se empenhou na transformação de órgãos do Estado na perspectiva de implantação de uma nova governabilidade, investindo em descentralizações e privatizações de serviços públicos.

#### **4.1 Os organismos multilaterais e os pilares do projeto internacional de Educação: da Educação como direito à Educação como serviço**

Não se pode discutir a educação brasileira na década de 90 sem abordar a marcante atuação de organismos internacionais, com seus diagnósticos, prescrições, condicionalidades e interesses prioritários que mudaram o curso da oferta educacional no país. Destacaremos neste capítulo, ainda que de forma breve, a atuação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), por apresentarem relações mais diretas com a discussão sobre as transformações nos processos de gestão da educação em geral e particularmente seus efeitos sobre a oferta da educação profissional da Rede Federal de Educação, via adoção dos princípios gerenciais. Não pretendemos com isso desmerecer a influência de outras organizações internacionais e seu relevante papel nesse processo intervencionista.

É pertinente lembrar que as orientações internacionais provocaram mudanças na concepção de educação como um direito humano e universal, bem como na responsabilidade do Estado em ofertá-la para todos e com igual qualidade, com vistas à garantia da dignidade da pessoa humana (HADDAD, 2008). A defesa de uma gestão educacional sob a lógica economicista antecede em muitos anos a década de 1990. Assim, desde o final da Segunda Guerra Mundial a educação tem sido considerada pelos países centrais como um fator crucial para o reestabelecimento do equilíbrio das relações entre nações, bem como para a reestruturação dos modos de produção. Esses aspectos cooperaram para a criação das estratégias de influência desses organismos para conduzir a educação na América Latina, com intuito de constituição de um projeto amparado em bases comuns para a educação de diferentes países. No caso brasileiro, convém destacar que a intervenção preconizada por alguns organismos internacionais, trouxeram consequências para a oferta e concepção de educação como direito público subjetivo, conforme reza a Constituição Federal de 1988.

##### **4.1.1 A Cepal e a formação para a reestruturação produtiva**

Criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1948, com a finalidade de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina e posteriormente do Caribe, a Cepal – Comissão de Estudos Econômicos a América Latina e

Caribe é formada por quarenta e quatro países membros e oito associados. Sob o lema de contribuir para o desenvolvimento social e sustentável essa Comissão atua no sentido de promover a integração, a cooperação e também a competitividade entre os países em prol do desenvolvimento da economia.

Nos documentos orientadores produzidos pela Cepal a palavra equidade assume posição de destaque como forma de equilibrar as tensões atinentes aos extremos ideológicos produzidos pelos novos requisitos para o atendimento das demandas econômicas, atentando para questões relacionadas à justiça social reclamada em regimes democráticos emergentes. O desafio para a concepção de equidade desenvolvida seria compensar as distâncias entre igualdade/desempenho, integração/descentralização, cidadania/competitividade, papel que seria desempenhado pelo sistema educacional com a ativa participação da sociedade civil.

A estratégia sugerida busca contribuir para a criação, durante a próxima década, de condições – educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico – capazes de transformar as estruturas produtivas da região, e fazê-lo num marco de progressiva equidade social (CEPAL, 1995, p. 4).

A perspectiva dessa Comissão incide de modo particular nas políticas voltadas para a educação técnica profissionalizante, como bem observa Ramon de Oliveira (2010, p.1) ao afirmar que ela “estabelece como prioridade à reestruturação produtiva dos países da América Latina e do Caribe um maior investimento em formação de recursos humanos e atrela este dispêndio a uma constante avaliação da sua eficiência”.

As orientações da Cepal na década de 90 materializaram-se por meio de dois documentos: *Transformación productiva con equidad*, datado de 1990 e *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, produzido no ano de 1992. No primeiro, a Comissão expõe alternativas para ajustar o novo modelo de desenvolvimento econômico à diminuição das desigualdades sociais, de modo que este equilíbrio promova os índices de crescimento aceitáveis em escala global. Para tanto, a competitividade e o progresso da técnica são apontados como caminho viável para a valorização dos recursos humanos e materiais. Surge como desafios para a década de 90, nos termos desse documento, de um lado o fortalecimento da democracia e de outro o ajuste das economias, sua estabilização para inserção no mercado tecnológico mundial, modernizar os setores públicos, implantar novos padrões de consumo e conciliar todas essas mudanças com o desenvolvimento sustentável (CEPAL, 1990, p.12).

No segundo documento, uma produção conjunta com a Unesco, a Cepal lança as bases para a organização da educação nacional. O entendimento perpassa pela ideia de que uma elevação na escolaridade seria condição fundamental para uma participação efetiva nesse novo modelo de produção e consumo de bens e serviços.

É relevante pontuar que uma população mais escolarizada diminuiria os gastos do Estado com saúde, além de possibilitar uma atuação mais autônoma dos sujeitos na economia informal, se tornando uma possibilidade de redução da pobreza. Por isso, apesar das orientações tratarem de uma educação básica, que compreenderia da educação infantil ao nível médio, os esforços empreendidos no país na década de 1990 se concentraram em priorizar uma instrução mínima alcançada no ensino fundamental, nível em que se concentrava um maior contingente da população, com o propósito de aumentar em curto prazo a competitividade. O domínio de competências e habilidades básicas para uma formação continuada se fez presente na reformulação de muitas propostas curriculares nessa década. Nos pressupostos da Cepal fica evidente que,

a educação e a formação são determinantes básicos da competitividade dos países. Não há dúvida de que o requisito fundamental para melhorar, a longo prazo e de maneira duradoura, a competitividade produtiva da região e o nível de vida da sua população, é uma reforma educacional centrada na qualidade. No entanto, a formação de curto prazo é a atividade que tem a relação mais próxima com a competitividade do setor produtivo e é o principal instrumento para adequar a qualificação da força de trabalho trabalhando nas transformações do trabalho em empresas. Isto é ainda mais necessário hoje, quando as rápidas mudanças na tecnologia, organização do trabalho e a demanda tornam imprescindível que a força de trabalho seja capaz de aprender de forma contínua (CEPAL, 1995, p. 176). (tradução nossa)

Com relação à oferta da educação e organização do sistema educacional são nítidas as preocupações com transformações profundas entre educação, sociedade e produção. Recomendando para isso um sistema pautado em controles por meio de avaliações de desempenho e incentivos com premiações aos profissionais da educação. A Cepal atesta que as mudanças educacionais,

envolvem mudanças qualitativas nos sistemas educativos apoiadas em avaliações permanentes de desempenho e vínculos mais estreitas com as empresas e o mercado de trabalho. Por isso, é conveniente criar um sistema de incentivos apropriados, tais como exames escolares nacionais de rendimento escolar, o apoio a iniciativas inovadoras nas escolas, os concursos que premiem as contribuições para a melhoria da qualidade e os incentivos financeiros para as escolas e professores alcançar um melhor desempenho com nossos alunos (CEPAL, 1997, p. 18). (tradução nossa)

Assim, a competitividade deixaria de ser um princípio de mercado para se instaurar na própria dinâmica e cultura escolar, com impactos não só para a oferta da educação, mas também para o trabalho docente e para a gestão do sistema educativo, esta última deveria atuar de forma flexível no atendimento às demandas de formação da força de trabalho. Além disso, a Comissão destaca a necessidade de modificar a própria estrutura do Estado para a garantia dessa oferta ao afirmar que,

Esta nova fase requer um Estado distinto do anterior, que apoie o setor empresarial na realização das suas responsabilidades próprias no âmbito produtivo, que promove o estabelecimento das bases para alcançar competitividade internacional, e que promova uma maior equidade e sustentabilidade ambiental (CEPAL/UNESCO, 1992, p.1). (tradução nossa)

A articulação entre educação e o setor produtivo é uma marca da Cepal, com vistas ao equilíbrio do sistema capitalista global, mantendo os países em desenvolvimento assessorados para o alcance e manutenção de níveis aceitáveis de produção e competitividade, operando assim um modelo de regulação que transcende o local e que produz resultados esperados pela economia internacional. O que não fica claro nessa perspectiva, conforme sinaliza Sander (2005) é a dubiedade da concepção de educação e trabalho, ora definida como direito humano consagrado em diversos documentos, ora concebidos como bens e mercadorias a serem perseguidas por cada pessoa individualmente.

#### 4.1.2 O Banco Mundial e as orientações financiadas para a reforma da educação

O Banco Mundial, como agência financiadora da reforma educacional brasileira, apresenta aspectos distintos de outros órgãos internacionais a serviço dos ajustes necessários à nova fase do capitalismo. Essa distinção deve-se, segundo Scaff (2006), ao fato de que,

enquanto a Cepal e o Ilpes/Unesco elaboram diretrizes gerais para nortear o planejamento educacional, o Banco circunscreve sua ação ao financiamento de projetos pontuais de reordenamento da gestão educacional por meio da tentativa de institucionalização do planejamento (SCAFF, 2006, p. 336).

Os financiamentos, classificados na categoria de empréstimos, na concepção de Chossudousky (1999), serviram como forma de controlar os países para que não desenvolvessem uma economia nacional com caráter de independência. Desse modo, esse Banco se constituiu como um dos financiadores da reforma administrativa e educacional do Brasil. Nas palavras do autor, “esses acordos de empréstimo com o Banco Mundial incluíam

rígidas condicionalidades: o dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos precisos para sua implementação” (CHOSSUDOUSKY, 1999, p.43). Por meio de seus documentos públicos essa agência atesta que seu compromisso com o setor educacional extrapola as questões financeiras e se lança para o plano ideológico, como se constata no seguinte trecho:

O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XXIX).

Outro aspecto que merece destaque é a coerência entre os propósitos para a educação e as determinações da reforma do Estado. Assim, o argumento de que os problemas educacionais são relativos à má utilização de recursos destinados a este fim se sobrepõe à multiplicidade de questões que envolvem a educação nacional, restringindo a problemática educacional à esfera da gestão.

Nesse contexto, ganhou relevância a elaboração e difusão de modelos de gestão compatíveis com o novo cenário educacional, o qual requisitava desconcentração de funções na perspectiva de instalar uma gestão em que as unidades locais assumissem a responsabilidade pelos resultados da educação que desenvolvessem, tendo como foco prioritário universalizar a oferta do ensino fundamental (BARAÚNA, 2009).

O Banco também se encarregou de demonstrar a importância da ação do Estado na busca pela equidade em substituição à concepção de cumprimento do seu papel de promotor de justiça social.

*A equidade* pode dar ensejo à intervenção do Estado, mesmo na ausência de falha do mercado. Os mercados competitivos podem distribuir a renda de maneira socialmente inaceitável. Algumas pessoas de poucos meios podem ficar sem recursos suficientes para lograr um padrão de vida razoável. E pode tornar-se necessária ação do governo para proteger os grupos vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 26).

Esse fragmento evidencia que a ação do Estado não é sempre necessária, mas este deve estar atento aos desequilíbrios sociais e intervir quando as relações sociais alcançarem níveis inaceitáveis de desigualdade.

Na educação, a descentralização da gestão emerge sob o argumento da melhoria da qualidade de ensino e da escola como foco da política educacional. O documento *Financiamento da educação nos países em desenvolvimento* (BANCO MUNDIAL, 1987) argumenta em favor da descentralização. Nesse texto, o Banco Mundial discute a crise dos anos 1980 e recomenda medidas descentralizadoras para a América Latina, após constatar ser improdutiva uma administração centralizada para o ensino público, bem como o excesso de restrições às instituições escolares privadas. Defende maior descentralização e liberdade para as escolas particulares e comunitárias, argumentando que tal medida melhora a eficácia escolar e promove a competitividade entre elas, o que, na sua visão, serve para incrementar a oferta e qualidade dos serviços educacionais.

Para o Banco Mundial a educação é uma prestação de serviço (ofertado pela iniciativa pública ou privada), o qual deve estar sujeito ao controle de qualidade por parte dos membros da comunidade, tratados como clientes e não como portadores de um direito. Assim, o próprio sentido e significado do termo qualidade é passível de questionamentos, tendo em vista que este tende a oscilar conforme parâmetros subjetivos.

#### 4.1.3 A Unesco e os pilares universais para a formação

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou a Unesco em 1945 com a finalidade de promover o desenvolvimento humano através da educação e cultura, contribuindo assim para a paz e a segurança mundial. Esse ato está relacionado às medidas adotadas no pós-guerra como forma de compensação dos efeitos desastrosos e também em atendimento às necessidades de expansão do capitalismo e de sistemas políticos democráticos. (EVANGELISTA, 1999). A ideia subjacente à existência dessa organização é que uma nação que compreendesse a relevância de acordos políticos e econômicos e advogasse em seu favor seria muito mais efetivo que assinaturas de chefes de Estado. Assim, os conflitos cederiam lugar para os consensos e facilitaria as formas de dominação. Além disso, contribuiria para o livre trâmite de ideias, pessoas e mercadorias, o que colaboraria para a construção de uma cidadania global.

Trata-se no fundo de como permitir sem guerra entre as grandes potências, e mediante um novo concerto entre as nações, a continuidade da expansão e da reprodução ampliada de um determinado modo de organizar a vida (EVANGELISTA, 1999, p. 10).

A Unesco tem representação no Brasil desde 1964 e vem atuando por meio de projetos

de cooperação técnica com o governo. Essa organização passou a atuar de forma mais específica em prol do projeto de cidadania mundial a partir da década de 1990, com o movimento “Educação para Todos”, estimulando o desenvolvimento de políticas públicas para a educação baseadas nos princípios neoliberais. Essa intervenção se deu por meio da elaboração de diversos documentos, entre os quais destacamos o Relatório Jacques Delors. Esse Relatório teve grande repercussão nas reformas educacionais empreendidas no período, por apresentar os pilares para a educação do século XXI. Entre os pontos abordados identificam-se argumentos em favor da construção de uma sociedade mundial, mais harmônica, democrática e menos desigual. Para tanto, a educação deveria acontecer ao longo da vida e se sustentar em cinco pilares: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros; aprender a ser; aprender a empreender.

Com referência ao ensino profissionalizante, tratado no Relatório como ensino secundário, há indicações para a revisão não só dos conteúdos, mas também de sua organização. Argumenta-se que há necessidade de aumento da duração dessa escolaridade. Nos termos do Relatório,

a formação profissional deve conciliar dois objetivos divergentes: a preparação para os empregos existentes atualmente e uma capacidade de adaptação a empregos que ainda nem sequer podemos imaginar. (...) Algumas das formações desenvolvidas implicam relativamente poucos custos e estão bem adaptadas à aplicação de tecnologias de nível intermediário, adequadas à melhoria da produtividade econômica. Por exemplo, melhorar as competências na área da agricultura não acarretam grandes despesas e pode fazer-se tanto ao nível da educação básica como do ensino secundário. Para ser pertinente, o ensino secundário relacionado com o setor industrial deve desenvolver-se em estreita relação com o setor do emprego (DELORS, 1998, p.136).

No que concerne à gestão educacional há um nítido apelo para uma atuação mais ativa da comunidade local na oferta da educação. Esta deveria participar não só do processo de identificação de demandas, mas também se organizar para propor e executar alternativas de solução dos problemas identificados, desobrigando assim o poder central de resolvê-los.

É necessário encorajar as iniciativas dos dirigentes locais e aperfeiçoar as suas competências de gestão e conhecimentos técnicos, sobretudo em matéria de controle financeiro. O papel dos grupos femininos, em especial daqueles em que participam mães de família pode ser determinante para assegurar o sucesso e a continuidade dos programas de educação básica (DELORS, 1998, p.132).

Com grande capacidade de disseminar seu repertório de orientações, inclusive por envolver e incentivar os meios de comunicação, as orientações propostas pela Unesco foram

amplamente incorporadas, com significativas intervenções nas propostas pedagógicas e nos currículos de muitos países, em busca de uma formação para a “nova cidadania mundial”, muito mais afeita às relações de consumo do que à consolidação direitos humanos essenciais e de forma irrestrita.

#### 4.1.4 As conferências internacionais: via de construção do consenso para as reformas educacionais

Uma das formas de atuação dos organismos multilaterais era a organização ou patrocínio de eventos internacionais de grande porte e com ampla participação de países em desenvolvimento e com grande quantitativo populacional. Desses eventos resultaram acordos firmados entre os partícipes, avaliações, apresentação de resultados alcançados e a consolidação e um novo ideário para a educação. Entre esses acordos destacamos a Declaração Mundial de Educação para Todos, a Declaração de Nova Dehli (1993) e a de Dakar (2000).

A Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada por cento e cinquenta países e oriunda da Conferência Mundial de Educação Para Todos, que se realizou em Jomtien, na Tailândia em 1990 e foi patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial, com o intuito de uma intervenção na qualidade dos serviços educacionais destinados à população de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (PERONI, 2003). Entre os participantes dessa Conferência estavam profissionais da educação, ONGs, associações, representantes de governos e outras agências internacionais.

Analisando os fundamentos da Declaração de Educação para Todos, Torres (1999) destaca três aspectos que sintetizam o esforço de mobilização de diversos países em torno de propósitos comuns para a educação. O primeiro diz respeito à promoção de políticas de apoio econômico, social e cultural; em segundo lugar o reconhecimento da importância de mobilizar recursos financeiros, públicos, privados ou voluntários e destiná-los à educação básica, como forma de investimento no futuro da nação; por fim, o fortalecimento da solidariedade internacional e o compromisso com relações econômicas justas e equitativas para dirimir distâncias entre nações, auxiliando os menos favorecidos e reduzir as possibilidades de conflitos entre países. Esse pacto incluiria expansão da assistência à primeira infância;

universalização do acesso à educação básica até o ano 2000; melhoria dos resultados da aprendizagem; redução do analfabetismo à metade; formação para outras competências para jovens e adultos; aumento dos conhecimentos e valores para viver melhor e para o desenvolvimento racional e sustentável por meio da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Com referência ao ensino médio, as recomendações orientavam para uma preparação que levasse em conta o emprego existente e o desenvolvimento da capacidade de adaptação aos novos postos de trabalho emergentes no cenário econômico nacional e internacional. Para tanto, deveria haver uma alternância entre formação e trabalho, flexibilização no tempo e nos espaços de formação, sua oferta deveria ser desenvolvida em parceria com os possíveis empregadores.

É pertinente lembrar que à época em que tramitava a LDB governava o país Fernando Collor de Mello, eleito com promessas de moralização da administração pública e diminuição dos privilégios políticos e econômicos concedidos a uma pequena parcela da população, mas que seguindo os princípios neoliberais instaurou um processo de mudanças que redefiniram a inserção do Brasil na economia mundial. Dentre as mudanças identifica-se a adoção de políticas de liberalizações e desregulamentações, além da prematura abertura do comércio interno ao capital mundial. Como consequência desse processo, a indústria nacional, ainda se estruturando não conseguia competir em termos de tecnologia e produtividade com os países tecnologicamente mais avançados, perdendo importantes espaços no comércio nacional e sem expressão no internacional. Tínhamos ainda a insuficiente oferta educacional e a baixa qualidade das formações produzidas pelo sistema educacional público. A educação passou a ser o alvo de agências comprometidas com a superação da crise do capitalismo e com a construção de novas alternativas para a reconfiguração desse sistema. Sendo assim, “disseminou-se a ideia de que para ‘sobreviver’ à concorrência do mercado, para conseguir ou manter um emprego, para ser cidadão do século XXI, seria preciso dominar os códigos da modernidade” (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2007, p.47). O atendimento das necessidades básicas de aprendizagem se constituiu o grande mandamento da Conferência de Jomtien. Na concepção de Torres (2001, p.40),

a Educação para Todos define as ‘necessidades básicas de aprendizagem’ (NEBAs) num sentido muito amplo, incluindo nesse conceito conhecimentos, destrezas e valores indispensáveis para sobreviver, participar e exercer plenamente a cidadania, desenvolver as próprias capacidades, estar informado e capacitado para tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo dentro de um marco de educação e aprendizagem permanente.

Em 1993, a Declaração de Nova Delhi, assinada por nove países, entre eles o Brasil, ratificou o compromisso assumido em Jomtien e demarcou a educação como uma responsabilidade da sociedade de um modo geral, o que envolveria governo, família, comunidades e organizações não governamentais, aclamando para a formação de uma aliança transcendente às diversidades ideológicas e posições políticas. Tratava como neutra aquela que é política por natureza, a educação, como se esta estivesse desvinculada de um projeto mais amplo de sociedade.

os conteúdos e métodos de educação precisam ser desenvolvidos para servir às necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos e das sociedades, proporcionando-lhes o poder de enfrentar seus problemas mais urgentes - combate à pobreza, aumento da produtividade, melhora das condições de vida e proteção ao meio ambiente - e permitindo que assumam seu papel por direito na construção de sociedades democráticas e no enriquecimento de sua herança cultural (DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 1993, p.2.)

Esse fragmento atesta a fragilidade do discurso da neutralidade na educação, tendo em vista que os seus propósitos já estariam delimitados. Apesar das benesses anunciadas, tem por fundamento as relações econômicas se sobrepondo às questões relativas à própria humanização. Essas orientações colocam em questão o princípio educativo e seu compromisso com uma formação ampla e crítica, para além de uma formação para o atendimento das necessidades imediatas que o mundo contemporâneo nos impõe. Uma formação restrita reduz também a capacidade de se pensar a sociedade sobre outras bases, mais solidárias e menos competitivas.

No contexto da América Latina e do Caribe foram criadas a partir da década de 1970 iniciativas com foco na expansão e melhoria da educação, entre elas podemos citar o Projeto Principal de Educação (PPE); Educação para Todos (EPT); O Plano de Ação Hemisférico sobre Educação (PAHE) e As Conferências Ibero-americanas de Educação (CIE).

Destacamos nesse processo as Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, conhecidas pela sigla PROMEDLAC, promovidas pela Cepal e Unesco. Nesses espaços eram rediscutidos os documentos resultantes das grandes conferências mundiais, à luz do contexto dos países latino-americanos e do Caribe. Dessas reuniões resultou o Projeto Principal de Educação, com ações de longo prazo (20 anos) para orientar a educação que deveria ser desenvolvida nos países membros, sendo o primeiro elaborado em 1979, em reunião que ocorreu no México e posteriormente aprovado no ano de 1981.

Na Conferência que aprovou o Projeto Principal (1981) os participantes identificaram na região a persistência de baixa escolaridade, a existência de grandes contingentes de analfabetos entre os adultos, altos índices de evasão escolar, desajuste entre educação e trabalho, escassa articulação da educação com os desenvolvimentos econômicos, sociais e culturais. Foram ainda destacadas a deficiente organização e administração dos sistemas educacionais, caracterizados por uma forte centralização (UNESCO, 1998, p.23).

Reuniões intermediárias foram realizadas com o fito de socializar diagnósticos, promover avaliações e atualizações nos objetivos e metas do Projeto. Entre elas destacamos a IV PROMEDLAC realizada em 1991, pela ênfase conferida às estratégias de superação da crise econômica por meio da educação, ostentando que os países deveriam investir na integração regional e na formação de recursos humanos, reconhecendo que sem educação de qualidade o próprio crescimento, a equidade e a democracia estariam comprometidos. (UNESCO, 1991).

Outro aspecto que sobressaiu na IV PROMEDLAC foi a gestão educacional, a qual impulsionaria os avanços no desenvolvimento. De acordo com Paiva e Araujo (2008, 219), “a transformação da gestão sugerida aponta para outro papel e uma nova administração do Estado, reformulando sua atuação, organizando alianças e compartilhando com outros setores suas anteriores atribuições”. Essas orientações vislumbravam a descentralização das ações educativas, acompanhada de novas formas de planejamento e de administração, conforme disseminados no movimento de reforma do Estado brasileiro.

Em 2001, quando completou o prazo estabelecido para o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação aprovado em 1981, já na VII PROMEDLAC, realizada em Cochabamba, foi diagnosticado que as metas estabelecidas não foram alcançadas em sua totalidade, principalmente no que se refere à erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade do ensino. Mas também foram identificadas coerências entre as reformas educacionais de muitos países envolvidos e as orientações oriundas dos documentos produzidos por meio das PROMEDLACs. Assim, com base nos termos da Declaração de Dakar (1990) foi requisitado pelos participantes da reunião que a Unesco elaborasse um novo projeto para um prazo de quinze anos. O novo projeto foi apresentado em 2002, incorporando discussões que foram consideradas tímidas no projeto anterior, as quais envolveriam a educação superior, a articulação entre educação e trabalho e o papel do docente nesse novo cenário.

Este novo projeto reconheceu os avanços do Projeto Principal de Educação e assinalou os aspectos da situação educacional ainda críticos no continente:

persistência do analfabetismo, altos índices de evasão e repetência, baixos níveis de escolaridade e de equidade, gestão escolar centralizada, problemas no financiamento da educação, tendência à privatização em vários países (PAIVA; ARAUJO, 2008, p.220).

Retornaremos essa discussão e as características desse projeto no tocante à gestão educacional no item que trata dos encaminhamentos dos organismos internacionais que sucederam os anos da década de 1990.

Voltando ao contexto brasileiro, o governo de Itamar Franco foi responsável pela aprovação do Plano Decenal de Educação para Todos (1993 a 2002). Como metodologia para a construção desse Plano, foi realizada a Semana Nacional de Educação para Todos, evento no qual foi gestado o Compromisso Nacional de Educação para Todos, documento que apresentava uma agenda mínima para a educação básica nacional. Em conformidade com as orientações internacionais, no Plano Decenal identifica-se um apelo ao atendimento das necessidades básicas de aprendizagem e transformação da escola que produz fracasso em uma escola cidadã. Advertindo que “para que isso aconteça é preciso que a comunidade participe da definição da política educacional e da gestão da escola, ajudando a sua melhoria e exigindo uma educação de qualidade” (BRASIL, 1993, p.5). O incentivo às iniciativas inovadoras desenvolvidas por comunidades locais para soluções criativas aos problemas da escola também fez parte do arcabouço ideológico do Plano. Contudo, no que concerne ao financiamento dessa educação, só fez menção aos recursos na ordem de 700 milhões de dólares que seriam investidos pelo Banco Mundial.

Com referência à gestão, o Plano apenas sinalizou a necessidade de profissionalizar as instâncias dirigentes como Ministério e secretarias estaduais e municipais.

O Brasil logrou destaque no alcance dos objetivos estabelecidos nesse Plano e nas declarações mundiais, de forma mais efetiva em meados da década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo um dos países que mais avançou em termos de melhoria dos indicadores educacionais estabelecidos internacionalmente.

Com referência a educação técnica, trata-se de um governo que manteve um diálogo ativo com os empresários do setor produtivo para a construção da agenda educacional para o ensino profissionalizante. A produção do documento *Questões críticas da educação brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade*, em 1995 destacou dois pontos: “a) reconhecimento da centralidade da educação

geral nesse novo cenário econômico que se descortinava; b) reconhecimento da ineficácia das políticas educacionais adotadas até então [...]” (FOGAÇA; SALM, 2006, p.2).

Os anos decorrentes da elaboração e tramitação da LDB foram apropriados à inserção de princípios condizentes com as alterações conjunturais e os interesses internacionais em relação à educação no país, que atraía a atenção das grandes economias do mundo com um mercado bastante promissor. Dessa maneira, “à medida que a lei da educação nacional era debatida, o governo impingia, por meio de decretos, resoluções e medidas provisórias, o seu projeto educacional, articulado aos desígnios firmados em Jomtien e aos grandes interesses internacionais” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p.53).

É possível identificar na LDB aprovada em 1996 elementos da influência dessas declarações e a indicação de um modelo específico de educação, com avanços e retrocessos para o cenário educacional brasileiro. Esta Lei também primava por uma educação atenta aos anseios da nova configuração do modelo econômico mundial e as pressões para a reforma administrativa e política do Estado, já em curso no país antes mesmo da abertura democrática. Essas reformas eram inspiradas nos pressupostos do neoliberalismo, considerado um conjunto de ideias capaz de apresentar alternativas à crise econômica dos anos 80 e também a crise de “governabilidade”, no termo utilizado pelos analistas dos problemas do Estado brasileiro, termo este que simplifica as causas do atraso educacional e camufla as desigualdades históricas que marcaram nossa organização social.

Com a aprovação da LDB mudanças estruturais foram iniciadas na educação brasileira, com alterações nos seus diferentes âmbitos e estratégias de desenvolvimento, a fim de criar as condições para a formação desse novo cidadão, mas também construir uma nova concepção de gestão, de escola, de currículo e até mesmo de educação. Outro ponto de destaque foi o fortalecimento da tendência à descentralização com o estabelecimento das competências relativas às diferentes instâncias de poder (federal, estadual e municipal). Nessa lei, o ensino profissionalizante é de responsabilidade dos estados e do governo federal.

No cenário internacional, em 1998 por meio da Declaração da Cúpula das Américas chefes de Estado reconheciam que a formação intelectual e o domínio de competências para o trabalho de uma parte considerável de suas populações eram insatisfatórios para a inserção no mundo do trabalho, exigindo medidas mais contundentes de solução desse impasse.

Os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deixaram significativas mudanças na educação no âmbito dos padrões impingidos pela reforma do

aparelho administrativo do Estado em geral e em particular a reforma educacional. Entre os elementos que se destacaram nesse processo encontram-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996, a construção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) em 1998, a adoção do planejamento estratégico para a gestão, o incentivo à formação inicial e continuada a distância e em serviço, o desenvolvimento do Projeto Nordeste e do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), criação de diversos programas com foco na promoção da equidade: Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa de Renda Mínima, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa do Livro Didático (PNLD), realização da reforma do ensino técnico profissionalizante por meio do Decreto 2208/1997, entre outros.

Apesar desse conjunto de ações desenvolvidas pelo governo federal, nota-se na maior parte dessa gestão a ausência de um documento estruturado coletivamente e com a expressiva vontade nacional para o desenvolvimento da educação. Somente em 2001, após a instituição dos fundamentos da reforma educacional, foi aprovado o Plano Nacional de Educação por meio da Lei 10.172/2001.

Nesse capítulo almejamos colocar em evidência alguns elementos da política educacional oriunda desse contexto, em uma análise amparada na argumentação de sua interface com a proposta de redefinição do papel do Estado e manutenção das estruturas de conservação das condições para o reestabelecimento do sistema capitalista, após a crise dos anos 70. Considerando o objeto desta pesquisa nos concentraremos de forma específica nas mudanças relativas à gestão educacional em dois momentos distintos: a década de 1990 e os anos 2000, levando em consideração os diferentes projetos de governo desenvolvidos nesses períodos.

#### 4.1.5 Os organismos internacionais e a gestão da educação após a década de 1990

Em conformidade com o que foi estabelecido em 2001 na VII PROMEDLAC, a Unesco apresentou em 2002 o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe – PRELAC, criado como contribuição estratégica para o cumprimento das metas do programa Educação para Todos, com foco na qualidade da educação e como forma de estabelecer os requisitos da educação para um novo século que se iniciava. Com referência à gestão, Castro (2008) elencou os principais direcionamentos estabelecidos na VII PROMEDLAC:

a) a implantação de um processo de gestão a serviço das aprendizagens e da participação; b) a realização periódica de avaliações e investigações sobre os processos de descentralização e desconcentração educativas para determinar seus avanços e insuficiências; c) a formulação de estratégias para que os centros educativos desenvolvam suas atividades com autonomia pedagógica necessária para favorecer o trabalho dos professores com os alunos; e d) a capacitação de equipes diretivas, tanto no nível de sistema como da escola; e d) a estimulação da participação da família, dos organismos de Estado, de outros setores de governo e de toda a sociedade na educação (CASTRO, 2008, p. 9).

Castro (2008) também identifica nesse processo transformações na perspectiva gerencialista que tem respaldado a atuação desses organismos internacionais, com deslocamento de significado de alguns conceitos como autonomia e participação que cooperam para a caracterização de uma nova fase do modelo administrativo gerencial. Nessa etapa há uma tendência à substituição do conceito de cliente pelo de cidadão, o qual implicaria direitos e deveres além da liberdade de escolha. Esta cidadania estaria vinculada ao conceito de *accountability*, termo que não há uma tradução em nosso idioma, mas que remete à noção de controle social, por meio da participação da sociedade civil nas decisões políticas e na avaliação dos serviços públicos. Por outro lado, essa participação vem acompanhada do processo de responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados.

Nessa lógica, o conceito de participação passa a ter uma conotação política, e deve ser apreendido como um conceito mais amplo – o da esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo. O espaço público passa a ser o *locus* de transparência e de aprendizagem social e deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento da elaboração das políticas públicas (CASTRO, 2008, p. 398).

O conceito de competição também sofre deslocamento, apesar de admitido na esfera pública este passa a ser substituído pela possibilidade de cooperação entre as agências, como estratégia para a obtenção de melhores resultados nos serviços ofertados.

Trata-se de estratégias para o estabelecimento de uma nova cultura, que tenta aproximar os cidadãos da esfera executiva dos serviços públicos, com a finalidade de intensificar o controle sobre a qualidade dos mesmos. Contraditoriamente, isso pressupõe um tipo diferenciado de cidadão, o qual os recentes encaminhamentos para as políticas educacionais tem se distanciado de fomentar a formação.

O PRELAC 2012 apresenta os seguintes focos estratégicos: nos conteúdos e práticas da educação, para construir sentidos sobre nós mesmos, os outros e o mundo em que vivemos;

nos docentes e fortalecimento de sua importância na mudança educacional, para que respondam às necessidades de aprendizagem de seus alunos; na cultura das escolas para que estas se convertam em comunidades de aprendizagem e participação; na gestão e flexibilização dos sistemas educativos para oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva ao longo da vida; na responsabilidade social pela educação para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados.

Quanto à gestão, se constata poucos avanços no sentido da descentralização e quando esta ocorre não vem acompanhada dos recursos necessários para o atendimento às demandas locais. Assim, ações de fortalecimento da escola pública fazem parte das recomendações desse documento. O modelo de gestão vertical deve ser substituído por um modelo sistêmico em que as partes estão em constante integração e articulação com a realidade de cada unidade de ensino, com especial atenção para as pessoas envolvidas no processo.

Desse modo, Castro (2008) identifica que “os objetivos e metas do PRELAC avançam teoricamente para um modelo de gestão e organização da escola que busca satisfazer ao cidadão que utiliza seus serviços, numa tentativa de promover, cada vez mais, a autonomia da escola”. Todavia,

há, nesse sentido, um deslocamento da preocupação de uma gestão voltada para a eficiência dos insumos para uma preocupação com as pessoas, o que indica uma redescoberta do papel da participação. Não no intuito de que as pessoas participem do processo de gestão em todas as etapas, mas para que haja uma maior pacificação nas relações de trabalho. Fica, pois, evidente que a participação e a autonomia, nesse modo de entender a gestão educacional, têm sido utilizadas pelos organismos internacionais como uma maneira de repassar poderes administrativos e financeiros para as unidades escolares (CASTRO, 2008, p.401).

Há sem dúvidas transformações expressivas na concepção de educação desenvolvida no PRELAC, as quais tendenciosamente tentam reduzir os limites entre a perspectiva neoliberal e a proposta democrática progressista, todavia os fins permanecem inalterados, pois essas estratégias não fogem à regra da construção das condições necessárias à formação para a continuidade das relações sociais embasadas nas mudanças do sistema de produção. A educação permanece como campo estratégico para se alcançar os objetivos políticos e econômicos internacionais.

#### **4.2 Gestão e autonomia como panaceia para reduzir os males da Educação brasileira**

Sander (2005) atribui à concepção taylorista o desenvolvimento de novos conceitos

administrativos, dentre eles o de gestão e gerência, e sua inserção nas diversas áreas da administração que paulatinamente vem substituindo a utilização dos termos administrador e diretor pelo de gestor. Este autor também aborda que a inclusão do termo gestão na realidade educacional brasileira foi tratada a princípio, por parte dos teóricos dessa área, com desaprovação e desconfiança. Uma das justificativas apresentadas se assenta na ideia de que este termo “nos tenha sido trazido de além-mar, pelos representantes do pensamento liberal que atuavam nos bancos internacionais de desenvolvimento e nos organismos multilaterais de cooperação técnica” (SANDER, 2005, p.124).

Apesar desse primeiro momento de estranheza conceitual forjada por uma cultura política de resistência, este termo ocupou e ainda ocupa a centralidade em muitos debates no campo educacional. Espaços em que se evidenciam alguns dissensos entre concepções e propostas sobre modelos de gestão. Nesse cenário, dois enfoques são apresentados por Sander (2005) ao investigar os elementos contextuais de utilização do termo gestão: o enfoque produtivo que, orientado pela lógica de mercado, é influenciado atualmente pelo “pensamento neoliberal dos centros de poder econômico nacional e internacional” e o enfoque democrático, cuja natureza é participativa e “voltada para a cidadania, com uma orientação política e cultural” (SANDER, 2005, p. 126-128).

O grande desafio da abertura democrática consistiu em transformar um sistema educacional historicamente excludente em um sistema de educação para todos, conciliando o clamor de boa parte da população por uma educação de qualidade com as expectativas dos setores produtivos e as novas tendências da economia mundial. Para tanto, seria necessário o apoio de um aparato legal e normativo capaz de indicar os princípios de um novo ordenamento.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 206 ressaltou a nova característica da administração educacional, em atenção à demanda por participação. Essa Lei determina uma gestão democrática do ensino público e ainda dispõe que esta deve ser especificada em lei própria.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu como um dos seus princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Este princípio é retomado no artigo 14, o qual estabelece que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”. Além disso, foram eleitos dois princípios para

sua implementação de uma gestão nesses termos: “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Nota-se que há uma designação da participação para o âmbito da escola, agora considerada unidade central para o desenvolvimento das políticas e das tentativas de reestruturação da cultura com os fundamentos da reforma.

Tornou-se comum nos anos das três últimas décadas a associação dos problemas educacionais a uma simples questão de gestão. Logo, os poucos recursos que eram destinados à educação (uma parte desviada do seu propósito por atos de corrupção) foram caracterizados como mal aproveitados, principalmente pela ausência de objetivos e metas claras e racionalização dos meios para o seu alcance. Essa concepção aumentou a crença de que a implantação de um modelo eficiente de gestão, ainda que gestado em uma realidade diferente, poderia ser utilizado por sistemas de ensino brasileiros e contribuir para o alcance dos resultados esperados. Concorreu para reforçar esse argumento a persistência das formas patrimonialistas de administração pública e o alto índice de corrupção traduzido em volumosos quantitativos de recursos desviados da educação em seus diferentes níveis, modalidades e instâncias governamentais. Somado a isto, a educação brasileira despertou o interesse internacional, afinal as mudanças no contexto econômico com a evolução tecnológica e a globalização requisitavam um novo perfil de formação, ou mesmo, uma instrução mínima para a inserção dos sujeitos no mercado.

Adotamos aqui o conceito desenvolvido por Souza (2009) para caracterizar a perspectiva de gestão democrática que embasa a nossa abordagem. Segundo este autor, trata-se de

um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2009, p. 125-126).

Essa concepção ampliada supera o entendimento da gestão como mera coordenação de recursos humanos e materiais para alcance de um determinado fim, ao valorizar o papel da participação coletiva nesse processo. Ao observarmos esses aspectos é necessário ter clareza de que não se trata de uma ação independente e autônoma para atendimento de objetivos

neutros, vez que está situada em um contexto histórico e político em que a educação é orientada por tendências que consideram o modelo de Estado e de sociedade na qual está inserida, com os quais estabelece compromissos e dela são cobrados retornos dos investimentos.

Portanto, pensar em gestão no âmbito da educação extrapola os limites de entendê-la apenas como cenário para organização e desenvolvimento de atividades educacionais sistemáticas e legalmente instituídas. Na verdade nos reportamos também às relações de poder que são estabelecidas no interior desse sistema e o caráter regulador do Estado nessa área, na formação do consenso necessário ao projeto hegemônico em ação.

No que concerne ao conceito de autonomia, etimologicamente a palavra autonomia é oriunda do grego e retrata a ideia de autogoverno, governar-se a si próprio. A composição desta palavra é resultante da junção de dois termos que são: *autós* que significa por si mesmo e *nómos* que representa lei<sup>5</sup>. Ou seja, um governo com base em leis próprias.

Na perspectiva de Martins (2002), o conceito de autonomia não deve ser apreendido sem considerar os elementos históricos de uma determinada época, os quais são passíveis de interferências culturais, econômicas e políticas. Essa vertente nos alerta para as possibilidades de ressignificações desse conceito em diferentes proposições, em atendimento às exigências concernentes a cada momento histórico e situação sociopolítica. Nessa mesma direção, Gadotti (2004) defende a não existência de uma autonomia absoluta, sendo as circunstâncias históricas que lhe atribui determinadas condicionalidades. Conforme elucida Mendonça (2000),

a ideia de autonomia, entendida como faculdade de governar-se por si mesmo, de autodeterminar-se, quando aplicada à escola guarda os condicionamentos que circunscrevem o seu uso aos limites impostos pela organização dos sistemas de ensino, nos quais ela está incluída e até mesmo pela organização política da sociedade que lhe determina finalidades e objetivos a serem alcançados (MENDONÇA, 2000, p.362).

Na LDB de 1996 fica expresso que as unidades de ensino são *locus* privilegiado para o desenvolvimento da autonomia, conforme reza o artigo 14,

os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, p.25).

---

<sup>5</sup> Cf. verbete “auto”. In: CUNHA, Antônio Geraldo. Dicionário Etimológico: Nova Fronteira da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 84-85.

É importante explicitar a coerência das medidas adotadas no Brasil para a ampliação da autonomia e as tendências mundiais para a educação expressas no Relatório Jacques Delors<sup>6</sup> no qual o espaço cedido à autonomia escolar relaciona em primeiro lugar à gestão de recursos, defendendo que seria “importante que a distribuição de uma parte significativa dos recursos atribuídos possa ser decidida em nível da escola” (DELORS, 1998, p.173). Outro atributo imputado às unidades de ensino via autonomia foi a capacidade de inovar. O termo inovação pode ser relacionado ao apelo por práticas mais flexíveis e adaptáveis às inesperadas mudanças a que está submissa à educação em um contexto global. Nessa direção a comissão se manifesta “favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais” (DELORS et.al., 1998, p.173). Mas, como medida cautelar a comissão alerta,

[...] a experiência internacional demonstra que, nos casos em que a descentralização foi bem sucedida, esta se deu sempre a partir de uma administração central bem estabelecida. O que nos leva a afirmar a necessidade de uma regulamentação conjunta e de definir com precisão o papel que cabe aos poderes públicos nesta regulamentação (DELORS, et.al.,1998, p.174).

Uma das contradições registradas nas políticas educacionais brasileiras dos anos 90 foi que concomitante às garantias legais e os apelos em favor de maior autonomia por parte dos sistemas de ensino e principalmente das unidades escolares registraram-se as investidas das instituições representativas do Estado nacional na elaboração de mecanismos limitadores desse agir autônomo por partes dessas instituições, com a adoção de avaliações sistemáticas, estabelecimento de condicionalidades para aplicação de recursos, elaboração de diretrizes curriculares, enfim, reforçando a tese de Estado regulador (PERONI, 2003).

A marcante interferência internacional através de organismos multilaterais, patrocinadores de recursos e ideias também se sobressaiu nesse período. Contudo, essas intervenções não foram totalmente impositivas e contaram com o apoio e o consentimento das elites e de dirigentes locais (SILVA, 2002).

---

<sup>6</sup> Documento produzido no período de março de 1993 à setembro de 1996 pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI e endereçado à UNESCO. Na apresentação da edição brasileira, o Ministro da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza reconhece ser este um mecanismo de contribuição para um repensar da educação brasileira (DELORS, 1998, p.10).

Assim, o exercício da autonomia foi orientado por regras estabelecidas no âmbito nacional e internacional, o que, todavia, não garante a sua execução nos moldes formalizados, mas é passível a identificação de algumas influências alcançadas através de um monitoramento promovido através de financiamentos e inserção de metodologias de organização do trabalho nas secretarias municipais de educação e unidades escolares, via modelos e instrumentos padronizados de planejamento que impõem certas condicionalidades.

É notória a relevância assumida pela gestão na reforma educacional dos anos 90, assim, compreender que esse fenômeno pressupõe uma breve exposição de aspectos que marcaram o período em foco e ecoaram como prioridades para as políticas públicas, dentre as quais destacamos: a universalização da educação por meio da expansão da matrícula, principalmente no ensino fundamental; reestruturação da rede física das unidades de ensino; formação e capacitação em serviço dos profissionais da educação; novas tecnologias de ensino; foco na aprendizagem dos alunos; abertura da escola à participação popular; avaliação de resultados e responsabilização das escolas; descentralização de recursos e concessão de autonomia administrativa e financeira; fortalecimento da gestão no âmbito local e adoção de novos modelos de administração educacional de inspiração gerencialista. De acordo com Dalila Oliveira (2009),

esse modelo estabelece nova regulação. Ao mesmo tempo em que descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos (OLIVEIRA, 2009, p.202).

Os índices da educação brasileira na década de 1990 demonstravam a dívida do Estado com a educação popular, resultante da conturbada história educacional e seus períodos de avanços e retrocessos no processo de construção de uma política nacional para a educação. No desenvolvimento da reforma ficaram evidentes os novos rumos da educação brasileira, os quais destoavam daqueles reclamados em décadas passadas. Verificou-se nesse período uma inclinação às questões técnicas e operacionais em uma atuação menos política e mais instrumental, com ênfase na competitividade, produtividade e capacidade de adaptação às mudanças globais em curso. Assim, as reivindicações de caráter universalista da década de 1980, que primavam por uma escola pública, gratuita e de qualidade para todos, passou a ser confrontada com o desenvolvimento de políticas focalizadas de combate à pobreza da década de 1990, com a primazia dos recursos destinados ao desenvolvimento do ensino fundamental.

Nível de ensino que traria retorno mais imediato à nova configuração econômica em ascensão no Brasil e no mundo.

Os gestores educacionais seriam os responsáveis por articular as parcerias necessárias para a criação de ambientes apropriados a esta formação, seu perfil deveria romper com as formas autoritárias, solitárias e excludentes de coordenação geral de unidades educacionais, sendo de sua competência o fortalecimento e integração da equipe escolar, criação de novas formas de controle do trabalho docente, estreitar os laços com a comunidade e prospectar parcerias com outras instituições, inclusive com a iniciativa privada.

Todos esses requisitos cooperaram para uma significativa mudança no perfil desses profissionais, surgindo também a atenção ao seu processo de formação para cumprimento dessas funções. Em virtude da ampliação das exigências para o desenvolvimento das novas competências se inclinavam muito mais às ações administrativas em detrimento do acompanhamento processual das práticas pedagógicas no âmbito da escola.

Nesse movimento de reforma, Ball (1993) adverte que o reconhecimento da gestão como um dos pilares das mudanças propostas traz consequências para a natureza da escola como organização, tendo em vista que os elementos da cultura escolar passaram a ser confrontados e substituídos por princípios e metodologias concernentes à economia de mercado (flexibilização, qualidade total, competitividade, eficiência, resultados, etc.). No caso brasileiro essa inserção se deu com o apoio técnico e financeiro do setor público, como é possível constatar nos projetos Nordeste e Fundescola. Como consequência desse processo Ball (2005) afirma que

novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da educação e administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho. Novas formas de disciplina são instituídas pela competição, eficiência e produtividade. E novos sistemas éticos são introduzidos, com base no interesse próprio da instituição, no pragmatismo e no valor performativo. Em cada caso, as tecnologias fornecem novas maneiras de descrever aquilo que fazemos e restringem nossas possibilidades de ação. Elas não nos determinam, mas nos capacitam especificamente (BALL, 2005, p. 546-547).

Outro aspecto a ser destacado na reforma educacional é a orientação, não só para o Brasil, mas para todos os países da América Latina, de se promover condições para a descentralização da educação, transferindo para as instâncias locais uma relativa autonomia pedagógica e financeira para uma gestão em âmbito local (MILITÃO, 2006). Este foi o entendimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL,

argumentando que tornar a escola o centro da gestão promoveria uma maior interlocução entre esta e a comunidade local e conseqüentemente respostas mais rápidas às demandas e redução da possibilidade de conflitos entre esta e o poder público, além de dar respostas mais condizentes com as necessidades de formação para a inserção no mercado, considerando as especificidades regionais. Aos órgãos centrais da educação competiria a elaboração das diretrizes e objetivos comuns a serem perseguidos nacionalmente, além disso, deveriam se especializar em mecanismos de monitoramento e controle sobre os resultados alcançados. Trata-se de um modelo de Estado que tentava se desvencilhar do papel de executor de políticas e almejava a condição de avaliador. Desse modo, muitos foram os incentivos para que a sociedade civil assumisse a provisão desse serviço, por meio de organizações não governamentais sem fins lucrativos, ou mesmo da própria iniciativa privada, por meio de parcerias público/privado.

Todavia, o processo de descentralização desenvolvido no Brasil e em outros países da América Latina é passível de análise por revelar características que o aproxima do fenômeno da desconcentração de funções por parte do Estado.

Em termos conceituais a descentralização no campo educacional representa um processo de transferência do poder de decisão e autoridade dos órgãos da administração central para outras estruturas que compõem um sistema. Sendo assim, os agentes locais passam a deter o controle sobre a educação em seus mais variados aspectos. Em outra perspectiva, a desconcentração representa uma transferência de atividades sem o acompanhamento do pleno poder de decisão e da autoridade, estes permanecem na instância central. Na visão de Casassus (1990),

a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, desconcentração refletiria um movimento 'de cima para baixo' e a descentralização um movimento 'de baixo para cima' (CASASSUS, 1990, p. 17).

É importante não perder de vista que no sistema federalista brasileiro a descentralização não se reduz a um processo no qual se define quem é digno de controlar o funcionamento dos sistemas de ensino, trata-se de disputas políticas em que o poder de decisão é objeto de aspiração de diferentes grupos de interesse, com efeitos na estrutura administrativa e financeira de diferentes instâncias de governo. Além disso, Cabral Neto (2004) faz importantes ponderações sobre o significado político do termo descentralização, demonstrando que nem sempre esse conceito se vincula a uma perspectiva democrática,

apesar de ser uma reivindicação dessa vertente. Assim, afirma que os propósitos da ação governamental com a descentralização pode comportar apenas o interesse em formas de controle do gasto público.

De um modo geral as medidas adotadas com base na reforma educacional não geraram resultados educacionais satisfatórios, em termos de desenvolvimento humano e aprendizagens sistematizadas, expressos em melhoria efetiva da qualidade educacional. Contudo, não podemos negar os avanços no cenário educacional com a ampliação dos investimentos públicos em educação, com destaque para a criação da política de fundos (FUNDEF) e a garantia de quantitativo exclusivo para a remuneração dos profissionais da educação e melhorias em infraestrutura. Destaca-se ainda a diminuição do autoritarismo exercido sobre a educação local com a adoção de ações em uma perspectiva de abertura democrática para escola pública. O interstício para elaboração da proposta educativa e a possibilidade da escola administrar seus próprios recursos para minimização dos seus problemas são bandeiras defendidas pelos progressistas. Todavia, essas ações não fogem às regras estabelecidas internacionalmente através das novas diretrizes para a educação mundial. Assim, todas essas medidas de caráter democrático e em favor da autonomia da escola são acompanhadas por formas específicas de controle por meio de monitoramentos do que a escola produz e de que maneira produz, focalizando os resultados que ela alcança (BARAÚNA, 2009).

No bojo dessas mudanças na educação nacional se observa um distanciamento de propostas voltadas ao fortalecimento da democracia. Nesse cenário, os princípios democráticos também sofrem alterações.

Autonomia é concebida como consentimento para construir, no setor público, uma cultura de empresa. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser o mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente como fator de coesão e consenso (CABRAL NETO, 2009, p. 201).

Se por um lado há uma forte tendência em estimular o desenvolvimento de práticas autônomas na escola por meio de incentivos financeiros, por outro lado intensificaram-se os mecanismos de controle sobre as ações das escolas através de avaliações e disponibilização de tecnologias de organização do espaço escolar e do trabalho pedagógico com ênfase nos resultados educacionais. Assim, o Estado começa a materializar sua atuação na perspectiva de uma instância reguladora da educação, em consonância com a reforma do aparelho administrativo do Estado, discutida no capítulo anterior. Este vem se aperfeiçoando e

mudando as regras e os mecanismos de regulação ao longo do tempo, mas conservando alguns princípios que têm ultrapassado diferentes governos e consolidando uma nova cultura de gestão das políticas educacionais no Brasil.

As reflexões apresentadas apontam para a constatação de que apesar da ampla produção científica em prol do enfoque democrático da gestão, os encaminhamentos propostos pelo movimento de reforma do Estado e as orientações dos organismos internacionais tem conduzido para ações que coadunam com o enfoque produtivo, conforme caracterizado por Sander (2005).

### **4.3 A Educação brasileira nos anos 2000: rupturas e continuidades na política educacional**

Em 2002, o partido de oposição ao projeto político em curso no país desde 1995 concorreu às eleições e obteve êxito nas urnas. Essa vitória restabeleceu a crença de boa parte da população brasileira em uma educação desvincilhada dos ditames do projeto neoliberal, marca do governo anterior, com a esperança de retomada dos ideais progressistas de uma formação para o desenvolvimento da cidadania plena, amparada na dignidade humana e menos dependente das relações econômicas de produção e acumulação capitalista.

Apesar de bases filosóficas aparentemente diferenciadas, as propostas desses governos comungam com a relevância da democracia como regime político para a condução do Estado brasileiro. Esse consenso em torno do regime democrático pode ser a causa da permanência de projetos e ações, ainda que o cerne de suas principais ideias originasse conceitos e práticas restritas de formação para a cidadania e promoção de justiça social. Talvez por essa razão, o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) não tenha sido expressivo em termos de rupturas com a política anterior e de aumento do aporte financeiro para a educação. Além disso, a ideia de inclusão social se sobrepôs à concepção de educação como um direito universal, tornando esse governo condescendente com o legado do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (OLIVEIRA, 2009, p.198).

É importante demarcar que as teses neoliberais que orientaram o governo de FHC não foram plenamente exitosas no Brasil, pois a tentativa de reduzir a ação do Estado na economia com as privatizações não surtiu o efeito esperado no campo educacional, tampouco a implementação dos princípios da nova governança no setor público.

A grande marca do governo Lula foi a ampliação dos investimentos em programas sociais de combate à pobreza e o desenvolvimento de políticas focalizadas sob o signo da redução das desigualdades sociais por meio da compensação da dívida histórica do Estado com a população socialmente excluída do acesso a bens e serviços de qualidade. Entre os feitos desse governo no âmbito educacional destacam-se políticas para a ampliação do acesso e da permanência na escola, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação dessa oferta, tais como: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), reestruturação e expansão da rede federal de educação profissional, ampliação do sistema de avaliação, entre outros.

Uma parte significativa dessas ações foi criada na segunda fase do governo de Luiz Inácio da Silva (2007-2010), mais precisamente no ano de 2007 quando o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), inicialmente apresentado como uma compilação de programas e projetos do executivo federal no setor educacional, este documento explicitou o conjunto de ações já em desenvolvimento e conjecturas para a educação nacional. Nos termos do documento, o objetivo do Plano foi o de socializar com os diversos segmentos sociais a proposta educacional, no intuito de aperfeiçoá-la e propor melhorias em todos os níveis e modalidades de ensino. É importante destacar a pouca relevância atribuída ao Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, o que justifica o alcance de apenas um terço dos objetivos que foram traçados. O governo optou por desenvolver um plano paralelo (PDE), o qual denominou plano executivo do PNE, todavia com poucas similaridades em termos de objetivos e metas.

Trata-se de um cenário ambíguo, no qual um conjunto de programas parece avançar na direção de políticas com caráter inclusivo e democrático, enquanto, de outro lado, prevalece a ênfase gerencial, com forte viés tecnicista e produtivista, que vislumbra nos testes estandardizados a naturalização do cenário desigual em que se dá a educação brasileira (DOURADO, 2007, p.928).

Dessa forma, no que concerne à gestão das políticas educacionais, as mudanças iniciadas nos anos 90, de acordo com Oliveira (2009, p.15) “tem sido cada vez mais aceitas, legitimadas e naturalizadas socialmente”. Mas essa autora também identifica o movimento do Estado pós anos 2000 no sentido de restabelecer seu protagonismo como proponente de políticas para a educação, bem como no fornecimento de apoio técnico para a execução. Essa característica faz com que Oliveira (2009) identifique uma ambivalência nas políticas adotadas na década em foco, compondo assim rupturas e permanências com referência ao modelo anterior.

Com relação à educação profissional, no governo do Presidente Luiz Inácio da Silva, o Decreto 2.208/97 foi revogado pelo Decreto 5.154/2004, quando se verificou a ampliação do tempo para formação profissional, que passou de três para quatro anos. Outras iniciativas foram adotadas nesse governo, sobretudo no tocante à formação profissional destacando-se no Plano de Desenvolvimento da Educação a criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. Além disso, no segundo mandato foi implantado o plano de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, com proposta de construção de 140 novas unidades de ensino na fase inicial do plano, com o objetivo de interiorizar a oferta.

Implantar Escolas Federais de Formação Profissional e Tecnológica nos estados ainda desprovidos destas instituições além de outras unidades, preferencialmente, em periferias de grandes centros urbanos e em municípios interioranos, distantes de centros urbanos, em que os cursos estejam articulados com as potencialidades locais de mercado de trabalho (BRASIL/MEC/SETEC, 2011).

Nessa proposta, as instituições de educação profissional são convocadas a assumir um novo perfil, com mais versatilidade na oferta de cursos e mais proximidade da concepção de política social, atenta às necessidades locais. A presença da esfera federal do Estado brasileiro na educação profissional nos últimos anos vem se ampliando, com um evidente direcionamento de políticas que têm norteado desde os propósitos dessa educação à destinação de recursos e avaliação de resultados. Nesse contexto, a ampliação da oferta de educação profissional na rede federal tem difundido a necessidade de atender às orientações de políticas de cunho social, com vistas a minimizar os efeitos produzidos pela organização excludente do sistema educacional brasileiro. Esse aspecto incita questionamentos acerca da forma de funcionamento e organização dessas instituições, que atualmente têm sido orientadas pela intervenção efetiva dos mecanismos de regulação do Estado. Essa é a temática que orienta a elaboração do capítulo seguinte.

#### 4.3.1 O Compromisso Todos pela Educação

Desde a década de 1990 nota-se o interesse do empresariado brasileiro na construção de uma agenda educacional, com investidas para uma maior participação no direcionamento das políticas educacionais. Nesse período muitos eventos foram promovidos com intuito de elaborar documentos para orientar as reformas do setor. Neves (2005) e Martins (2008) identificaram que para além da interferência nos rumos das propostas educacionais o interesse dos empresários se concentrou na formação de trabalhadores em consonância com os requisitos da sociedade do conhecimento.

Assim, com os mesmos propósitos apresentados pela Cepal o empresariado brasileiro envidou esforços para articular eficácia empresarial com justiça social. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

A baixa qualidade da educação brasileira nos anos 2000 motivou intelectuais, comprometidos com as condições de produção e elevação da competitividade brasileira a criar o movimento Todos pela Educação, cuja missão seria a de garantir uma educação básica de qualidade para todos os brasileiros antes de 2022. Estabelecendo cinco metas: 1 - Toda criança e jovem de 4 e 17 anos na escola; 2 - Toda criança plenamente alfabetizadas até os 8 anos; 3 - Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano; 4 - Todo aluno com Ensino Médio concluído até os 19 anos; 5 - Investimento em Educação ampliado e bem gerido. Para alcance dessas metas foram traçadas três estratégias: ações de comunicação e mobilização social; conteúdo técnico; ações de influência na política pública.

Esse movimento contou com a adesão de diversos segmentos da sociedade, inclusive com a participação ativa dos empresários.

O Todos pela Educação é uma aliança da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais, de educadores e de gestores públicos da Educação. É uma união de esforços, em que cada cidadão ou instituição é coresponsável e se mobiliza, em sua área de atuação, para que suas crianças e jovens tenham acesso a uma Educação Básica de qualidade. Essa ação, prevista para acontecer até 2022, é suprapartidária, atravessa mandatos e une gerações (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008).

A concepção de educação foi formalizada por meio do documento elaborado em 2006 por empresários brasileiros, sob o título *Compromisso Todos pela Educação*. Nesse documento identifica-se o clamor para toda sociedade desenvolver atitudes de responsabilidade e controle social referente à educação. De acordo com Shiroma, Garcia e

Campos (2001, p.231-234), os fundamentos da proposta estão amparados no tripé: “1) difusão de conceitos; 2) difusão de indicadores educacionais instruindo sobre seu uso; 3) difusão de recomendações individualizadas sobre como melhorar a educação”. As ideias expressas nesse Compromisso logo ganharam adesão de “organizações da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas, grande mídia e, de forma especial, do próprio governo federal”.

No âmbito do governo federal, o decreto n.6.094 de 24 de abril de 2007 criou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como forma de articular ações de colaboração por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como uma participação das famílias e da comunidade em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Este decreto além de prever investimentos em programas de assistência técnica e financeira, propôs também uma forma de aferir objetivamente a qualidade da educação por meio do IDEB<sup>7</sup>, constituindo este o indicador para a verificação do alcance das metas fixadas no Compromisso. A adesão ao Compromisso pelos estados e municípios asseguraria a estes a participação nas ações para alcance das metas estabelecidas.

As orientações essenciais do Compromisso não destoaram do arcabouço ideológico produzido para orientar as reformas educacionais da década de 1990, contudo, é prudente observar algumas mudanças nos pressupostos das novas formas de regulação da educação, a qual deixa de ser realizada na esfera exclusiva do Estado e passa a ser da sociedade como um todo. Essa questão aparece de forma expressa nas orientações do movimento Todos pela Educação, “que a sociedade como um todo monitore a evolução dos indicadores educacionais, cobrando de si mesma e dos governos, a melhoria da educação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2008).

Nessa concepção observa-se um retorno a uma atuação intervencionista do Estado na implementação de políticas públicas, divergindo daquela proposta de minimização do papel do Estado e privatização da educação, difundida pelo receituário neoliberal, que conduziu a reforma na década de 1990.

Os indicadores educacionais resultantes da reforma neoliberal levaram os empresários a abandonar o discurso do Estado apenas como regulador ou indutor, mas, ao contrário, agora cobram deste uma execução eficaz das políticas. A meta maior do documento é criar uma nova consciência, uma

---

<sup>7</sup> O IDEB seria elaborado a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007).

nova sensibilidade, novas atitudes em relação à educação orientadas por uma ‘cidadania exigente’ (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, 243).

O que nos importa na análise desse processo é identificar a matriz orientadora para as novas formas de se operar a regulação das políticas educacionais, o que implica também perceber alterações na atuação da comunidade e os novos papéis a ela requisitados nesse cenário. Estamos diante de mudanças que constroem novos conceitos e valores no cenário educacional brasileiro, com interferências na relação entre comunidade e escola, no trabalho docente e na organização administrativa. Nestes destacamos o impacto na gestão com a centralidade no papel das lideranças (diretores), como responsáveis imediatos pela aprendizagem. Além disso, Shiroma, Garcia e Campos (2011) identificam que o documento não menciona a educação como possibilidade de mobilidade social e advertem que nesse movimento a noção de educação como forma de qualificação da mão-de-obra para a reestruturação produtiva que se operava nos anos de 1990 passa a ser substituída, “agora, a educação tem como finalidade manter os sujeitos incluídos socialmente, servindo de estratégia social contra o esgarçamento do tecido social” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p.245).

Também não é sem propósito uma articulação em âmbito internacional, tampouco motivada por um impulso ingênuo de cooperação mútua, trata-se de esforço para manter sob controle as vias de desenvolvimento dos países com potencial para estruturar sua economia e cultura numa perspectiva diferenciada e sem a dependência econômica, cultural e científica oriunda de países desenvolvidos. O que está em jogo com essas medidas intervencionistas é o rompimento de alguns limites impostos pela soberania nacional, com impactos na autonomia para a construção e implementação de um projeto próprio de educação, forjado com base nos anseios populares e em elementos da realidade local, com fito de formar para a cidadania e para a consolidação de formas democráticas de condução de processos políticos e administrativos.

No tocante à educação profissional, observa-se que o governo da década de 1990 considerou de forma mais acentuada o potencial dessa modalidade para atendimento das demandas de mercado, com ênfase no desenvolvimento de novas competências para a inserção profissional face às transformações no contexto produtivo. Já as deliberações atinentes aos anos posteriores ao ano 2000 tem revelado uma nova forma de atuação, na qual é possível identificar a continuidade de alguns métodos de gestão, com vistas a tornar essa política um fator estratégico para a diminuição dos conflitos sociais e auxiliar do

desenvolvimento nacional nos atuais padrões da organização produtiva, com ênfase na sustentabilidade ambiental e ações que promovam o fortalecimento do empreendedorismo, como estratégia para reduzir os índices de desemprego.

Com as medidas adotadas pelas políticas recentes nota-se a reconfiguração do modelo gerencial da década de 1990. Nessa atuação o Estado tem aumentado sua presença na educação, contudo, não na perspectiva almejada pelo movimento progressista. É perceptível a atuação no sentido do aprimoramento das técnicas de gestão embasadas nos princípios gerencialistas, com ações de intensificação da regulação das instituições públicas em um movimento de recentralização administrativa e de controle dos direcionamentos das prioridades para este exercício.

Com as orientações globais verifica-se uma mudança de rumo para a educação nacional, a qual prescinde formas concretas de controle sobre a oferta e também interferências na gestão, sendo assim, é preciso compreender os requisitos dessa configuração para as instituições de educação profissional frente à expansão quantitativa operada nessa década, na tentativa de descortinar que efeitos têm produzido as novas orientações discutidas nos seus processos de gestão.

## **5 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E A IMPLANTAÇÃO DO NOVO MODELO DE GESTÃO NA REDE FEDERAL TECNOLÓGICA**

O que distingue uma época económica de outra, é menos o que se produziu do que a forma de o produzir (Karl Marx).

Os Institutos Federais são aqui considerados instrumentos do Estado na materialização da política de educação profissional. Com a adoção dessa política o governo objetivou desenvolver instituições promotoras e colaboradoras na estruturação de políticas públicas para as regiões em que estas instituições estão inseridas, estreitando as relações entre a ação do poder público e as comunidades locais.

De acordo com Domingos Sobrinho (2008) o Decreto nº 6.095, de 24/04/07, que estabeleceu as diretrizes para a integração de instituições federais de educação profissional com vistas à criação dos Institutos Federais foi editado a mercê de um debate prévio que aprofundasse as discussões sobre essa nova proposta institucional e suas implicações sociais, culturais, políticas e pedagógicas. No período dessa aprovação ainda se discutia a possibilidade de transformação de algumas unidades dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) em Universidades Tecnológicas, algumas instituições já se preparavam em termos de documentação para essa transição.

A Universidade Tecnológica do Paraná é a única representação desse modelo institucional no conjunto da rede federal de educação profissional. O crescente número de profissionais com formação em cursos de mestrado e doutorado foi apontado como fator que impulsionou essa transformação, tendo em vista que com essa titulação os profissionais passaram a exigir novos espaços de atuação, além das salas de aula. Entretanto, dessa experiência surgiram alguns questionamentos sobre a identidade e a forma de atuação das universidades tecnológicas frente à existência das universidades tradicionais. De acordo com Sobrinho, essa problemática foi apresentada no simpósio organizado pelo INEP em 2005 com o tema Universidade e Mundo do Trabalho. Nesse evento ficou registrado pelos representantes da Universidade Tecnológica do Paraná que “a criação da universidade tecnológica impôs-se tanto através da pressão vinda de fora da sociedade, que demandava novos e complexos serviços, quanto da que vinha de dentro do Cefet, dadas as novas necessidades e percepções do espaço de trabalho” (INEP, 2005, p.278 *apud* DOMINGOS SOBRINHO, 2008, p. 2).

Uma das justificativas para a mudança proposta pelo governo com a criação dos institutos em lugar das universidades tecnológicas foi apresentada pelo então Ministro Eliezer Pacheco que afirmou:

A proposta dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET – ainda em construção, aponta para um novo tipo de instituição identificada e comprometida com o projeto de sociedade em curso em nosso país. Não se trata de algo estranho e à margem do desenvolvimento da institucionalidade da rede Federal, muito menos uma ruptura (PACHECO, 2007, p.2).

Desenvolveremos aqui uma discussão que aborda as mudanças institucionais, a qual sem desmerecer as questões atinentes à relação educação e trabalho, ou de ordem pedagógica dessa modalidade de ensino, foca a sua estrutura organizacional e de gestão para a garantia do direito à formação nessa modalidade. Sendo assim, realizaremos um levantamento histórico com a finalidade de identificar o percurso de desenvolvimento do ensino profissional no Brasil, sob os quais se assenta a organização da gestão da educação profissional na contemporaneidade. Esclarecemos que não há a pretensão de uma análise historiográfica, com diferentes manifestações que situem os fatos históricos em perspectivas diversas, o nosso intuito é a criação de um cenário, a partir da bibliografia, documentos e legislação pertinente, que torne compreensiva as mudanças na trajetória da organização institucional do ensino profissional.

Neste capítulo discutiremos as intenções e implicações da educação profissional como política pública no âmbito da reestruturação da rede federal e as decorrentes transformações nos processos de gestão. Abordaremos fatores atinentes à política de reestruturação da rede federal de educação profissional no Brasil, bem como da apresentação dos condicionantes do contexto nacional e internacional que influenciou sua elaboração, com intenção de elucidar as motivações para a eclosão das políticas adotadas para a educação profissional a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007. Analisaremos, de forma mais apurada, o contexto de elaboração e normatização dos fundamentos para a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por meio de documentos formais do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação Tecnológica.

## **5.1 Do assistencialismo à política pública: breve apresentação dos antecedentes históricos da Educação profissional no Brasil**

### **5.1.1 Os primórdios da educação profissional no Brasil: da Colônia ao início da República**

Inicialmente, não se pode desvincular a educação da forma de organização social e econômica de uma dada sociedade. Essa relação se torna mais estreita quando direcionada para a formação profissional. Assim, os elementos históricos que marcaram a composição da sociedade brasileira após a chegada dos portugueses em 1.500 colaboraram para a singular concepção e característica da oferta dessa modalidade de ensino. Uma sociedade de origem escravocrata, com uma economia de base agroexportadora mantida durante praticamente quatro séculos não requisitou níveis elevados de formação para a população de um modo geral. Também foram rudimentares as demandas por formação profissional de nível técnico.

Historicamente, antes da proclamação da República, a educação profissional de nível técnico no Brasil não logrou destaque. Afora as práticas indígenas de instrução das novas gerações para a continuidade das técnicas de subsistência, as experiências registradas de formação profissional remontam ao período em que a educação era de responsabilidade dos jesuítas e esta foi destinada a crianças e jovens órfãos ou em situação de pobreza extrema, os quais em casas específicas recebiam instruções primárias e orientações para a aprendizagem de um ofício.

Os colégios e as residências dos jesuítas sediados em alguns dos principais centros urbanos foram os primeiros núcleos de formação profissional, ou seja, as ‘escolas-oficinas’ de formação de artesãos e demais ofícios, durante o período colonial (MANFREDI, 2002, p. 68).

Ainda no período de colônia, a educação profissional se fez presente para a formação da mão de obra para o trabalho nos engenhos, conforme afirma (MANFREDI, 2002, p. 67), “nos engenhos, também prevaleciam às práticas educativas informais de qualificação no e para o trabalho”.

Com a expulsão dos jesuítas em 1759 houve uma desestruturação do sistema de ensino e este não foi assumido pelo Estado de imediato, ocasionando uma crise que gerou prejuízos para o reestabelecimento das orientações para a oferta.

Com a vinda da família real, o Brasil sai da condição de colônia e devido a necessidade de atendimento das necessidades dos membros da corte portuguesa instalada no país, muitas mudanças foram operadas, inclusive no sistema de ensino. Entre elas identifica-se uma oferta mais sistemática de educação profissional com a criação do Colégio das Fábricas com o propósito de capacitar órfãos portugueses (AMARAL; OLIVEIRA, 2007). Uma ação tímida para um país com grandes demandas de formação técnica, o que demonstra que esta modalidade não se constituiu foco da ação do Estado. O ensino propedêutico e superior se fez mais apropriado para a formação das elites da época, muito mais atentas aos postos de

comando do que às atividades de execução na organização social. Sendo assim, inaugura-se uma concepção dualista de educação na qual a educação técnica foi considerada uma alternativa para os desprovidos de recursos materiais e de capacidade intelectual para prosseguir nos estudos e ocupar postos administrativos na estrutura social. Desse modo, enquanto se organizava o sistema público de educação “o Estado procurava desenvolver um tipo de ensino apartado do secundário e do superior, com o objetivo específico de promover a formação da força de trabalho diretamente ligada à produção: os artífices para as oficinas, fábricas e arsenais” (MANFREDI, 2002, p. 75).

Também nesse período, com as demandas decorrentes do desenvolvimento da economia e das relações comerciais registra-se uma ação do Estado na formação de mão de obra para as práticas de contabilidade, para atendimento das demandas da Corte portuguesa.

Outro avanço registrado por Manfredi (2002) foi a iniciativa de governos de dez províncias com a fundação das Casas de Educandos Artífices entre 1840 e 1856, destinadas a menores abandonados em estado de mendicância. Nesses locais eles recebiam o ensino de ofícios como: tipografia, encadernação, alfaiataria, tornearia, carpintaria, sapataria, etc., bem como instruções primárias de leitura, aritmética, álgebra, escultura, desenho, geometria, etc. Todavia, não se trata de uma ação de gratuidade, tendo em vista que “concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas, com a dupla finalidade de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio que lhe era entregue no final do triênio” (MANFREDI, 2002, p. 76-77). Nessa perspectiva, apesar da contrapartida solicitada dos aprendizes, o caráter assistencialista é preponderante nessa organização.

Essa vertente é reforçada por Soares (2003) que demonstra o modo compensatório da proposta inicial de profissionalização, se configurando como uma forma de assistencialismo por parte do Estado com os desfavorecidos socialmente, com extensão para os deficientes. O autor afirma que

o ensino técnico profissional no Brasil tem sua história marcada por uma concepção dualista/separatista que remonta ao Império, onde aos cegos, surdos e aleijados, num primeiro momento, incorporando-se depois os menores carentes, era destinado um ensino profissionalizante, com o sentido de ofertar-lhes como uma benesse do Estado, uma possibilidade de inclusão à força de trabalho (SOARES, 2003, p. 22).

A concepção de instituições para o ensino de ofícios é de origem europeia e idealizada por William Morris no final do século XIX, também conhecidas como *Arts & Crafts Schools* e se configurou em um movimento que agregava artesanato aos produtos industrializados.

De acordo com Sousa (2003) em 1873 surge a Sociedade Propagadora da Instrução Popular com o propósito de ofertar cursos noturnos e gratuitos para a difusão de conhecimentos necessários aos cidadãos e operários. Por seu caráter inovador o Liceu deixa de ser uma instituição assistencialista e passa a atuar como uma empresa de iniciativa privada, com propósito de atender às demandas do mercado e encaminhar cidadãos livres a uma profissão. Em 1895 essa organização, com o apoio do governo do estado inaugurou o Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, com orçamento permanente e sinalização de espaço público para a construção de uma sede.

Na primeira República identificam-se avanços na educação profissional, que passou a ser uma atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio com a criação das escolas de aprendizes artífices e a difusão do modelo dos Liceus de Artes e Ofícios, contudo, apesar de não ser mais uma atribuição dos órgãos de assistência social e de proteção aos órfãos, persistiu o caráter assistencialista dessa oferta. As primeiras experiências estão datadas de 1906 quando o governador do Rio de Janeiro, Nilo Peçanha criou por meio da proposição nº.195 quatro escolas profissionalizantes estaduais, para ensino de ofícios e agrícola, se constituindo um marco na oferta dessa modalidade por se tratar da primeira iniciativa de formação profissional com recursos públicos.

Em 1909, na posição de Presidente do Brasil, Nilo Peçanha deu continuidade à proposta de Afonso Pena de contribuir para o progresso industrial implantou escolas profissionalizantes voltadas para a área da indústria similares aos Liceus de Artes e Ofícios nas capitais dos estados, direcionadas para atendimento de alunos desafortunados. Esse fato está diretamente relacionado ao crescimento da população nas cidades e à necessidade de uma educação para os filhos dos trabalhadores, cujo propósito consistia na oferta de um preparo técnico e intelectual para estes jovens, mas também de promover condições para afastá-los da ociosidade e do crime (BRASIL, 1909). Com essa ação iniciou-se os procedimentos efetivos para a implantação da rede federal de educação profissional.

Outra ação de destaque nesse período foi a dos ferroviários, com a instalação de escolas de oficina para a formação de profissionais que desejassem atuar na malha ferroviária que estava em desenvolvimento no país. Zibas (2005) apresenta essa ação como embrionária para a educação profissional do início do século XX.

Com referência à educação profissional para atuar no campo, os registros históricos demonstram que o modelo escravocrata e latifundiário instaurado no Brasil limitou o

desenvolvimento de formas mais avançadas de produção, bem como a qualificação de trabalhadores. Em 1910 o recém-criado Ministério da Agricultura passou a assumir o ensino agrícola em seus diferentes níveis, essa responsabilidade se estendeu até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional do ano de 1961. A ação do Estado com a oferta desse ensino esteve vinculada a tentativa de minimizar os impactos na produção agrícola do país provocados pelo fim da escravidão, como forma de fixar as pessoas libertas no campo, garantindo assim a permanência da mão de obra para o setor.

Nesse contexto de assimilação de modernização das relações da agricultura, a transmissão hierárquica do conhecimento é colocada como estratégia para manter o controle sobre as relações de trabalho na agricultura. O estabelecimento de diferentes níveis de formação – educação elementar, técnica e superior – apontam para uma hierarquia deste campo de saber. Nesse sentido, deposita-se no ensino agrícola o caráter de instrumento formador dos indivíduos desejados pela sociedade moderna (ARAÚJO, 2013, p.10).

Mesmo após o período da transferência da responsabilidade pelo ensino agrícola para o Ministério da Educação, conforme a LDB/1961, o Ministério da Agricultura ainda permaneceu com a manutenção de instituições de ensino vinculadas às suas finalidades específicas. Como exemplo, funcionavam até recentemente na Bahia as Escolas Médias de Agropecuária da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – Emarcs/Ceplac, integradas ao MEC com a criação dos Institutos Federais.

Retomando a discussão sobre a criação dos Liceus de Artes e Ofícios e os efeitos no tocante à gestão, por meio da literatura consultada é perceptível que a preocupação na estrutura da oferta de educação profissional consiste na montagem dos cursos com a definição dos conteúdos e atividades. Em sua estrutura administrativa, as escolas criadas por meio de decreto nº. 7.566/1909 contavam com um diretor, um escriturário e um porteiro. Quanto ao pedagógico, eram admitidos mestres de oficinas em conformidade com a capacidade física da unidade de ensino. Ao diretor da escola também competia a realização de atividades pedagógicas, como a elaboração do programa dos cursos junto com os mestres para submissão à aprovação do ministro e ministrar os cursos noturnos primário e de desenho. Além disso, eram responsáveis por realizar a administração financeira dos recursos oriundos dos artefatos produzidos nas oficinas, com os quais deveriam manter as condições de funcionamento das mesmas.

Apesar dessa suposta autonomia financeira para administrar os recursos das escolas, o Decreto nº. 7.566/1909 deixa claro que as orientações gerais para o funcionamento seriam

elaboradas de forma centralizada, de acordo com a decisão do ministro.

Art. 14. No regimento interno das escolas, que será oportunamente expedido pelo ministro, serão estabelecidas as atribuições e deveres dos empregados, as disposições referentes à administração da escola das oficinas e outras necessárias para seu regular funcionamento (BRASIL, 1909).

Também é mencionado no Decreto em análise o exercício da função de “inspectores agrícolas” responsáveis pela fiscalização das escolas custeadas ou subvencionadas pela União, como forma expressa de controle e regulação das práticas administrativas e pedagógicas.

### 5.1.2 A educação profissional da década de 1930 à década de 1950

Nos anos que antecederam a década de 1930 já eram debatidas ideias sobre a expansão da oferta do ensino profissional, em uma tentativa de superação do seu caráter assistencialista e mais compromisso com a formação da mão de obra especializada para a indústria emergente, que ao se desenvolver passou a requisitar novos quadros de formação técnica.

No Governo Vargas, com a expectativa da modernização do país, o ensino comercial também logrou destaque em relação aos anos anteriores. Com o Decreto nº. 20.158 de 30/06/1931, essa modalidade de ensino foi organizada, com a consequente regulamentação da profissão de contador. Foi criada a Superintendência do Ensino Comercial, vinculada ao Ministério da Educação e da Saúde, com finalidade de regularizar e fiscalizar a oferta desse ensino. O Decreto estabelece ainda que estruturalmente o ensino comercial seria organizado da seguinte forma: um curso propedêutico e os cursos técnicos de Secretário, Guarda-livros, Administrador-vendedor, Atuário e de Perito-contador. No nível superior, os cursos de Administração e Finanças e um curso elementar de Auxiliar de Comércio.

A década de 1930 também foi marcada pelo movimento nacional conhecido como Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, com sugestões para a reestruturação da educação brasileira, sinalizando a necessidade do Estado definir as diretrizes para a educação nacional e defendendo uma escola comum e única, cujo alcance estaria em superar a separação entre ensino primário e profissional e secundário e superior.

Propõe a escola secundária unificada (dos 12 aos 18 anos), com objetivo de evitar-se a separação entre trabalhadores manuais e intelectuais, com uma formação geral comum por um período de três anos, a partir dos quais caberia ao aluno optar pela continuidade do curso voltado para disciplinas de cunho intelectual (humanidades, ciências físicas, matemáticas, químicas e biológicas) ou profissional, ligado à agricultura, mineração, pesca, produtos

manufaturados e serviços (transporte, comunicação e comércio) (STUTZ; LUCENA, 2010, p.4).

A influência dos Pioneiros repercutiu na elaboração do texto constitucional de 1934 onde a educação foi considerada um direito de todos, além de estabelecer as competências da União para a construção de um sistema nacional de educação.

A década de 1930 foi marcada pela criação do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação e Saúde, dada a urgência do Estado assumir um papel mais efetivo no sistema educacional em virtude das mudanças econômicas em curso. Desse modo, por iniciativa do Ministro Francisco Campos, foi iniciada uma reforma educacional que vigorou até os primeiros anos da década de 1940. Todavia, é importante demarcar que a educação profissional não foi assumida como prioridade nessa reforma educacional. Os fundamentos dessa reforma foram destinados ao ensino secundário e superior, divergindo da proposta apresentada pelos Pioneiros e favorecendo a dualidade entre ensino técnico e propedêutico.

Inicialmente foi criada a Inspetoria do Ensino Profissional Técnico com a função de supervisão das escolas de aprendizes artífices. Em 1934 essa Inspetoria se transformou em Superintendência do Ensino Profissional, impulsionando a criação de novas escolas e novos cursos, conforme as demandas da indústria em crescimento. Nitidamente a educação passa a ser um meio para a preparação dos recursos humanos adequados a esse novo contexto desenvolvimentista. Marca o período também o processo de urbanização em que uma parte da população começa a se deslocar para os grandes centros em busca de melhores condições de vida.

Ainda no conjunto das ações concernentes à reforma educacional proposta pelo Ministro Gustavo Capanema foi criado o Decreto-Lei nº 6.141 de 28 de dezembro de 1943, estabelecendo as bases para a organização do ensino comercial. Nos termos do Decreto as finalidades para essa formação são:

formar profissionais aptos ao exercício de atividades específicas no comércio e bem assim de funções auxiliares de caráter administrativo nos negócios públicos e privados; dar a candidatos ao exercício das mais simples ou correntes atividades no Comércio e na Administração uma sumária preparação profissional; e, aperfeiçoar os conhecimentos e capacidades técnicas de profissionais diplomados na forma desta lei (BRASIL, 1943).

Em 1937 registra-se um retrocesso nos avanços obtidos na Constituição de 1934. Em virtude da Ditadura Vargas a Constituição outorgada de 1937 se constituiu um freio ao processo de democratização do país. Nessa Constituição se estabelece o dever do Estado em

assegurar educação em instituições públicas de ensino às crianças e jovens com poucos recursos e ratifica a relação público/privado na oferta da educação profissional. No artigo 129 fica instituído que,

o ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (BRASIL, 1937).

Nota-se que ao tempo em que se organiza a educação profissional na esfera pública, há uma participação do Estado numa perspectiva complementar à ação da iniciativa privada, o que se distancia de um entendimento da necessidade de uma formação para o trabalho desvinculada dos interesses imediatistas de formação de mão de obra qualificada para atendimento das demandas de produção controlada pelo setor privado. Assim, pelo fragmento da Constituição de 1937 identifica-se uma atuação do Estado em uma base filosófica liberal, cujo papel seria o de regular a oferta e oferecer subsídios públicos para as demandas de formação demonstrando um papel ativo do Estado no desenvolvimento industrial.

De acordo com Beloni, Wonsik e Pereira (2009), por se tratar de uma Constituição oriunda de um período de ditadura, ela foi “restritiva e cerceadora aos interesses e as necessidades sociais da época”. As necessidades imediatas conduziam os menos favorecidos a uma formação técnica para ocupação dos postos de trabalho, enquanto os mais afortunados desfrutavam da liberdade para o aperfeiçoamento científico. Assim, essa Lei cooperou para reforçar a dualidade do sistema educacional, ao tempo em que contribuía para a conservação da sociedade de classes, impondo desafios à ascensão social por meio da educação e do trabalho.

Nesse período também se revela uma nova forma de atuação do Estado em uma perspectiva intervencionista a serviço das novas relações de produção.

As necessidades capitalistas eram traduzidas pelo propósito de criar as condições indispensáveis à aceitação pela sociedade das referências do desenvolvimento, sob a premissa da produtividade do capital. Tais condições eram, em essência, mecanismos de acumulação, de controle do lucro e das relações sociais de produção, imprescindíveis para a existência do próprio Estado e para a reorganização da estrutura social, nos moldes do capitalismo (BIAGINI, 2005: 5).

Em 1942 foi criado o Decreto-Lei nº 4.073 que estabelece as bases de organização e de regime do ensino industrial, identificando-o como ramo de ensino de segundo grau, cujo propósito seria a “preparação profissional dos trabalhadores da indústria e das atividades artesanais, e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca”. Esse Decreto traz um avanço ao instituir uma interlocução entre os níveis de ensino, favorecendo o ingresso de portadores de diploma de educação profissional em níveis superiores de formação. Conforme preconizado no artigo 18:

II. É assegurada aos portadores de diploma conferido em virtude de conclusão de curso técnico a possibilidade de ingresso em estabelecimento de ensino superior, para matrícula em curso diretamente relacionado com o curso técnico concluído, verificada a satisfação das condições de preparo, determinadas pela legislação competente (BRASIL, 1942).

As questões relativas à administração escolar são tratadas no Capítulo XVI do Decreto e atribui grande ênfase na autoridade do diretor, em um modelo centralizado de exercício do poder, com o qual deveria executar ações com vistas a promover na unidade de ensino “atividade, realismo e eficiência”. Observa-se também um grau de autonomia para a organização interna, desde que esta mantenha um contato permanente com as atividades econômicas exteriores ao contexto escolar, mas com afinidades com as formações ofertadas. Para tanto, sinaliza a possibilidade de criar um conselho consultivo para auxiliar o diretor formado por representantes do setor econômico.

A racionalidade burocrática é destacada no parágrafo segundo do artigo 57, o qual institui que os estabelecimentos de ensino devem “organizar-se-á racionalmente e manter-se-á em dia a vida administrativa de cada estabelecimento de ensino, especialmente quanto aos serviços de escrituração escolar e de arquivo escolar”. Estabelece ainda regime de externato, internato e semi-internato, além do funcionamento no diurno e noturno, bem como cursos de férias para aperfeiçoamento, como possibilidade aos trabalhadores participarem dos cursos.

A Lei Orgânica do Ensino Industrial de 21 de fevereiro de 1942 determinou a transformação dos estabelecimentos federais de ensino industrial em escolas técnicas ou escolas industriais. Nessa Lei os demais estabelecimentos de ensino industrial, públicos ou privados, deveriam se sujeitar a um processo de equiparação ou reconhecimento expedido pelo Ministério da Educação. Porém, nenhuma referência é feita acerca do processo de gestão dessas unidades. A urgência por um plano intensivo de formação para a indústria se revela no artigo 10:

Art. 10. Os estabelecimentos oficiais de ensino industrial, para o fim de atender à urgente necessidade de preparação de profissionais para o trabalho nacional, especialmente para o das indústrias e empresas mais diretamente relacionadas com a defesa do país, deverão, nos primeiros três anos de execução da lei orgânica do ensino industrial, organizar, continuada e intensivamente, em turnos diurnos e noturnos, cursos extraordinários de continuação, de aperfeiçoamento e de especialização, para jovens e adultos (BRASIL, 1942).

É nesse contexto que surge também em 1942 o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) surge posteriormente em 1946. “Esses serviços de preparação do trabalhador para as demandas da indústria e do comércio foram desenvolvidos pela iniciativa privada, e ambos representaram (e representam) uma formação paralela ao ensino regular” (BIAGINI, 2005, p.4). Estas instituições desempenharão nos anos subsequentes importante papel na relação público/privado no processo de oferta da educação profissional com o intermédio de recursos públicos.

O Estado Novo se estendeu até o ano de 1945, nesse período, apesar de não alcançar um patamar satisfatório, a educação profissional logrou mais destaque nas ações governamentais que nos períodos anteriores, devido ao aumento da concentração urbana e mudanças no modo de produção em escala industrial, por influência dos modos de produção taylorista e fordista, os quais exigiam formas específicas de organização do trabalho. Contudo, a atuação mais ativa do Estado na educação profissional, que deveria se caracterizar como um avanço para essa modalidade de ensino serviu para reforçar o abismo social com a justificação e naturalização das desigualdades sociais por meio da educação, com o reforço da concepção do pobre como menos capaz e necessitado de ação compensatória concedida pelo ensino técnico. Desse modo, produzindo uma exclusão velada ao determinar a quem caberia ocupar a função de operário e a quem se destinavam os cursos com maiores possibilidades de ascensão na estrutura social da época.

Com o fim do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial surgiram alterações na forma de produção com uma nítida articulação entre as políticas de formação profissional e o contexto socioeconômico do Brasil. Nesse período, mais precisamente década de 50, na perspectiva de Biagini (2005),

ocorreram profundas alterações na base técnica da produção, mediatizada pelo surgimento de novas forças produtivas, que enfatizavam a valorização do capital. Ficou identificada a real passagem da economia agrária — que era, até então, o referencial do Brasil em relação à economia mundial —, para a economia industrial. A indústria, diante desta mudança estrutural,

passou a ser, efetivamente, o centro dinâmico da economia nacional (BIAGINI, 2005, p. 6).

O Plano de Metas elaborado no governo de Juscelino Kubitschek selou a participação do Estado no desenvolvimento econômico com investimentos nacionais e estrangeiros. Segundo Benevides (p.236) o capital estrangeiro advindo da ONU e OEA seria "a opção mais eficaz para a implementação do Programa de Metas, devido às zonas de incerteza e à paralisia burocrática (morosidade no Congresso e ineficácia na administração pública)". Essa foi a oportunidade para a entrada da assistência técnica de organismos internacionais na educação brasileira. Assim, em busca de uma autonomia a ser alcançada posteriormente por meio do desenvolvimento industrial, o país adquiriu a sua dependência ao capital estrangeiro além de sujeitar-se às suas orientações para estabelecer e desenvolver a política interna.

A educação foi concebida como instrumento para o desenvolvimento econômico e no tocante à educação profissional, esta estaria a serviço da integração do homem à civilização industrial e à expansão comercial. Os investimentos em educação profissional aumentaram significativamente nesse período, acompanhados do reconhecimento da necessidade de aprimorar os recursos humanos para atuar no âmbito pedagógico da formação e na organização administrativa desse nível de ensino. Difundiu-se a ideia de que os estudos intelectuais estariam ao alcance de todos, contudo, só os considerados vocacionados teriam acesso (CUNHA, 1991).

O papel delineado para a educação se associa ao desenvolvimento em uma posição pragmática de formação para as demandas industriais em uma forma de racionalização do trabalho em prol da formação do capital nacional.

Em termos administrativos, em 1959 a Lei nº.3.552, em seu artigo 16 transformou em autarquias vinculadas ao Ministério da Educação os estabelecimentos de ensino industrial que formavam a rede federal com "personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa, técnica e financeira", constituindo-se a partir de então escolas técnicas federais. Com essa autonomia outorgada eram vislumbradas maior fluidez e celeridade nos processos de formação para a crescente industrialização. Essa Lei vigorou até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961.

De acordo com Cordão (2005), a Lei 4.024/61 revelou um avanço ao equiparar o ensino profissionalizante ao ensino acadêmico, em termos de equivalência e continuidade nos estudos. Rompe-se assim, pelo menos na letra da lei, a dualidade entre um ensino para as elites e outro para os desafortunados. Todavia, na prática permaneceram as tradições e o

preconceito cultural fez prevalecer a separação no processo de formação. Não podemos desconsiderar que a tradição da escolarização formal tem origem elitista, com um padrão de organização curricular afeito às características da classe dominante, portanto, prosseguir nos estudos envolve a capacidade de decodificar os padrões culturais de uma determinada classe, e isso pressupõe muito mais que “vocação”.

### 5.1.3 A Educação Profissional no período da Ditadura Militar

A sociedade brasileira experimentou ao longo dos anos da década de 1950 o fortalecimento do nacionalismo e dos ideais progressistas de inspiração socialista. O movimento de intelectuais por um país culturalmente desenvolvido e independente se constituiu uma preocupação para o capital transnacional. Os partidos de esquerda também se consolidavam com crescentes reivindicações de direitos sociais e políticos. (ROSA, 2006). A omissão do Estado brasileiro em relação à universalização da oferta educacional revelou o atraso do país em relação ao alcance de patamares mais elevados de desenvolvimento. Os diagnósticos do quadro educacional apontavam altos índices de analfabetismo e incapacidade de atendimento da demanda de formação ao ritmo da industrialização em curso. O golpe militar de 1964 foi a manobra política para a contenção dos anseios de mudança radical no contexto social e político, o que conseqüentemente abalaria os interesses das elites tanto local quanto internacional.

Além disso, no cenário internacional os Estados Unidos e a antiga União Soviética vivenciavam a disputa por disseminar respectivamente a ideologia capitalista e a socialista, em um processo denominado Guerra Fria. O Brasil firmou aliança com os EUA, e estabeleceu esse compromisso por meio de acordos técnicos.

Convênios entre o MEC e seus órgãos e a Agency for International Development (USA - AID) para assistência técnica e cooperação financeira dessa Agência à organização do sistema educacional brasileiro [...] foram assinados e exercitados entre 1964 e 1968, alguns com vigência até 1971 (ROMANELLI, 1978, p. 196).

Em 1971 a Lei nº. 5692 fixou as diretrizes e bases para a reforma educacional de 1º e 2º graus, dentre elas a concepção de ensino de segundo grau profissionalizante, não havendo mais a necessidade de equivalência. De acordo com Cordão (2005), essa reforma se configurou como uma forma de frear os concluintes do segundo grau, tendo em vista a incapacidade do Estado em assegurar a continuidade nos estudos para a crescente população,

com a expansão das vagas em cursos superiores. Na concepção do autor, essa Lei afetou sobremaneira o ensino profissionalizante, cujas consequências são sentidas ainda na atualidade.

Outro aspecto a ser considerado na perspectiva institucional foi a transformação de três Escolas Técnicas Federais – Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro – em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, pela Lei nº. 6.545 de 1978. Habilitando essas instituições à formação de engenheiros de operação e tecnólogos. Posteriormente, outras instituições também foram alcançadas com essa mudança.

Por conta de dificuldades estruturais e falta de recursos humanos o caráter compulsório da formação profissionalizante no segundo grau foi revista pela Lei 7.044/1982 que reestabeleceu a educação geral, tendo em vista que não foi alcançado um nível satisfatório de desenvolvimento, bem como de expansão das vagas no mercado de trabalho.

No que concerne ao processo formativo oriundo da organização profissional brasileira, na análise proposta por Kuenzer,

até a década de 70, a formação profissional baseava-se no treinamento para a produção em série e padronizada. O resultado desse tipo de formação era a incorporação ao mercado de trabalho de operadores semi-qualificados, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente delimitadas, havendo pouca margem de autonomia para o trabalhador. A baixa escolaridade dos trabalhadores não era considerada entrave significativo à expansão econômica (KUENZER, 2002, p. 38).

Com a crise do sistema de produção em larga escala, o impulso para a reestruturação produtiva e as mudanças na estrutura do emprego, a formação profissional passa a ser questionada. O Brasil, “embora possuísse um sistema industrial diversificado, equiparável às economias centrais, ainda apresentava certa ineficiência na utilização dos recursos disponíveis e enfrentava obstáculos para a adoção de inovações tecnológicas” (BONAMINO, 1999, p.5).

À educação profissional são lançados desafios intensificados pelo contexto de declínio do sistema ditatorial e alvorecer da retomada democrática, em virtude das pressões internas dos movimentos sociais e sociedade civil organizada, mas também de pressões externas ao país, com os requisitos das novas estratégias de competitividade ajustadas à tentativa de qualificação para a redução da exclusão social. Para tanto, propagou-se a necessidade de mudanças radicais na forma de organização e na estrutura das instituições estatais. Nesse percurso se revelam muitas contradições, as quais cooperam para a conservação de problemas estruturais da educação profissional brasileira.

#### 5.1.4 Educação profissional em tempos de democratização: aspectos políticos e legais

Na abertura política iniciada em meados da década de 1980, com a incapacidade do Estado em suprir as necessidades sociais de forma universalista, as políticas públicas surgem como alternativa para conciliar as crescentes reivindicações pela ampliação dos espaços de participação nas decisões políticas e garantia de direitos básicos. Tais políticas têm sido direcionadas, sobretudo, à população excluída do processo de distribuição de renda, dos benefícios sociais e do acesso à formação escolar nos diversos níveis de ensino. Essas ações vinculam-se ao ideário igualitário-democrático, em difusão desde o século XVIII no Ocidente, amparado “pelo tripé do direito, da democracia e da justiça social” (NOGUEIRA; RIZZOTTO, 2009, p.107).

Essas mudanças reclamavam novas formas de conduzir a administração pública, com perceptíveis impactos para os processos de gestão. Os esforços de democratização, em tese, representaram uma tentativa de rompimento com estruturas autoritárias que dominaram a realidade brasileira nos diferentes períodos de centralização política registrados na história do país. Ao tempo em que estas questões ocupavam a centralidade nos debates sobre gestão da educação, o próprio modelo administrativo do Estado brasileiro estava sendo questionado. Os argumentos se amparavam nas mudanças ocasionadas pela reestruturação do ideário liberal e a interferência desses pressupostos na estrutura política e administrativa de países de economia desenvolvida, situados na Europa e na América do Norte.

Conforme explanado no capítulo 2 desta tese, historicamente o Estado tem acompanhado o processo de mudanças econômicas e sociais. Uma característica que se revelou nesse contexto foi a desconcentração da execução de suas funções para o nível local, o que lhe permitia centralizar esforços na administração dos recursos e dos mecanismos de controle do alcance dos objetivos macro estabelecidos para a educação no cenário mundial. Se concentrando também na elaboração de programas e projetos específicos voltados à população em situação de vulnerabilidade social. A educação profissional não fica alheia a esse processo, se constituindo um dos focos da ação governamental no período de abertura democrática.

Ao final da década de 1980 a qualidade dos cursos profissionalizantes passou a ser questionada pelo empresariado, que reconhecia a ineficiência do sistema público e privado para a formação condizente com os avanços no setor produtivo. Este reconhecimento aumentou as pressões para a reformulação dessa modalidade de ensino.

O sistema de ensino está afastado das verdadeiras necessidades geradas nas atividades econômicas. Em um ambiente marcado pela introdução das novas técnicas de produção, este distanciamento poderá se agravar, na medida em que a demanda por trabalhadores mais qualificados aptos para funções complexas deverá aumentar (CNI, 1988, p. 19).

A Lei 8.948 de 1994, antecedendo a LDB/1996, instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando de forma gradativa Escolas Técnicas Federais em CEFETs, de acordo com as condições de infraestrutura física e de recursos humanos e financeiros de cada instituição.

Na década de 90 a educação profissional entrou na pauta das reformas empreendidas, mas acompanhada dos conflitos e antagonismos de concepções, com expressivos reflexos no projeto para oferta dessa modalidade de educação. Por um lado o interesse dos empresários e dos organismos internacionais em promover uma educação alinhada com o sistema de produção capitalista. De outra parte o movimento dos intelectuais e educadores em defesa de uma educação profissional fundamentada em valores éticos e humanistas, na qual a formação para o trabalho constitui os sujeitos sociais e transforma sua condição de existência. Portanto, compete ao Estado a garantia dessa oferta com a qualidade socialmente referenciada.

Nessa arena de disputa, a perspectiva do empresariado apareceu com mais intensidade nos documentos legais produzido nessa década, os quais subsidiaram a reforma da educação profissional. Destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e o Decreto nº. 2.208/97, que produziram um retrocesso para a perspectiva da educação profissional integrada restabelecendo o dualismo entre a educação geral e específica.

Na LDB de 1996 observamos uma imprecisão acerca do lugar devido à educação profissional quando estabelece dois níveis de ensino: básico e superior. Além disso, permite uma percepção ambígua entre ensino médio e educação profissional. As determinações atinentes a essas formas de educação constam em capítulos distintos dessa Lei. Está expresso no § 2º do artigo 36, que trata do ensino médio que este poderá preparar os educandos para o exercício de profissões técnicas, desde que assegurada a formação geral. De igual modo, quando trata do ensino profissional no artigo 40 revela que “a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho”. Ao destacar a possibilidades de articulação, a Lei dá margem para a compreensão de que estes também podem se desenvolver de forma desarticulada. Essas assertivas denotam a separação entre

duas propostas de formação, reestabelecendo a dualidade histórica dessas formas de ensino, questionando a determinação da Lei 5.692/61 que tornou compulsória essa integração.

O Decreto 2.208/97 criado para regulamentar o § 2º do artigo 36, foi o responsável por confirmar a ruptura entre ensino técnico e propedêutico, servindo como orientador da reforma do ensino profissional na década de 1990. O decreto estabelece três níveis para a educação profissional:

- I - básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
- II - técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;
- III - tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (BRASIL, 1997).

São apresentadas duas formas de realização do curso profissionalizante: concomitante ao ensino médio e sequencial, reservado aos que concluíssem essa etapa.

Essa reforma foi acompanhada de resistência por parte dos movimentos sociais que proferiam críticas a esse modelo por meio de conferências e debates promovidos pela Comissão de Educação do Senado, destaca-se também o papel dos sindicatos dos trabalhadores e do Movimento de Defesa da Educação Pública. Todavia, conforme sucedido com a LDB/1996 a ideologia neoliberal prevaleceu e o projeto de educação profissional posto em prática na década de 1990 divergiu das propostas dos movimentos que reivindicavam reformas estruturais para a materialização da perspectiva popular e democrática de educação, com uma expressiva formação para a autonomia intelectual e desenvolvimento do trabalho complexo.

A reforma da educação profissional empreendida no período foi justificada pelo Ministério da Educação, com base no diagnóstico da atuação das Escolas Técnicas Federais, que por proporcionarem um ensino integral de qualidade, muniam os alunos dos conhecimentos necessários ao ingresso nos cursos superiores, provocando um desvio no processo de formação e ingresso no mercado de trabalho em conformidade com a certificação técnica adquirida. O alto custo dessa formação, de acordo com a visão do MEC, não promovia os efeitos esperados de suprimento de mão de obra técnica qualificada para o desenvolvimento econômico.

Em perfeita consonância com as proposições do Banco Mundial [...] a reforma é justificada pelos altos custos das escolas técnicas e pelo ‘desvio de função’: seus egressos, em vez de se dirigirem ao mercado de trabalho

imediatamente, como seria ‘natural’, teimam em disputar vagas nos cursos superiores (onde ingressam em grande número) (FERRETI, 2000, p.13).

Essas constatações são inadmissíveis para um modelo de Estado que atua na perspectiva defendida por Offe (1994), em perfeita harmonia com o capital nacional e internacional, mantendo o controle das condições de produção e o desenvolvimento social por meio da negação de direitos e o aumento da desigualdade social, reforçados por um sistema educação excludente e elitista.

## **5.2 A construção do consenso em torno de uma educação profissional para a América Latina: tendências e influências dos organismos internacionais**

O interesse internacional em estabelecer uma rede de cooperação para controle dos índices de desenvolvimento dos países foi abordado no capítulo 3, contudo, a intervenção direta nas políticas voltadas para a reforma da educação profissional na década de 1990 carece de maior aprofundamento para a compreensão dos fatores que auxiliaram no delineamento das novas perspectivas de gestão dessa modalidade de ensino.

A criação do Programa Ibero-americano de Cooperação para o Desenho Comum da Formação Profissional (Iberfop) em 1995 traduz o esforço internacional em estabelecer um modelo comum de formação para as diferentes realidades dos países que compõem a Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, organismo internacional de caráter governamental criado no Pós-Guerra, em 1949, com vista a fortalecer a integração dos países membros em busca da solidariedade, da democracia e da cultura da paz.

Oliveira (2010) destaca, no conteúdo do documento, intencionalidades expressas na proposta de formação profissional em âmbito internacional:

Contribuir no fortalecimento e melhora da qualidade dos processos de modernização da educação técnica profissional na Ibero-América, estabelecendo linhas de cooperação horizontal em matéria de transferência de metodologias de desenho e desenvolvimento de sistemas de formação profissional baseado em competência laborais, entendendo estas como unidades e referenciais de emprego, formação e certificação (OLIVEIRA, 2010, p.1).

Está em voga um novo paradigma de formação baseado em saberes e competências laborais, vez que o simples domínio da técnica não condizia com a reestruturação produtiva. Não se pode desconsiderar a estreita relação entre essas orientações e o modelo de produção

emergente, afeta à dinamicidade e a transformação, com exigências explícitas para a formação de trabalhadores para atuar no processo de automação em curso (RAMOS, 2002). Esse paradigma se associa aos pilares estabelecidos pela Unesco – saber, saber fazer, saber ser. O que está em evidência não é mais a ocupação dos postos de trabalho, reduzidos com a crise do emprego, mas a capacidade individual de empregabilidade com o desenvolvimento cognitivo aliado às habilidades práticas. Valoriza-se a capacidade de mobilizar saberes para a resolução de problemas do cotidiano. O aspecto de terminalidade do processo formativo também é questionado e substituído por uma concepção de educação permanente, atenta aos avanços no conhecimento aplicado e no desenvolvimento tecnológico. Sendo assim, seria alcançada ao longo da vida. As formações deveriam manter relações estreitas com as demandas dos setores social e produtivo. Permanecem as orientações para uma formação profissional direcionada para a população em situação de vulnerabilidade social. Assim, a educação profissional passa a ser reconfigurada em virtude das políticas de emprego e de educação.

De acordo com Oliveira (2010) o objetivo central das orientações seria a construção de um consenso capaz de “assegurar o processo de reprodução do capital em escala ampliada e favorecer a constituição de uma nova lógica cultural, na qual a meritocracia e o empreendedorismo afirmam-se como explicações para o sucesso dos indivíduos”.

Na análise de Oliveira (2010, p.4) a atuação do Ministério do Trabalho em 1995 revelou uma sintonia com os princípios postulados internacionalmente, ao definir a necessidade do desenvolvimento de novas habilidades cognitivas na população como estratégia de política pública de emprego e renda.

- a) **habilidades básicas**, entendidas como o domínio funcional da leitura, da escrita e do cálculo no contexto do cotidiano pessoal e profissional, além de outros aspectos cognitivos e relacionais – como raciocínio, capacidade de abstração –, necessárias, tanto para trabalhar como para viver na sociedade moderna;
- b) **habilidades específicas**, definidas como atitudes, conhecimentos técnicos e competências demandados por ocupações do mercado de trabalho, especialmente tendo em vista os processos de reestruturação produtiva que atingem tanto empresas de ponta como as de pequeno porte e mesmo o mercado informal;
- c) **habilidades de gestão**, compreendidas como competências de autogestão, associativas e de empreendimento, fundamentais para a geração de trabalho e renda (BRASIL, 1995).

A implantação do plano de formação profissional do Ministério do Trabalho se deu de forma articulada com instâncias públicas e privadas, entre as quais se destacou a atuação do

Ministério da Educação com a reforma do ensino profissional amparada na LDB de 1996 e no Decreto nº. 2.208 de 1997.

Com referência à atuação da Cepal, a transformação produtiva com equidade foi a ideologia defendida na década de 1990, perseguindo a articulação entre educação, conhecimento e desenvolvimento, em busca de um progresso técnico baseado na equidade social. Entre as diversas orientações desse organismo destaca-se a

criação ou reestruturação das instituições de formação de recursos humanos para atender aos diferentes segmentos ocupacionais; [da proposição] de cursos isolados, administrados por instituições especializadas ou confeccionados por encomenda de empresas para capacitar em uma técnica específica e aperfeiçoar um grupo definido de trabalhadores (CEPAL, 1994, p. 10).

A ideologia da Cepal preconizou o aumento da escolaridade dos trabalhadores para um melhor desempenho profissional e ampliação das possibilidades de atuação em setores diversificados por meio de uma formação mais ampla, o que permitiria uma formação continuada e adaptar-se a situações novas de forma flexível.

Na década de 1990 o Banco Mundial despontou com interesses na educação básica, mormente às questões atinentes ao financiamento de projetos para a melhoria do ensino fundamental. Nesse cenário, o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), criado em 1959, entra em cena como financiador do maior programa para o ensino profissionalizante da época. Essa agência atuou em prol de uma economia de mercado, com propósito de impulsionar o progresso econômico e social na América Latina.

O BID estabeleceu áreas prioritárias em sua estratégia intervencionista

1. Incentivo à competitividade mediante o apoio a políticas e programas que aumentam o potencial de desenvolvimento de um país numa economia aberta e globalizada.
2. Modernização do Estado pelo fortalecimento da eficiência e transparência das instituições públicas.
3. Investimento em programas sociais que expandam as oportunidades para os pobres.
4. Promoção da integração regional com o estabelecimento de laços entre países que desenvolvem mercados para bens e serviços (ALMEIDA, 2003, p.89).

Nesse contexto de reforma foi iniciado em 1998 o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) com investimentos na ordem de 500 milhões de dólares. A metade desse valor adquirida com o financiamento do BID e a outra metade referente à contrapartida do governo brasileiro foi composta de 25% advindos do Ministério da Educação e 25% dos

recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, com utilização de verbas do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O objetivo do Programa abrangeu aspectos técnico-pedagógicos, como flexibilização curricular, gestão escolar que contemple a autonomia, flexibilidade, captação de recursos e parcerias, garantindo a expansão da rede de educação profissional e criando um sistema de educação profissional separado do ensino médio e do ensino universitário. O objetivo principal era a oferta de cursos pós-médios não universitários e cursos livres de nível básico e de aperfeiçoamento (DELPHINO, 2010, p. 127-128).

É importante ressaltar que as diretrizes do PROEP eram coincidentes com os postulados do BID e também do Banco Mundial (SABBI, 2012). Com o desenvolvimento do PROEP, a expansão da rede federal registrou a criação de 11 (onze) escolas de educação profissional. Os recursos também foram destinados à compra de equipamentos, melhoria na infraestrutura dos laboratórios e novos modelos de gestão para as instituições que atuavam em consonância com os propósitos do Programa.

O que se observa com esse movimento de reforma da educação profissional é o estreitamento da relação entre educação e produção e uma formação capitaneada por diretrizes estabelecidas pelos Estados Unidos e disseminada por suas agências de financiamento. À medida que os recursos foram adquiridos, mais intensas foram as intervenções no delineamento da política interna e na organização da educação para a produtividade e a competitividade em um cenário de comércio mundial, no qual os países em desenvolvimento estarão sempre em desvantagem, mas cooperando para a sustentação dos grupos hegemônicos.

### 5.2.1 O PROEP e as novas bases para a gestão da educação profissional no Brasil

O Programa de Expansão da Educação Profissional foi elaborado com o propósito de materializar as diretrizes da reforma educacional da educação profissional, com as inovações previstas na LDB/1996 e no Decreto 2.208/97. Sua vigência inicial foi prevista entre os anos de 1997 e 2006, contudo por questões de execução financeira, vigorou até 2008. Os objetivos que orientaram essa ação envolveram aspectos administrativos e pedagógicos que contemplavam a reestruturação curricular e uma gestão afeita à autonomia, flexibilidade e estratégias de captação de recursos por meio de parcerias interinstitucionais, com a finalidade de promover a expansão da rede de educação profissional. Destacamos os objetivos do Programa associados às questões administrativas:

Fortalecer no MEC e nas Secretarias Estaduais, responsáveis pela educação profissional, as funções de normatizar, apoiar, coordenar, monitorar e avaliar o desempenho do sistema, bem como informar ao público acerca do mesmo; Incentivar autonomia e melhor desempenho dos centros educativos mediante o financiamento e participação na gestão por parte da comunidade, implantação progressiva de sistemas de financiamento na forma de captação quando se tratar de recursos públicos, e acesso público à informação referente ao desempenho e efetividade dos CEP's; Estimular a adoção de formas flexíveis de contratação de pessoal com base na legislação vigente (PROEP, 2007).

Esses objetivos estão relacionados com o paradigma neoliberal de atuação do Estado por meio de suas instituições, em especial às prerrogativas do modelo gerencialista, que preconiza o aperfeiçoamento dos órgãos centrais nos procedimentos de regulação e controle da educação desenvolvida de forma descentralizada. Nessa proposta, a autonomia dos sistemas locais e a participação são imprescindíveis para a melhoria do desempenho da política proposta.

A participação no Programa era mediante apresentação de projeto, sendo o critério de elegibilidade a estreita relação com os princípios da reforma da educação profissional, ou seja, ensino técnico desvinculado das formações generalistas. Houve ampla adesão de instituições tanto públicas como privadas. Escolas estaduais e comunitárias passam a disputar os recursos do Programa, tendo em vista a inexistência de um financiamento específico para essa modalidade de ensino no orçamento público de cunho obrigatório, pois o Fundef era restrito à educação básica.

Paralelamente ao aporte de recursos do Proep, o orçamento público das instituições federais de educação tecnológica foi sendo reduzido, uma vez que esse Programa tinha duração determinada com previsão inicial de 5 anos, ao final dos quais, segundo a lógica da reforma, era necessário que essas instituições estivessem preparadas para buscar parte de seus orçamentos por meio da venda de cursos à sociedade e de outras formas de prestação de serviços (GARCIA; MOURA; RAMOS, 2007, p.20).

Com base nesse fragmento a ideia de incentivo à autonomia parece estar atrelada ao desenvolvimento da capacidade de captação de recursos externos, o que aproxima as instituições públicas do modelo empresarial e a serviço deste estaria a sua atuação em uma nítida proposta de competição no mercado educacional.

Outro importante elemento no universo da implementação do PROEP foram os limites impostos pela Lei nº 8.948/94 ao restringir a União de criar novas unidades de ensino técnico. Essa expansão só seria possível por meio de “parceria com os estados, os municípios, o setor

produtivo ou organizações não governamentais, que seriam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino”.

Diante das dificuldades apresentadas pelas instituições estaduais e comunitárias na gestão dos contratos e alcance dos objetivos propostos pelo Programa, o governo em 2005 adota uma posição diferenciada, revogando a restrição imposta pela Lei 8948/1994.

Grande parte das escolas estaduais ou comunitárias financiadas pelo Proep não alcançou a pretendida autonomia de gestão e menos ainda a independência de recursos do orçamento público para sua manutenção, acarretando a não oferta do percentual de vagas gratuitas previstas, abandono das instalações, concluídas ou não, ou dos equipamentos ou funcionamento em estado precário (GARCIA; MOURA; RAMOS, 2007, p. 22).

Com o advento da Lei nº 11.195 de 2005 foi possível à rede federal assumir a execução de contratos que apresentavam pendências administrativas e pedagógicas para a oferta de cursos profissionalizantes. Foi possível também destinar recursos para a criação de vinte e seis novas unidades descentralizadas e vinculadas aos CEFETs.

Assim identifica-se a transferência de dezoito escolas comunitárias transferidas para a rede federal e duas para a rede estadual. Esse foi um passo considerável para o processo de federalização e estadualização da oferta da educação profissional técnica e tecnológica. Na sequência, nota-se uma ação mais efetiva do Estado na expansão da educação profissional e um freio na perspectiva mercadológica dessa formação, todavia os princípios orientadores da gestão permanecem em conformidade com a lógica gerencial preconizada não só pelo PROEP, mas também pelo ideário da reestruturação produtiva na perspectiva do aquecimento do mercado por meio da competitividade.

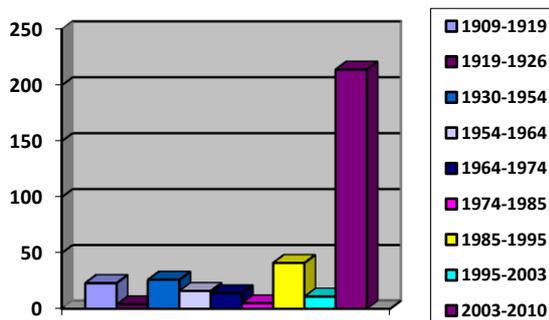
### **5.3 Os novos encaminhamentos para as políticas de Educação profissional no Brasil**

#### **5.3.1 A revogação do Decreto 2.208/97 e o novo plano de expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**

Em termos expansionistas a história registra que no período de 2003 a 2010 a rede física de educação profissional foi ampliada de forma considerável, se comparada à omissão do Estado com essa modalidade em anos anteriores.

O Gráfico 1, a seguir, mostra a criação/federalização de unidades de educação profissional no Brasil.

**Gráfico 1 - Criação/federalização de unidades de educação profissional no Brasil**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Setec/MEC

Todavia, os avanços expansionistas por si só não dão conta da garantia da qualidade nos cursos ofertados. No governo do Presidente Luiz Inácio da Silva, o Decreto 2.208/97 foi revogado pelo Decreto 5.154/2004, verificou-se a ampliação do tempo para formação profissional, que passou de três para quatro anos e o esforço de retomada da integração entre conhecimento técnico e científico. O Decreto estabelece como propósito dessa modalidade a “formação inicial e continuada de trabalhadores, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação”. Além disso, menciona três formas para a organização dos cursos: **integrada**, para uma habilitação profissional técnica de nível médio aos que concluíram o ensino fundamental; **concomitante**, com matrículas distintas em curso de nível médio e em curso profissionalizante; **subsequente**, com cursos destinados aos concluintes do ensino médio.

Em 2003, em busca de uma proposta de profissionalização sustentável, o Ministério da Educação, por meio da SETEC iniciou uma discussão para elaborar políticas públicas para a educação profissional, com a participação de conselhos de dirigentes e sindicatos do setor público e privado. Entre estes destacam-se o Conselho de Diretores dos CEFET’s – CONCEFET, Conselho dos Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais (CONDAF), Conselho dos Diretores das Escolas Técnicas vinculadas as Universidades Federais (CONDETUF) e Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE).

Em abril de 2004 foi publicado o documento “Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”.

As políticas aqui definidas tentarão acolher e consolidar os conteúdos e proposições contidos no Documento-Base (Brasil, 2003) e no Relatório Final (Brasil, 2003) do Seminário Nacional de Educação Profissional – Concepções, experiências, problemas e propostas, promovido pela

Setec/MEC e realizado em Brasília, de 16 a 18 de junho de 2003, constituindo-se num grande evento que reuniu mais de mil profissionais vinculados a instituições e/ou a atividades ligadas à educação profissional e tecnológica, além de representantes dos sindicatos e do governo (BRASIL, 2004, p. 9).

Nos termos da proposta fica expresso que o objetivo é o estabelecimento de diretrizes capazes de guiar a ação do Ministério da Educação e seus órgãos executivos em prol de uma profissionalização sustentável, com estímulo a ações que promovam o aperfeiçoamento da democracia, melhoria da qualificação do cidadão, redução das desigualdades sociais por meio do desenvolvimento econômico e participação social transformadora rumo ao desenvolvimento do país. Com base nesses princípios são apresentados os pressupostos para a prática:

1. Articular a educação profissional e tecnológica com a educação básica;
2. Integrar a educação profissional e tecnológica ao mundo do trabalho;
3. Promover a interação da educação profissional e tecnológica com outras políticas públicas;
4. Recuperar o poder normativo da LDB (art. 22, 35, 36 e 39 a 42);
5. Proceder à reestruturação do sistema público de ensino médio técnico e da educação profissional e tecnológica;
6. Comprometer-se com a formação e valorização dos profissionais de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2004, p. 9).

Alinham-se a esses pressupostos estratégias para o direcionamento da ação embasadas na concepção de educação profissional como uma política pública a serviço da inclusão social. Ressalta-se a necessidade de organização da educação profissional e tecnológica, desenvolvimento de uma gestão democrática, estabelecimento do financiamento, competências e responsabilidades, atuar como certificadora na perspectiva do reconhecimento de saberes e competências, realizar avaliações e divulgá-las, também são notórias ações com vistas à formação de docentes para atuar na educação profissional e tecnológica.

### 5.3.2 A proposta de gestão democrática no documento “Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica”

Em 2004, foi lançado pelo governo federal o documento Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica como forma de orientar as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.

Até o momento a gestão das instituições de educação profissional não havia sido mencionada com destaque em nenhum documento, o que torna relevante adentrarmos um

pouco mais na discussão para identificar seus fundamentos no processo de reestruturação dessa rede de educação.

O documento reafirma a importância atribuída à gestão democrática pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública em sua posição de defesa do Plano Nacional de Educação e a constituição de conselhos democráticos nas diversas instâncias do Sistema Nacional de Educação. Apresenta uma crítica ao governo FHC no tocante a diminuição da presença do Estado nas políticas públicas de cunho social e menciona o processo de desestruturação das escolas técnicas, agrotécnicas e os Cefets, com o forte incentivo à criação de um mercado privado da educação. O documento elenca alguns pontos a serem considerados no processo de democratização:

a participação democrática na elaboração, implementação e avaliação da política pública; o acesso democrático e universalizado à política pública para a educação profissional e tecnológica, buscando a superação do viés compensatório; a relação democrática entre as instâncias governamentais e destas com as instituições; e a democracia interna das instituições, mediante a participação democrática da comunidade educacional na composição e eleição de seus órgãos diretivos (BRASIL, 2004, p.54).

Atribui-se também valor à articulação entre esferas de governo para a proposição e desenvolvimento de uma política pública para a elevação do nível de escolaridade da população brasileira por intermédio das instituições de educação profissional, com o propósito da redução das desigualdades sociais.

Na perspectiva apresentada no documento “Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”, a gestão democrática se constitui “numa das estratégias de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades sociais”. Afirma ainda que “sua implantação exige o enfrentamento das distorções presentes na legislação, nas instituições e nas práticas educacionais vigentes” (BRASIL, 2004, p.54).

O que se observa é uma ideologia que se diz oposta aos rumos das reformas educacionais empreendidas na década de 1990, e apresenta um conjunto de ação de cunho muito mais político do que definidor dos meios para a materialização de uma gestão democrática nos moldes dos fundamentos apresentados. O que se pode inferir é uma crença na capacidade desses termos em inspirar transformações, como se por si só dessem conta de compensar a seletividade e exclusão construída no seio da escola pública em um complexo cenário educacional, do qual a educação profissional é parte indispensável.

A perspectiva de gestão democrática se aproxima muito mais de uma necessidade de desenvolvimento de políticas sociais de combate à pobreza e exclusão social do que da própria necessidade de mudanças nas instituições educativas em prol de uma concepção de educação como direito e uma formação ética, técnica e intelectual para uma democracia emergente.

Mesmo com uma concepção diferenciada sobre a educação profissional, as ações adotadas na primeira gestão do governo Lula não deram conta de superar o dualismo entre educação geral e específica, bem como de prover materialmente as condições necessárias a uma expansão satisfatória. Também não foi possível identificar nessa fase do governo um projeto nacional articulado para a educação profissional. No segundo mandato desse governo, em 2007 destaca-se no Plano de Desenvolvimento da Educação a criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

A expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, com a criação dos Institutos Federais, objetivou a emergência de instituições promotoras e colaboradoras na estruturação de políticas públicas para as regiões em que estas instituições estão inseridas, em uma tentativa de estreitar relações entre a ação do poder público e as comunidades locais. Passaremos então a tratar dessa mudança perseguindo a relação entre as exigências de modernização da gestão de instituições públicas federais, inspirada no novo gerencialismo, adotada pelo Estado Brasileiro da década de 1990, com continuidade nos anos 2000 e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

### 5.3.3 Os Institutos Federais de Educação: um novo modelo de gestão para a educação profissional?

Uma das recentes medidas que impactaram a educação profissional foi a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e transformação de Escolas Técnicas, Agrotécnicas e Centros Federais em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos termos da Lei 11.892 de 2008. A Rede é composta pelos trinta e oito Institutos Federais, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, CEFET Celso Suckow da Fonseca, CEFET Rio de Janeiro e CEFET Minas Gerais, Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades Federais e Colégio Pedro II.

Na chamada pública realizada em 2007 para a constituição dos Institutos Federais o MEC postulava que

a implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs constitui-se em uma das ações de maior relevo do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, na medida em que tornará mais substantiva a contribuição da rede federal de educação profissional e tecnológica ao desenvolvimento sócio-econômico do conjunto de regiões dispostas no território brasileiro, a partir do acolhimento de um público historicamente colocado a margem das políticas de formação para o trabalho, da pesquisa aplicada destinada à elevação do potencial das atividades produtivas locais e da democratização do conhecimento à comunidade em todas as suas representações (BRASIL, 2007, p.1).

A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, com a criação dos Institutos Federais, objetiva apoiar e promover a estruturação de políticas públicas para as regiões em que estão inseridos, estreitando as relações entre a ação do poder público e as comunidades locais.

O Conselho dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefet) elaborou um documento em que manifesta a uma posição favorável em relação à criação dos Institutos Federais e em uma das passagens atesta a discussão que levantamos no tópico anterior aos tratar da perspectiva de gestão proposta para as políticas de educação profissional.

Considera-se, portanto, que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia deverão garantir a perenidade das ações, por meio das políticas públicas e de financiamento, que visem incorporar setores sociais que historicamente foram aliados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil e viabilizar, desta forma, o pagamento da dívida social em relação a esse público (CONCEFET, 2007, p.150).

Nesse documento elaborado pelo Concefet é proposto um anteprojeto de lei com 18 artigos para a criação dos IFs, em sua maioria incorporados à Lei nº. 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Com exceção do artigo que sugere a criação de um Fórum de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Com essa Lei, os IFs são assim definidos:

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados 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 (BRASIL, 2008).

As instituições que compõem a Rede Federal possuem natureza jurídica de autarquia, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Em se tratando de autonomia dessas instituições, esta não é uma prerrogativa dessa Lei, pois desde 1993 a Lei 8.731 transformou as Escolas Agrotécnicas Federais em autarquias. Sem

contar que desde 1978 os primeiros Cefets criados já gozam dessa condição, sendo ampliada posteriormente para os demais, conforme já apresentado em sessão anterior.

Os objetivos estabelecidos na Lei nº. 11.892 para os IFs habilitam estas instituições a atuarem em quase todos os níveis e modalidades de ensino, ressalvada a educação infantil. Com possibilidade de atuação desde o ensino fundamental a cursos de pós-graduação *latu e stricto sensu*, promovendo a verticalização do ensino. Ainda desempenhar a função de reconhecimento e certificação de saberes profissionais:

- 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;
- V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e
- VI - ministrar em nível de educação superior (BRASIL, 2008).

Em sua estrutura administrativa essas instituições são equiparadas às universidades e possuem um órgão central também denominado reitoria. Essa equiparação abrange as disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão institucional e dos cursos superiores. São também geridas por um reitor, eleito pela comunidade para um mandato de quatro anos e este conta com o apoio de cinco pró-reitorias para o desenvolvimento de ações relativas ao ensino, pesquisa, extensão, administração, desenvolvimento institucional, gestão de tecnologia e gestão de pessoas.

Os *campi* são instituições descentralizadas com relativa autonomia para organização pedagógica e administrativa para oferta de cursos. Em alguns Institutos houve agregação de unidades que antes funcionavam como autarquias, gerando desafios para a gestão.

Antes mesmo da institucionalização legal dos IFs, o governo federal, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, lançou em junho de 2008 as Concepções e Diretrizes para a Educação Profissional a ser ofertada nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Como propósito, segundo tais concepções, estas instituições têm por

foco a justiça social, a equidade, a competitividade econômica e a geração de novas tecnologias. Além disso, “responderão, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e de suporte aos arranjos produtivos locais” (BRASIL, 2008, p.5).

Em 2010 um novo documento foi publicado com o título: Um novo modelo de educação profissional e tecnológica, nele está expresso que a concepção da educação profissional como política pública intenciona superar a tese apresentada por Louis Althusser ao desvelar o papel da escola como aparelho ideológico do Estado em defesa dos valores da classe dominante.

Os Institutos Federais trazem em seu DNA elementos singulares para sua definição identitária, assumindo um papel representativo de uma verdadeira incubadora de políticas sociais, uma vez que constroem uma rede de saberes que entrelaça cultura, trabalho, ciência e tecnologia em favor da sociedade (BRASIL, 2010, p.19).

A questão da identidade dessas instituições é algo que se revela bastante emblemático, em virtude da expansão territorial, ampliação dos níveis e modalidades de ensino que devem atuar e a premente necessidade de articulação com outras políticas sociais. Essa é sem dúvida uma promissora fonte para outras investigações, mormente pelo impacto dessa diversidade na atuação institucional para o processo de formação profissional que é o cerne de sua existência.

Na Bahia, dois institutos foram criados: o IF Bahia, oriundo do Centro de Educação Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e o IF Baiano, procedente da integração das 04 Escolas Agrícolas Federais (Senhor do Bonfim, Guanambi, Catu, Santa Inês) e das 04 Escolas Média de Agropecuária Regional da Ceplac – EMARC (Uruçuca, Itapetinga, Valença, Teixeira de Freitas), estas últimas vinculadas ao Ministério da Agricultura. As características dessas instituições serão apresentadas de forma mais detalhada no capítulo seguinte, no qual se pretende analisar as repercussões das novas formas de regulação a partir do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e de relatórios de gestão. A propósito, a disponibilização das Concepções e Diretrizes intencionou contribuir para a elaboração desses Planos de Desenvolvimento, exigido pelo Ministério da Educação para a constituição dos Institutos.

As análises empreendidas nesse capítulo demonstram que a educação profissional como iniciativa do Estado no Brasil se revelou tardia e comprometida com o modelo de organização social em vigor nos diferentes períodos da história. Trata-se de uma educação que se voltou para o atendimento da formação técnica para suprir as demandas da modernização industrial, ampliação das relações comerciais e substituição da mão de obra escrava na agricultura.

Apesar do centenário da atuação mais efetiva do Estado nessa modalidade, ainda perduram as contradições nas propostas de formação, que oscilam entre uma concepção para o desenvolvimento de uma formação integral e centrada na constituição de seres autônomos e emancipados e outra perspectiva em que a competência técnica é o foco para o atendimento das demandas do setor produtivo, sendo que esta última tem logrado mais destaque no cenário brasileiro.

No curso dessa investigação também se revelou a pouca importância dada à gestão de instituições que ofertavam a educação profissional. O interesse pela gestão é recente e acompanha as novas diretrizes para a educação em todos os âmbitos. Conforme discutido em capítulo anterior, essa passa a ter papel relevante no processo de regulação de instituições públicas, imprimindo novas formas de atuação em articulação com as necessidades de direcionamento dessa performance em prol dos objetivos convencionados para a educação profissional no conjunto do desenvolvimento das novas estratégias para a constante reestruturação produtiva.

## 6 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E AS ESTRATÉGIAS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA BAHIA

A teoria sem a prática vira 'verbalismo', assim como a prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade. (Paulo Freire)

Nos capítulos anteriores discutimos os direcionamentos para a gestão das políticas educacionais advindos do contexto internacional, considerado pela metodologia do Ciclo de Políticas como contexto de influência, que resultou na construção de uma agenda global para educação. Também foram constatados elementos dessa intervenção nos documentos e legislações que se ocupam das diretrizes para a organização e funcionamento da educação brasileira, demonstrando que nacionalmente os textos oficiais reproduzem as ideias centrais desse consenso internacional, caracterizando, de acordo com essa metodologia, o contexto da elaboração e definição das políticas, ou seja, da produção dos textos. Neste capítulo abordaremos as repercussões dessas orientações no contexto da prática, a partir da análise de documentos de dois institutos da Bahia, na tentativa de demonstrar como se opera, nos termos de Barroso (2006a), a microrregulação local e os efeitos da perspectiva de regulação gerencial para o processo de democratização da gestão nessas instituições.

Elegemos como condutores para essa discussão alguns documentos institucionais: O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Estatuto, o Termo de Acordo de Metas e Compromissos (2009) e o Relatório de Gestão (2012-2013) no intuito de identificar como se materializam os princípios gerenciais (planejamento estratégico, controle por resultados, responsabilização e *accountability*) na proposta de gestão desses institutos e quais suas implicações para os princípios da gestão democrática (descentralização, autonomia e participação) anunciados na matriz de constituição da política de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica.

A criação dos Institutos Federais como política pública vem acompanhada do propósito de atuar com vistas ao alcance da justiça social, da equidade, da competitividade econômica e da geração de novas tecnologias. Alinham-se a estes requisitos a necessidade de reprimir uma demanda crescente por formação profissional, a interiorização da educação e a articulação com os arranjos produtivos locais. Diante dos desafios lançados a esse novo modelo

institucional, é instigante pensar se este vem acompanhado também de uma proposta diferenciada de gestão, tendo em vista que o levantamento histórico sobre a educação profissional realizado no capítulo 4 dessa tese revelou ser essa uma área de pouco interesse e precisão por parte das regulamentações.

### **6.1 A estrutura administrativa dos Institutos Federais de educação profissional e tecnológica**

Os institutos federais são regidos, além da Lei de Criação, por um Estatuto onde é definida a nova matriz institucional, Regimento Geral, Resoluções do Conselho Superior e Atos da Reitoria. O Estatuto é um documento que apresenta uma proposta praticamente homogênea de organização para todos os institutos do país.

Na estrutura administrativa os institutos possuem: 1) os órgãos colegiados: conselho superior e colégio de dirigentes; 2) a reitoria: gabinete, pró-reitorias, diretorias sistêmicas, auditoria interna e procuradoria federal; 3) os *campi*.

A gestão das instituições é geralmente descrita no Título II dos estatutos, detalhando a caracterização e as atribuições dos órgãos que compõem a estrutura administrativa. Nessa exposição destaca-se o conselho superior como instância máxima de deliberação da instituição e o colégio de dirigentes como órgão consultivo de apoio ao processo decisório, composto pelo reitor, pró-reitores e diretores dos *campi*.

O reitor, eleito pela comunidade interna para um mandato de quatro anos, é o representante legal nos institutos com competência para representá-la judicialmente e extrajudicialmente e gerir as atividades da instituição.

A gestão é abordada de modo instrumental atendo-se à questão da estrutura de funcionamento e às competências dos órgãos, contudo, não são mencionados os princípios que a norteiam.

As pró-reitorias são órgãos auxiliares à gestão, podendo cada instituto constituir no máximo cinco pró-reitorias, distribuídas nas seguintes áreas: ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, administração, gestão de pessoas e tecnologia da informação e comunicação. Além das pró-reitorias, podem ser constituídas também diretorias sistêmicas nessas áreas. Existe uma margem de flexibilidade da montagem dessa estrutura por parte de

cada instituição, considerando suas dimensões e demandas internas, desde que as áreas mencionadas sejam consideradas.

A proposição dessa nova matriz institucional, apesar de manter algumas semelhanças com a das universidades e antigas escolas técnicas, tenta se diferenciar com a finalidade de alcançar os resultados condizentes aos desafios concernentes à constituição dessa política, especialmente pela possibilidade de diálogo entre esta com as políticas de cunho social e econômico. Sendo assim, existe uma pretensão de atender com maior agilidade as demandas por formação profissional de jovens e adultos em todo o país, articulando essa atuação com as necessidades locais e regionais, em um processo de otimização dessa formação, tendo por referência o cenário produtivo local, em uma tentativa de potencializar a inserção no mundo do trabalho. Desse modo, a estrutura organizacional, o planejamento, os processos de gestão de pessoas e de tecnologias, as políticas de inclusão e sustentabilidade, as práticas de ensino, pesquisa e extensão, entre outras dimensões devem se ajustar a essa nova concepção de instituição.

## **6.2 O Plano de Desenvolvimento institucional como instrumento de regulação da Educação profissional nos IFs**

Em meados da década de 2000, o Decreto 5.773 aprovado em 9 de maio de 2006, dispôs 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, condição em que se inserem os Institutos Federais de Educação. Convém destacar que o Decreto estabelece que “a regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais”, sendo esta uma função do Ministério da Educação por intermédio de suas secretarias.

Esse Decreto expõe em seu artigo 15 os requisitos para o credenciamento de instituições junto aos órgãos de controle governamental, entre eles destaca-se a elaboração do PDI. Em continuidade, o artigo 16 especifica os itens mínimos que devem constar no plano.

- 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, especificando-se a programação de abertura de cursos,

aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro; VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII - infraestrutura física e instalações acadêmicas (BRASIL, 2006).

Já no primeiro item fica explícita a similaridade com os requisitos gerenciais adotados na administração de empresas privadas, quando requisita a especificação da missão institucional e as metas a serem alcançadas.

Ao apresentar o projeto pedagógico em item específico, diferenciando-o dos tópicos que solicitam a organização didático-pedagógica, organização administrativa e de pessoal, bem como as questões de infraestrutura, a disposição desses elementos diverge das características de um projeto político pedagógico institucional, em uma perspectiva integrada e interrelacionada dessas dimensões, compondo uma proposta única e articulada.

Pelo nível de detalhamento de alguns itens das solicitações, essa forma de regulação tende a antecipar um modelo institucional, que traz em seu bojo um ideal de organização e atuação, do qual não poderão destoar as instituições federais de educação profissional. Desse modo, não se trata apenas da exigência de um plano e sim do tipo de educação que deverá ser proposta. E como se trata de requisitos mínimos significa que todas as instituições, ressalvadas suas peculiaridades, para obterem credenciamento se assemelhariam em suas linhas gerais de atuação.

Considerado um importante componente para a definição da caracterização institucional, bem como seus objetivos e ações frente às diretrizes estabelecidas na Lei de criação, apesar de ser um documento exigido para o credenciamento da instituição para a oferta dos cursos superiores, o PDI passa a ser o instrumento orientador da gestão nos institutos federais. Convém lembrar que a oferta de cursos técnicos de nível médio, segundo a Lei n°. 11. 892 ocupa o maior percentual de oferta de vagas desses institutos.

Assim, nota-se que o planejamento formal se destaca nesse cenário, ao tempo em que surgem novos formatos e perspectivas, adotadas com as mudanças administrativas provenientes das recentes concepções acerca do papel do Estado. No contexto em voga, o modelo de planejamento estratégico tem sido adotado como orientação para essas instituições. O crescente interesse por essa metodologia de planejamento tem sido justificado pela possibilidade do desenvolvimento de formas de adaptação a contextos dinâmicos, impulsionados pela globalização e pelos avanços científicos e tecnológicos. O planejamento estratégico é uma ferramenta gerencial que auxilia o desenvolvimento do modelo administrativo da Nova Gestão Pública.

Essa inovação no planejamento pode resultar em um projeto cujo objetivo se resume no cumprimento de uma exigência normativa, culminando em um conjunto de objetivos e metas com vista ao alcance dos resultados previstos na concepção da política. Trata-se de um pragmatismo que ofusca o conceito de práxis, um termo de significado caro para as teorias críticas e que revela a indissociabilidade entre a reflexão e a ação. Nesse entendimento, nota-se uma semelhança entre esse fenômeno e o identificado por Veiga (2003) quando discute o conceito de inovação regulatória.

A inovação regulatória ou técnica tem suas bases epistemológicas assentadas no caráter regulador e normativo da ciência conservadora, caracterizada, de um lado, pela observação descomprometida, pela certeza ordenada e pela quantificação dos fenômenos atrelados a um processo de mudança fragmentado, limitado e autoritário; e de outro, pelo não-desenvolvimento de uma articulação potencializadora de novas relações entre o ser, o saber e o agir (VEIGA, 2003, p. 3).

A ausência de uma proposta com essa perspectiva pode comprometer a própria definição da identidade institucional, conduzindo suas ações para demandas imediatistas e nem sempre comprometidas com os ideais de emancipação presentes em uma política que admite primar pela democracia e justiça social. Desse modo, a ação do Estado, por meio das instituições de educação profissional pode contribuir com os anseios do sistema de produção capitalista, produzindo para este um quadro qualificado e alheio à formação política e consequentemente cidadã.

Inovar é, portanto, introduzir algo diferente dentro do sistema, para produzir uma mudança organizacional descontextualizada. Este processo deixa de lado os sujeitos como protagonistas do institucional,

desprezando as relações e as diferenças entre eles, não reconhecendo as relações de força entre o institucional e o contexto social mais amplo (VEIGA, 2003, p.4).

Também é possível supor que a exigência de detalhes no PDI tenha o intuito de manter o pensamento característico das formas capitalistas de produção e acumulação de riqueza, se configurando em uma maneira de manter o pensamento hegemônico por meio de uma forma unificada de ofertar esta modalidade de ensino, atendendo às exigências de competitividade e produtividade inerente aos interesses de mercado. E isto pode ser demonstrado pelas estratégias do MEC em manter o planejamento dos institutos de forma controlada e monitorada.

De acordo com Araújo, Hypólito e Otte (2011) o PDI representa um mecanismo de controle que integrará o Sistema de Gestão que vem sendo desenvolvido pelo Ministério da Educação. Este Sistema “deverá ser atualizado constantemente pelas Instituições para que o MEC tenha acesso aos planejamentos e ações executadas em cada IF e a partir dele analise se tais ações estão indo ao encontro do cumprimento do Termo de Acordo de Metas” (p.10). Esse fenômeno demonstra que os investimentos em modernização tendem a conservar o centralismo da União no direcionamento das ações, contudo, conforme vem sendo discutido ao longo dessa tese, não se trata apenas da execução de um projeto nacional de educação, mas de orientações que extrapolam os limites territoriais, compondo uma agenda global para uma educação alinhada às transformações produtivas.

No contexto apresentado, o planejamento institucional, aqui entendido como instrumento de materialização das intenções do Estado, assume distintas funções e cumpre com os desígnios do modo específico de atuação deste, reafirmando a proposição de Offe (1994) que o caracteriza como articulador e promotor das condições favoráveis ao atendimento das demandas do sistema de produção. Conforme pontua Baia Horta (1991, p.23),

o planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado.

A inserção da lógica do gerencialismo, com orientação metodológica para a adoção do planejamento estratégico tem sido constante no cenário das instituições que ofertam educação profissional. Essa metodologia de planejamento, originária e impulsionada no campo das empresas privadas, cuja finalidade seria tornar a empresa sustentável diante das mudanças no ambiente externo, aumentando suas possibilidades de lucro e crescimento, tornou-se atrativa

também para organizações públicas. A constatação do desequilíbrio entre as receitas públicas e as crescentes demandas por serviços sociais básicos aumentou o interesse do setor por essa forma de planejamento, na busca de equalizar o descompasso dos investimentos por meio de ações focalizadas e orientadas para o alcance de maior eficiência e eficácia na aplicação de recursos, reduzindo os custos e ampliando os resultados quantitativamente, onde os indicadores se sobrepõem à trajetória, relegando a segundo plano os meandros desse processo, que envolve a diversidade e as singularidades que compõem cada instituição.

Nesse entendimento, a forma com que essa metodologia vem sendo adotada torna-se contraditória quando tenta substituir a uniformização proposta pelo modelo burocrático de administração e cria mecanismos de conservação da padronização de instituições e de processos em prol da intensificação do controle e da responsabilização dos gestores pelas falhas do percurso. Assim, se torna contrária às finalidades da educação, pois esta reflete as contradições sociais, política e econômica, as quais acompanham todo o processo formativo dos sujeitos envolvidos nesse processo, sejam eles servidores ou estudantes. Portanto, uma metodologia eficaz de planejamento não pode estar alheia a estas questões.

### **6.3 O controle dos resultados via contratos de gestão**

Os contratos de gestão compõem as tendências das recentes estratégias de regulação, conforme a perspectiva apresentava por Reynaud (1999) ao alertar que o Estado tem alterado suas formas de regulação, se empenhando cada vez mais em relações contratuais, do que nas normas de constrangimento, pautada em sanções e penalidades. Abrúcio (2003) lança três pressupostos para o estabelecimento de relações contratuais,

o primeiro é que, numa situação de falta de recursos, como a atual, a forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle. O segundo, quase consequência do primeiro, é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. Por fim, o último pressuposto refere-se à maior possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual (ABRUCIO, 2003, p. 26).

O Termo de Acordo de Metas e Compromissos (TAM), é um documento firmado entre as instituições federais e o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, no qual estão dispostas algumas ações necessárias à integração da Rede Federal e o alinhamento aos propósitos das demais políticas, principalmente às expressas no PDE. Esse Termo tem a finalidade de orientar a estruturação, organização e

atuação nos diversos âmbitos dessas instituições. O documento também ressalta o compromisso dos institutos com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática.

Foram estabelecidas metas de curto prazo, para serem aferidas em 2013, de médio prazo, prevista para 2016 e longo prazo a serem alcançadas até 2022. São estipuladas metas de aferição dos índices de eficiência e eficácia, gestão de pessoal, forma de acesso, melhoria da qualidade da educação básica, entre outras. Não há, contudo, nenhuma meta e compromisso que focalize a melhoria da gestão administrativa dos IFs.

Com a assinatura desse termo compete ao MEC/SETEC “exercer a função gerencial fiscalizadora dentro do prazo regulamentar de execução e prestação de contas desse instrumento de acordo de metas e compromissos (...)”. Aos institutos fica expressa no TAM a tarefa de “executar o Plano, conforme acordado com o MEC/SETEC, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados e buscando alcançar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em suas atividades” (TAM, 2012).

Na cláusula sétima do Termo estão previstos os efeitos do descumprimento do acordo. A subcláusula primeira prevê “a suspensão do envio do recurso da parcela orçamentária programada, no ano subsequente à aferição das metas” e na subcláusula segunda “suspensão do acréscimo de professores ao banco de professores equivalentes da instituição, quando da atualização anual do mesmo”. Também está previsto que caso algum termo do Acordo seja descumprido pelo Ministério da Educação a instituição de ensino fica desobrigada das penalidades. Mas isso é pouco provável de acontecer, tendo em vista que entre os propósitos do Termo há uma expectativa que as instituições sob as mais adversas circunstâncias cumpram as cláusulas contratuais, colaborando para o alcance dos resultados previstos.

É digna de nota a conformidade entre as expressões utilizadas nesse Termo e as discussões apresentadas em capítulos anteriores quando nos referimos às novas configurações no modo de atuação do Estado e os princípios do gerencialismo, contribuindo assim para a consolidação dessa cultura nesse novo formato institucional para a educação profissional, instituído com a criação dos Institutos Federais.

Como forma de tentar apreender de maneira mais minuciosa as características da regulação da gestão nos Institutos Federais, analisaremos duas instituições baianas: O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) e o Instituto Federal de

Educação Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano), com especial atenção para os planos de desenvolvimento institucional e os relatórios de gestão dos exercícios 2012 e 2013.

#### **6.4 Os Institutos Federais de Educação Profissional na Bahia: uma análise a partir do PDI e do Relatório de Gestão**

A Bahia é o maior estado da região Nordeste e o quinto estado brasileiro em extensão territorial, com um total de 564.692,7 Km<sup>2</sup> e aproximadamente 15,13 milhões de habitantes. Estes dados são relevantes para analisar o processo de distribuição das instituições de educação profissional e sua inserção regional, tendo em vista os propósitos dessa política no que tange à desconcentração da oferta de educação profissional dos grandes centros urbanos para o interior dos estados.

Como já mencionado no capítulo anterior dois institutos federais foram criados na Bahia: O IF Baiano, resultante da fusão das antigas agrotécnicas federais e EMARCs e o IFBA, oriundo do antigo Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica da Bahia. Ambas com um considerável percurso histórico na oferta da educação profissional. Mas que precisaram se reestruturar para atender aos objetivos das mudanças propostas nessa política de expansão da rede federal de educação profissional. Entre os desafios dessa nova institucionalidade se encontram a necessidade de ampliar e diversificar a oferta de cursos, interagir com os arranjos produtivos locais e regionais, desenvolver a pesquisa aplicada e atividades de extensão, ofertar cursos técnicos de nível médio, cursos superiores e de pós-graduação *latu e stricto senso*.

Os *campi* desses institutos foram distribuídos no território baiano, mantendo as unidades que já estavam em funcionamento antes da criação dos IFs e com a construção de novas unidades em cidades diferentes.

Na página seguinte, a Figura 1 mostra a distribuição dos *Campi*.

**Figura 1 – Distribuição dos *Campi* do IF baiano e do IF Bahia no território do Estado da Bahia**



Fonte: IF Baiano/ DGTI, 2014.

Pela distribuição das unidades verifica-se ainda um agrupamento nas proximidades da capital do Estado e na região litorânea, onde estão localizadas as maiores concentrações populacionais, mas que ao mesmo tempo contradiz a proposta da interiorização, que prima pela desconcentração da oferta da educação profissional dos grandes centros urbanos. Não estão explícitos na política de expansão os critérios para a criação dos *campi*, o que torna vulnerável as interferências políticas em sobreposição às necessidades reais de cada região do estado.

Nos itens seguintes nos concentraremos de forma mais específicas nas características de cada instituto da Bahia, ressaltado seu percurso histórico e elementos de sua estrutura organizacional.

#### 6.4.1 O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA: breve histórico

Herdeiro de uma longa tradição na oferta da educação profissional, o IFBA em sua

origem remonta as Escolas de Aprendizes Artífices, criadas nas capitais dos Estados pelo Decreto nº. 7.566/1909. A instituição iniciou suas atividades em sede provisória onde se localiza o Pelourinho, no Centro Histórico de Salvador, em janeiro de 1910, ofertando os cursos técnicos de ferraria, marcenaria, alfaiataria, sapataria e encadernação.

Em 1926 foi transferida para as instalações próprias localizadas no bairro do Barbalho, onde atualmente está em funcionamento a sede do *Campus* Salvador. A mudança provocou alterações na oferta de cursos, incluindo o grau secundário de ensino, além de favorecer a ampliação dos ramos profissionalizantes incluindo: fototécnica, fundição, mecânica, modelagens de fundição, serralheria, tipografia e vimaria.

Em 1942, por força do Decreto-Lei nº. 4.127 foi normatizada a organização do ensino industrial, agregando as escolas técnicas, industriais, artesanais, e de aprendizagem sob uma mesma base normativa. Com esse Decreto, o IFBA, que era denominado Liceu desde 1937, passou à nomenclatura de Escola Técnica de Salvador e em acordo com as mudanças socioeconômicas do período industrial novos cursos foram desenvolvidos: estradas, edificações e química.

A federalização ocorreu em 1965 com a Lei nº. 4759. A Escola Técnica de Salvador passou a ser chamada Escola Técnica Federal da Bahia (ETFBA). Nessa década dois importantes cursos foram criados: mecânica e eletrotécnica em atendimento ao setor elétrico e às indústrias emergentes.

Nos anos 90 com a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, a Escola Técnica Federal da Bahia se tornou Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet/BA). Nessa mesma década foram criados os cursos superiores de administração hoteleira, manutenção mecânica, manutenção elétrica, manutenção petroquímica, processos petroquímicos e telecomunicações.

Com a proposta do Cefet surgiram os cursos de pós-graduação, aproximando mais ainda essas instituições da pesquisa e da extensão, passo importante para a adaptação ao que viria a se tornar, com a concepção dos institutos. Outro aspecto relevante para essa transformação foi o início da oferta de cursos de forma descentralizada com a criação das Uneds (Unidades Descentralizadas). Foram implantadas unidades nos municípios de Barreiras, Valença, Vitória da Conquista e Eunápolis.

Com a Lei nº. 11.892/2008 e a transformação do Cefet/BA em Instituto Federal, este se tornou uma estrutura *multicampi*, contando inicialmente com quatro *campi*. Novas unidades

surgiram com a implementação das fases da expansão proposta pelo Ministério da Educação, totalizando dezesseis *campi* e cinco núcleos avançados. Está em curso o processo de ampliação da rede com a construção de cinco novos *campi* com previsão de finalizar as obras em 2014.

### Quadro 1 – Relação de *Campi* do IFBA

Município	Unidade	Situação
Barreiras	<i>Campus</i>	Implantado
Camaçari	<i>Campus</i>	Implantado
Eunápolis	<i>Campus</i>	Implantado
Feira de Santana	<i>Campus</i>	Implantado
Ilhéus	<i>Campus</i>	Implantado
Irecê	<i>Campus</i>	Implantado
Jacobina	<i>Campus</i>	Implantado
Jequié	<i>Campus</i>	Implantado
Paulo Afonso	<i>Campus</i>	Implantado
Porto Seguro	<i>Campus</i>	Implantado
Salvador	<i>Campus</i>	Implantado
Santo Amaro	<i>Campus</i>	Implantado
Seabra	<i>Campus</i>	Implantado
Simões Filho	<i>Campus</i>	Implantado
Valença	<i>Campus</i>	Implantado
Vitória da Conquista	<i>Campus</i>	Implantado
Brumado	Núcleo avançado	Implantado
Euclides da Cunha	Núcleo avançado	Implantado
Juazeiro	Núcleo avançado	Implantado
Dias D'Ávila	Núcleo avançado	Implantado
Salinas da Margarida	Núcleo avançado	Implantado
Lauro de Freitas	<i>Campus</i>	Em construção
Santo Antônio de Jesus	<i>Campus</i>	Em construção
Brumado	<i>Campus</i>	Em construção
Euclides da Cunha	<i>Campus</i>	Em construção
Juazeiro	<i>Campus</i>	Em construção

Fonte: Relatório de Gestão IFBA, 2013.

Na reitoria do IFBA, além do gabinete do reitor, existem cinco pró-reitorias com a finalidade de auxiliar a gestão da instituição em geral, são elas: Ensino, Pesquisa e Inovação, Extensão, Administração e Desenvolvimento Institucional.

Os princípios para nortear a atuação dos IFs são padronizados para todas as instituições. No Art. 3º do Estatuto do IFBA foram estabelecidos cinco princípios para nortear sua atuação:

- I. compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática;
- II. verticalização do ensino e sua integração com a pesquisa e a extensão;

- III. eficácia nas respostas de formação profissional, difusão do conhecimento científico e tecnológico e suporte aos arranjos produtivos locais, sociais e culturais;
- IV. inclusão de pessoas com deficiências e necessidades educacionais especiais;
- V. natureza pública e gratuita do ensino, sob a responsabilidade da União (ESTATUTO IFBA, 2009).

Como discutido no capítulo 3 dessa tese, há similaridades entre esses princípios e os postulados dos organismos internacionais ao defender uma atuação específica do Estado no sentido do alcance de uma maior eficácia, equidade e sustentabilidade ambiental. Contudo, o último princípio remete para uma perspectiva diferenciada em que o Estado se responsabiliza pela provisão das condições necessárias para a oferta do ensino. Nota-se um hibridismo de tendências que mescla as tendências democráticas associadas com o interesse internacional e os postulados para a oferta educacional. Essa constatação tende a tornar a análise complexa, em grande medida pela existência de elementos que em nosso entendimento tem produzido resultados contraditórios na realidade educacional brasileira, principalmente quando a realidade educacional aponta retrocessos na consolidação do regime democrático de direito.

Convém destacar que, de acordo com registros da internet<sup>8</sup>, em abril de 2009 foi criado no IFBA um movimento denominado *Estatuto que Queremos*, pautado na construção de uma proposta de Estatuto com a participação da comunidade interna. A partir desse movimento foi divulgada uma proposta de Estatuto para apreciação e complementações por parte dos servidores e alunos.

Nessa proposta foram estabelecidos quatorze princípios diferentes destes estabelecidos na versão final do documento. As finalidades da instituição, dispostas em dez incisos também foram apresentadas em perspectiva divergente desse documento. Quanto à estrutura organizacional, foi proposto no artigo 7º,

#### II. Órgão Executivo:

- a) Reitoria, composta pelo Reitor e cinco Pró-Reitores:
  1. Pró-Reitoria de Graduação;
  2. Pró-Reitoria de Educação Profissional e Tecnológica;
  3. Pró-Reitoria de Extensão;
  4. Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação;
  5. Pró-Reitoria de Administração (ESTATUTO IFBA, 2009)

---

<sup>8</sup> Essa proposta foi disponibilizada no *site* <<http://queestatutoqueremos.wordpress.com/2009/04/03/estatuto-do-instituto-federal-de-educacao-ciencia-e-tecnologia-da-bahia-%E2%80%93-ifba-proposta-aberta/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

Essas entre outras diferenças podem ser observadas ao longo da proposta elaborada pelo movimento e o documento final da Instituição publicado no Diário Oficial da União em 03 de setembro de 2009.

As semelhanças observadas em Estatutos de instituições de diferentes estados brasileiros e a existência dessa proposta do Movimento no IFBA, que primou por uma construção coletiva desse documento, nos remete a existência de uma ação do órgão central (MEC/SETEC) no direcionamento dessa elaboração, afinal não é sem propósito a criação dos institutos frente à conjuntura nacional e internacional, também não se pode descuidar dos mecanismos de regulação para que estes não se distanciem das finalidades previamente estabelecidas por essa política. É pertinente acrescentar que,

A tendência à homogeneização das instituições é preconizada pela Teoria Institucional (MEYER; ROWAN, 1977; SCOTT, 1995), em que toda a situação social que perdura no tempo, tem a tendência de ser institucionalizada, devido à necessidade de previsibilidade e controle social das ações rotineiras. Tal teoria atende e, de certa forma, é vinculada aos interesses da classe dominante. É a sociedade da regulação. Entretanto, a forma como esse processo de institucionalização é desencadeado não é percebido facilmente. A sutileza como as crenças e os valores sociais são moldados a partir dos interesses de uma elite dominante tem-se mostrado recorrente na história do país (JACOMETTI, 2008, p.11).

Assim, reconhecer essas estratégias e contradições no seio das propostas que se apresentam com caráter transformador é relevante para a compreensão dos rumos da educação profissional e identificar os empecilhos para o avanço nas perspectivas democráticas de gestão.

#### 6.4.2 O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Baiano – IFBaiano: breve histórico

A semelhança na nomenclatura tem causado alguns equívocos em distinguir os dois institutos federais presentes no território da Bahia. Contudo, são nítidas as distinções quando se observa a origem e a forma de integração de diferentes instituições para compor o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano.

Diferente do processo de constituição do IFBA, em que já havia em curso uma proposta de descentralização com a criação das Uneds, o IF Baiano origina-se de um movimento contrário, com o desafio de integração de unidades que antes gozavam da autonomia de autarquias federais. Em sua formação inicial foi composto pelas Escolas Agrotécnicas

Federais de Catu, Guanambi, Senhor do Bonfim e Santa Inês e pelas Escolas Médias de Agropecuária Regional da Ceplac – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, vinculadas ao Ministério da Agricultura. O acordo informal entre os ministérios sobre a transferência das unidades aconteceu logo após a criação dos institutos e a Reitoria assumiu a gestão com investimentos em infraestrutura e recursos humanos, mas somente em 2013, por meio do Decreto nº.7.952 as antigas Escolas Médias de Agropecuária da Ceplac (Emarcs) situadas nos municípios de Itapetinga, Uruçuca, Valença e Teixeira de Freitas se tornaram legalmente *campi* do IF Baiano, adquirindo em termos legais autonomia financeira e patrimonial.

Entre os *campi* que constituem o IF Baiano, o *Campus* Catu, oriundo da Escola Agrotécnica Federal de Catu, criada em 1895, é a instituição mais antiga. A proposta inicial consistiu no funcionamento de uma Fazenda Modelo de Criação, passando à propriedade do governo do Estado da Bahia em fevereiro de 1897. A federalização em 1918 imprimiu uma nova dinâmica de funcionamento em articulação com a comunidade agrícola local, por meio do fornecimento de técnicas pastoris. Em 1964, o Decreto nº. 53.666 se tornou o Colégio Agrícola de Catu, vinculado à Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário do Ministério da Agricultura. Em 1967, foi integrado ao Ministério da Educação pelo Decreto nº. 60.731.

Com a Lei nº. 8.731, a Escola Agrotécnica Federal de Catu se tornou uma autarquia em novembro de 1993, adquirindo assim autonomia financeira e quadro de pessoal próprio.

Em sua trajetória de funcionamento o *Campus* Catu atuou e ainda atua de forma mais intensiva na formação de Técnicos em Agropecuária, Agricultura, Zootecnia e Agroindústria. A oferta de curso vem sendo ampliada e diversificada desde a implementação da Lei de criação dos Institutos Federais.

As demais antigas Escolas Agrotécnicas de Guanambi, Santa Inês e Senhor do Bonfim foram criadas em 1993 pela Lei nº. 8.670/93, já na condição de autarquias federais e com vocação para oferta de cursos na área de agropecuária.

A Emarc de Uruçuca/BA foi a primeira a iniciar as atividades de formação em prol da recuperação da lavoura cacaueira em 1965, se tornando um importante centro de ensino técnico agropecuário e industrial e de formação profissional para atuar no meio rural.

Na década de 80, por meio de um acordo firmado entre o Governo do Estado da Bahia, o Conselho Deliberativo da Ceplac e o Ministério da Agricultura, foram transferidas por

contrato de comodato as Unidades Escolares Polivalentes situadas nos municípios de Itapetinga, Teixeira de Freitas e Valença, bem como as responsabilidades administrativas, pedagógicas e financeiras dessas unidades para a Ceplac.

Com a junção dessas unidades, Agrotécnicas e Emarcs, foi constituído inicialmente o IF Baiano. Após a transformação em instituto dois novos *campi* foram criados, o primeiro em Bom Jesus da Lapa e o segundo no município de Governador Mangabeira. Além dessas unidades quatro novos *campi* estão com a construção em andamento, conforme quadro abaixo.

**Quadro 2** – Relação de *Campi* do IF Baiano

Município	Unidade	Situação
Catu	<i>Campus</i>	Implantado
Guanambi	<i>Campus</i>	Implantado
Santa Inês	<i>Campus</i>	Implantado
Senhor do Bonfim	<i>Campus</i>	Implantado
Bom Jesus da Lapa	<i>Campus</i>	Implantado
Valença	<i>Campus</i>	Implantado
Itapetinga	<i>Campus</i>	Implantado
Teixeira de Freitas	<i>Campus</i>	Implantado
Uruçuca	<i>Campus</i>	Implantado
Governador Mangabeira	<i>Campus</i>	Em implantação
Alagoinhas	<i>Campus</i>	Em construção
Xique-Xique	<i>Campus</i>	Em construção
Serrinha	<i>Campus</i>	Em construção
Itaberaba	<i>Campus</i>	Em construção

Fonte: Relatório de Gestão IF Baiano, 2013.

Na estrutura organizacional, na gestão central do IF Baiano na reitoria constam cinco pró-reitorias: de Ensino, de Pesquisa e Inovação, de Extensão, de Desenvolvimento Institucional e de Administração, conforme previsto no Estatuto da instituição. Além disso, existem duas diretorias sistêmicas: de Tecnologia da Informação e de Gestão de Pessoas. Na gestão de cada *campus* conta com um diretor geral e duas diretorias: de Ensino e de Administração, além das subdivisões afeitas a cada estrutura mencionada.

Além dos cursos que habitualmente ofertava, o Estatuto do IF Baiano sinaliza que a instituição deve ministrar:

- a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica (ESTATUTO IFBAIANO, 2009).

Na condição de Instituição de Ensino Superior o IF Baiano se tornou obrigado a elaborar o Plano de Desenvolvimento Institucional, documento exigido no processo de credenciamento das IES junto ao Ministério da Educação, requisito para autorização e reconhecimento de cursos superiores. Todavia, este documento tem cumprido o papel de um plano estratégico para caracterização e funcionamento da Instituição como um todo, tendo em vista a inexistência de um projeto pedagógico institucional, com função de caracterizar a forma de atuação dessa instituição e sua relação com os condicionantes sociais, políticos e econômicos que permeiam o processo de formação profissional no estado da Bahia e no Brasil. No caso do IFBA o PDI se tornou exigência desde 2004, com a criação do Centro Federal de Educação Tecnológica, mas este Instituto elaborou também a sua proposta pedagógica.

## **6.5 Elementos da nova gestão pública na gestão dos Institutos Federais baianos**

### **6.5.1 O planejamento institucional e sua interface com os princípios gerenciais**

Na estrutura administrativa dos institutos federais existe uma pró-reitoria responsável pela administração e planejamento. No caso do IFBA, a Pró-reitoria de Administração, “órgão executivo que planeja, superintende, coordena, fomenta e acompanha as atividades e políticas de planejamento, administração, gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. (Regimento Geral IFBA, 2013, p.62). No IF Baiano existe a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, contudo, nas competências listadas no Regimento Geral dessa Instituição quase não é mencionado o planejamento, havendo grande concentração em ações de cunho orçamentário, contábil, financeiro e relacionadas ao patrimônio.

As ações dessas pró-reitorias, utilizando os conceitos do campo da administração, se concentram nos níveis tático e operacional, não havendo explícita a competência pelo planejamento macro, como atualmente é exigido pelos órgãos de controle, o planejamento estratégico da instituição.

Analisando as competências da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional observamos uma quantidade significativa de ações vinculadas ao planejamento institucional:

- II. Atuar no planejamento estratégico do Instituto Federal da Bahia, com vistas a subsidiar a definição das prioridades de desenvolvimento dos campus;
- IV. Propor alternativas organizacionais, visando ao constante aperfeiçoamento da gestão do Instituto Federal da Bahia;
- V. Planejar e supervisionar as atividades da avaliação institucional, do planejamento estratégico e da infraestrutura;
- XIII. Coordenar a elaboração, acompanhamento e cumprimento do PDI do IFBA;
- XIV. Analisar e disseminar as informações oriundas dos processos avaliativos e de planejamento;
- XV. Articular os procedimentos e mecanismos de avaliação e de planejamento institucionais;
- XVI. Implementar ações visando à integração dos gestores e da comunidade acadêmica nos processos de avaliação e planejamento institucional; (REGIMENTO GERAL IFBA, 2013, p. 38).

Do mesmo modo, no IF Baiano essa característica também se apresenta de forma expressa na própria definição da Pró-Reitoria:

Art.60 A Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional é o órgão executivo que propõe, fomenta, superintende, coordena, monitora e acompanha as políticas, diretrizes e ações de planejamento, gestão e desenvolvimento institucional, promovendo a articulação interna e externa com vistas ao cumprimento da missão e à expansão do IF Baiano (REGIMENTO GERAL IF BAIANO, 2012, p. 21).

Reafirmando essa perspectiva, consta no organograma da Pró-Reitoria mencionada uma Coordenação de Planejamento e Projetos Estratégicos. Além disso, nas competências estabelecidas para esse órgão identifica-se a responsabilidade pelo Plano de Desenvolvimento Institucional e a coordenação da elaboração do Relatório de Gestão Anual, exigido pelos órgãos de controle externo.

- I - fomentar, promover, coordenar, supervisionar e monitorar o planejamento institucional, objetivando a construção e a execução do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Plano de Ação Anual do IF Baiano;
- VIII - coordenar e articular com as Pró-Reitorias, Diretorias Sistêmicas e os Campi a elaboração do Relatório Anual de Gestão do IF Baiano (REGIMENTO GERAL IF BAIANO, 2012, p.21).

Percebe-se a permanência da dicotomia que acompanha desde longas datas o planejamento no campo educacional quando dissocia o ato de planejar e sua execução, colocando em polos distintos a concepção das ações e os recursos financeiros para seu alcance, tendo em vista que a gestão dos recursos financeiros é uma atribuição da pró-reitoria

de administração. Assim, considerando a dinâmica afeita a cada órgão, corre-se o risco do não cumprimento das ações planejadas nos prazos em que são requisitadas pelas necessidades práticas. Trata-se de uma proposta de nova matriz institucional permeada pelas tradições da burocracia.

Ressaltamos mais uma contradição que esses dados revelam, tornando evidente que de acordo com os princípios gerenciais ao contestar a burocracia se propôs uma atuação mais dinâmica para o funcionamento das instituições, contudo, a falta de clareza sobre o funcionamento institucional em uma perspectiva sistêmica pode produzir a falsa ideia de modernização, ao tempo em que mescla e conserva práticas antes consideradas improdutivas. Nesse cenário, há um risco de uma intensificação e sobreposição de atribuições que acabam por fortalecer práticas de controle burocrático associadas às necessidades de flexibilização nas formas de execução dos processos, com vistas à melhoria dos resultados. Esses elementos apontam para uma perspectiva de modernização conservadora.

(...) um processo de sedimentação normativa que resulta da sobreposição de novas regras, orientações e reformas (produzidas numa volúpia de transformação permanente que raramente ultrapassa a superfície do sistema), às práticas e estruturas antigas que, na maior parte dos casos, acabam por subsistir, ainda que ‘travestidas’ de uma pretensa modernidade (BARROSO, 2006a, p. 53).

A opção pela abordagem do planejamento estratégico está presente em ambas às instituições sendo que no IFBA essa perspectiva antecede a criação dos Institutos Federais. O primeiro planejamento foi elaborado em 1997 e projetado para uma década, portanto, estaria em vigor até 2007. Com a exigência da apresentação do PDI em 2004, em virtude da oferta de cursos superiores, este foi elaborado com base naquele planejamento para vigorar no período de cinco anos no intervalo de 2004 a 2008. Desse modo, o IFBA já está em fase de construção do seu terceiro Plano de Desenvolvimento Institucional, com a permanência do modelo gerencial do planejamento estratégico.

Por razões já mencionadas, o IF Baiano teve seu primeiro PDI elaborado em 2009 por uma comissão interna composta por dois representantes da cada *campus* oriundo das antigas Agrotécnicas de Catu, Santa Inês, Guanambi e Senhor do Bonfim. O documento atesta que no âmbito institucional o Plano se constituirá em ferramenta para “monitorar e avaliar o efetivo planejamento de curto, médio e longo prazo, que articule as ações do IF Baiano, compatibilizando-as com as políticas do Ministério da Educação para Rede Federal de Educação Tecnológica” (BRASIL, PDI/IF BAIANO, 2009, p.5).

No que concerne à gestão o documento se limita apenas a descrever a estrutura organizacional que consta no Estatuto da Instituição, sem mencionar a concepção que orientaria o desenvolvimento da gestão democrática anunciada nos princípios elencados no Art. 3º do Estatuto.

O PDI do IFBA elaborado para o período de 2009 a 2013 é assim caracterizado: “como instrumento estratégico da Instituição, norteará os caminhos a serem percorridos com a projeção para o seu futuro, incorporando o planejamento institucional e as ferramentas de avaliação ao cotidiano acadêmico” (BRASIL, PDI/ IFBA, 2009, p.18). Na análise apresentada sobre o ambiente interno, revelou-se como necessidade uma política de gestão por competência e comprometimento.

No documento há uma parte reservada à especificação do modelo de gestão, iniciando com o seguinte objetivo: Aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo IFBA nas áreas de gestão de pessoas, recursos físicos e organizacionais. Além disso, o documento reafirma a gestão democrática como base para a consolidação do projeto institucional de ensino e formação almejada. Contudo, restringe essa perspectiva a dois aspectos:

Gerir democraticamente uma Instituição de Ensino pressupõe a abertura de novos espaços e rumos para o desenvolvimento de projetos institucionais. Pressupõe, ainda, transparência no trato administrativo, socializando todos os atos e decisões que afetam as relações trabalhistas, educativas e sociais no IFBA (BRASIL, PDI/IFBA, 2009, p.70).

O PDI reforça a perspectiva do controle por meio de constantes acompanhamentos e avaliações periódicas nas diferentes unidades como forma reorientar a ação dos gestores. Destaca a necessidade de manutenção da qualidade do ensino, pesquisa e extensão, assegurando a autonomia pedagógica, administrativa e financeira de forma democrática. Desse modo, ressalta a autonomia administrativo-financeira dos *campi* no estabelecimento de suas respectivas política de gestão.

Assim, são instituídas estratégias para alcance desse modelo de gestão, entre as quais destacamos algumas que traduzem as orientações do novo gerencialismo:

Construir e implementar um modelo de gestão democrática, caracterizado pela eficácia, eficiência e desenvolvimento contínuo de competências nas relações do trabalho;  
 Buscar a profissionalização no atendimento e do serviço público no IFBA com a melhoria qualitativa da força de trabalho;

Apoiar os órgãos de controle na prevenção e combate à corrupção, fortalecendo a auditoria interna, controle interno administrativo e a correição;

Manter o controle da programação plurianual do orçamento e o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação;

Fortalecer ações de forma a aprimorar os indicadores de qualidade do IFBA realizados pelos órgãos independentes, a exemplo do Índice Geral dos Cursos – IGC (INEP) (BRASIL, PDI/IFBA, 2009, p.71).

Com base nessas diretrizes a concepção de gestão democrática está respaldada na centralização administrativa e no estabelecimento de estratégias para o fortalecimento e a ampliação dos mecanismos de controle. Essa perspectiva tende a colocar em polos distintos gestores e demais servidores, criando o antagonismo entre os que detêm o controle e os que serão controlados por esses mecanismos cada vez mais aprimorados de regulação das práticas, no sentido da eficiência e eficácia no alcance de resultados educacionais.

Converge com essa abordagem o estudo realizado por Araújo, Hypolito e Otte (2011, p.10), ao apresentar a evolução dos sistemas de controle desenvolvidos pelo Ministério da Educação, favorecidos pelos avanços tecnológicos. Entre os diversos sistemas destaca-se o Sistema de Gestão, onde serão cadastrados os objetivos e metas anuais dos Institutos que constam em seus respectivos planos de desenvolvimento institucional.

Quanto ao projeto pedagógico, solicitado como parte integrante do PDI, tanto no IFBA quanto no IF Baiano este não está expresso na estrutura do texto com os elementos que o compõem, os quais devem contemplar no mínimo a caracterização da unidade de ensino, sua interface com as demandas do contexto social, os fundamentos pedagógicos e administrativos, bem como as forma de aquisição e aplicação dos recursos financeiros para a realização do processo ensino-aprendizagem.

No PDI do IFBA está expresso que se trata de documentos distintos, sendo que a construção da proposta pedagógica foi elaborada quando a instituição ainda era CEFET, antecedendo a elaboração do PDI de 2009. Conforme declarado no documento, “as Políticas de Ensino do IFBA foram amplamente discutidas quando da elaboração do Projeto Pedagógico Institucional – PPI, realizado no ano de 2007 e que segue como parte integrante do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI” (BRASIL, PDI/IFBA, 2009, p.45).

Já no IF Baiano não há registro da existência de um projeto pedagógico institucional e as orientações nesse sentido se limitam ao texto expresso no PDI, no item intitulado Plano de Diretrizes Pedagógicas, que contempla em breves sessões os seguintes pontos: o perfil de formação pretendido pela instituição; requisitos para a seleção de conteúdos; formas de

atividades complementares; aspectos da metodologia; fundamentos para as práticas pedagógicas inovadoras; importância do estágio e a prática profissional; características da avaliação e definição de responsabilidade social.

Entendemos que os elementos apresentados no documento do IF Baiano não dão conta de todas as dimensões que devem compor um projeto político pedagógico. Desse modo, no caso dessa instituição, o PDI, exigido para o processo de credenciamento dos cursos superiores passa a ser o documento orientador da atuação institucional. Considerando as discussões sobre a natureza desse instrumento de gestão e suas finalidades no processo de regulação da educação, somos temerosos de que essa substituição comprometa a importância de um PPP como instrumento e espaço de construção institucional na perspectiva democrática. Nessa vertente, a participação pode assumir uma característica técnica e suprimir o importante debate em torno das implicações políticas das ações previstas.

Assim, conforme o documento analisado, a gestão democrática cede espaço para uma gestão tecnocrática em que os detentores das competências técnicas alinhados aos órgãos de controle central, com bases nas diretrizes estabelecidas delineiam os rumos institucionais e divulgam as estratégias de desenvolvimento para os demais. Identificamos com isso os limites à ação autônoma, tendo em vista que autonomia não é outorga e sim construção interna. Assim, quanto menos os espaços de construção coletiva, menores são as possibilidades do desenvolvimento dessa ação autônoma. Nesse aspecto, Barroso (2004) faz uma importante ponderação:

Contudo, não basta ‘regulamentar’ a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja ‘construída’, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos que enformam o sistema público nacional de ensino (BARROSO, 2004, p.71).

Temos consciência de que autonomia não é independência em relação aos órgãos superiores, nem negligência às diretrizes estabelecidas nacionalmente, contudo, a ausência de uma ação interna condizente com as reais necessidades de cada contexto pode não cooperar com o desenvolvimento educacional que favoreça a comunidade interna e externa à instituição. Desse modo, todo processo educacional que almeja a justiça social, a qualidade e a ampliação da democracia necessita ser socialmente referenciado e isso, por vezes ultrapassa uma ação meramente técnica para alcance de resultados quantificáveis.

No Relatório de Gestão de um dos Institutos da Bahia se revela com bastante clareza a opção por estratégias gerenciais, conforme revelado nesse trecho:

O Instituto Federal da Bahia - IFBA utiliza como estratégia na execução das políticas públicas processos gerenciais focados na eficiência de seus resultados, aplicando ferramentas como planejar, executar, monitorar, avaliar e revisar. Seu Planejamento tem como foco o alcance de metas a partir de ações definidas e sequenciadas, direcionando os rumos da Instituição, fazendo com que o Instituto se torne mais hábil na busca de soluções para os seus desafios e adotando decisões integradoras, que determinam e revelam o propósito deste, em conformidade com os valores, missão e estratégias estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, bem como cumprindo o estabelecido pelos Programas e Ações do Governo, proposto pelo Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal (BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO/IFBA, 2012, p. 33).

Essa investigação documental se limita à análise da política de expansão da rede federal de educação profissional, no que concerne às orientações da Nova Gestão Pública na condução dos processos de gestão, contudo esse trabalho revela a necessidade de novas investigações que focalizem empiricamente os efeitos da utilização da metodologia de planejamento estratégico adotada nessas instituições e sua relação com o alcance dos objetivos traçados por essa política, enveredando para o campo da avaliação da política.

É necessário compreender como essas inovações gerenciais lidam com os elementos da cultura organizacional dessas instituições, tendo em vista o seu longo percurso histórico de funcionamento. Conforme discutido no capítulo 2 dessa tese, o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo são formas ainda presentes na administração pública brasileira. Sendo assim, emerge uma questão para estudos posteriores: Como as antigas práticas políticas focadas no autoritarismo e na centralização do poder dialogam com as novas perspectivas de regulação e controle? Em uma visão técnica, tal qual proposta pelo modelo gerencial há uma crença demasiada nos métodos e técnicas que tendem a desconsiderar as atitudes dos sujeitos e suas formas de resistência, tencionando o campo da gestão.

## **6.6 Novas formas de controles por resultados**

Como já discutido ao longo dessa tese a Nova Gestão Pública tem sua origem relacionada com o esforço de assegurar a governabilidade e a eficiência na administração. Para tanto, se ocupa da política institucional e das rotinas organizacionais. Assim, além do planejamento, há interesse peculiar no aprimoramento dos métodos de auditoria e prestação de contas.

Como instituições públicas a serviço da educação, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são autarquias com relativa autonomia em seus processos de gestão. No

entanto, dois fenômenos se revelam como limitadores dessa atuação autônoma: o Termo de Acordo de Metas (TAM), conforme já discutido, e as ingerências dos órgãos de controle externo, os quais além da função fiscalizadora têm atuado como indutores de um modo específico de gestão para o qual as instituições precisam estar preparadas para o atendimento das demandas conforme modelo pré-estabelecido. Veremos que há uma sintonia entre os princípios utilizados pelos organismos externos do Governo (ministérios e tribunais, por exemplo) nas interfaces que estabelecem com os institutos, com o fim de regular, fiscalizar e avaliar suas ações.

Tendo em vista esses aspectos, analisaremos de forma breve a interferência do Tribunal de Contas de União (TCU) na regulação dos processos de gestão, mormente no que concerne ao planejamento e autonomia institucional.

#### 6.6.1 O Tribunal de Contas da União e os requisitos gerenciais na prestação de contas

As instituições públicas brasileiras estão sujeitas por lei a órgãos de controle externo, entre os quais se destaca o Tribunal de Contas da União - TCU, em conformidade com o estabelecido no artigo 70 na Constituição Federal de 1988 ao preconizar que “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”, submete-se a uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Todavia, a atuação pautada no zelo pela legalidade na utilização dos recursos públicos tem cedido lugar para uma atuação muito mais diretiva acerca dos rumos institucionais no desenvolvimento da sua função social, o que denota uma atuação pautada em opção teórico-metodológica orientada pelos princípios da nova gestão pública, que tem ditado padrões de conduta para essas instituições, configurando-se em uma ação de controle regulatório.

Na esteira dos preceitos da nova gestão pública, particularmente da gestão focada em resultados ou, mais precisamente, da busca de responsabilização dos administradores públicos tendo por base seu desempenho, o Tribunal de Contas da União, similarmente ao que vêm fazendo entidades “irmãs” em outros países como EUA (US General Accounting Office — GAO) ou Reino Unido (UK National Audit Office — NAO), ampliou seu escopo de atuação além das auditorias de regularidade (GOMES, 2006, p. 624).

Em consonância com as argumentações que vêm sendo desenvolvidas ao longo dessa tese sobre as interferências internacionais na educação brasileira, é pertinente registrar que o

TCU em busca de aperfeiçoamento desenvolveu o Projeto de Modernização do Controle Externo da Regulação, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas. Também se destaca a participação desse órgão no processo de reforma do Estado brasileiro com ações cujo propósito foi justificado pela garantia da *accountability* e na tentativa da melhoria dos processos de gestão regulatória.

o órgão de controle tem acompanhado de forma próxima todo o ciclo de reforma do Estado nessa área, emitindo pareceres em todos os processos de privatização e de concessão de serviços públicos e, posteriormente, acompanhando a regulação estatal e a execução dessas outorgas (GOMES, 2005, p.7).

Nesse escopo de atuação torna-se evidente a preocupação com uma performance pautada nos aspectos: desempenho, eficiência, eficácia, economia, qualidade, equidade, governança, gestão por metas e resultados. Estes conceitos, por vezes alheios a uma reflexão de cunho político e contextualizado têm servido para justificar concepções técnicas acerca da educação, em um esforço sistemático de aplicar a lógica de mercado às instituições de ensino. Tais concepções têm influenciado a revisão de atividades, programas e ações governamentais, regulando a reestruturação dos mesmos.

De acordo com a Portaria do TCU nº.175 de 09 de julho de 2013, que estabelece as orientações para elaboração dos relatórios anuais de gestão das instituições sujeitas à fiscalização,

a boa gestão de recursos públicos pressupõe não apenas a conformidade dos procedimentos adotados com a lei, mas, também a eficácia, eficiência e efetividade das ações, cabendo por conseguinte a prestação de contas evidenciar sob tais aspectos a gestão realizada (TCU, 2013, p.4).

Declaradamente, há uma opção do TCU pela forma de planejamento estratégico institucional, com definição de metas quantificáveis para aferição dos resultados ou produtos alcançados. As instituições públicas federais de ensino consideradas autarquias, como no caso dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, são obrigadas por lei a apresentarem anualmente relatório de gestão nos moldes apresentados por normativa do TCU.

Como peça integrante do Relatório de Gestão, as instituições apresentam os indicadores de desempenho, percentuais que traduzem em termos quantitativos a eficiência e eficácia em determinadas áreas. São estes os indicadores requisitados: relação candidato/vaga; relação de ingressos/alunos matriculados; relação de concluintes/total de alunos; índice de eficiência acadêmica – concluintes; índice de retenção do fluxo escolar; relação alunos/docente em tempo integral; índice de titulação do corpo docente, gastos correntes por aluno, percentual de

gastos com pessoal; percentual de gastos com outros custeios (exclusive benefícios); percentual de gastos com investimentos (em relação aos gastos totais); número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar.

No Relatório de Gestão do IFBA fica expresso o reconhecimento da relevância dessa forma de controle:

Os Indicadores Gerenciais é uma ferramenta que tem o objetivo de mensurar o desempenho organizacional e realizar uma análise comparativa, quando relacionados às políticas públicas observa-se que servem como parâmetro para analisar a eficiência na aplicação dos recursos públicos, no caso específico dos indicadores apresentados a sua relação com os objetivos fins da instituição (BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO/IFBA, 2012, p.33).

De igual modo se observa no Relatório de Gestão do IF Baiano, mas são destacados também os desafios enfrentados institucionalmente para um ajuste institucional às exigências desse modelo.

O IF Baiano está ainda no começo da informatização de seus processos de trabalho, bem como do mapeamento e padronização dos subprocessos. Devido a essa limitação, o IF Baiano enfrenta muitas dificuldades para definir e calcular indicadores de desempenho da gestão que demonstrem a efetividade dos principais processos da Instituição (BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO/IF Baiano, 2012, p.52).

Também é possível notar no Relatório supracitado a responsabilidade que os gestores expressam em relação ao bom funcionamento da gestão a partir da utilização desses indicadores, ratificando o compromisso de atender aos requisitos dos órgãos de controle, com a definição de estratégias para este alcance.

Talvez alguns deles não sejam ainda efetivos ou relevantes para tomada de decisões significativas da UJ, mas o Instituto está empenhado em desenvolver ações que possibilitem aprimorar esses indicadores, entre elas destacamos; o mapeamento dos subprocessos e a informatização dos principais processos. O IF Baiano está ainda no começo da informatização de seus processos de trabalho, bem como do mapeamento e padronização dos subprocessos. Devido a essa limitação, o IF Baiano enfrenta muitas dificuldades para definir e calcular indicadores de desempenho da gestão que demonstrem a efetividade dos principais processos da Instituição (BRASIL, RELATÓRIO DE GESTÃO/IF Baiano, 2012, p.52).

Em 2011 o Tribunal iniciou um processo de auditoria para avaliar as ações de estruturação e expansão do Ensino Técnico Profissionalizante, em especial a atuação dos Institutos Federais, resultando no Acórdão 506/2013.

O Relatório versa sobre as condições estruturais da oferta do ensino face às dimensões da política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Entre os

aspectos investigados encontram-se a atuação dos Institutos frente a:

a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la; b) interação com os arranjos produtivos locais; c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão; d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho; e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais (BRASIL, TCU, 2013, p.2).

Trata-se de um Relatório minucioso no qual são evidenciadas lacunas dessa atuação com referência aos critérios observados. Contudo, não há elementos de análises relativas ao modelo de gestão adotado nessas instituições, com exceção de uma breve passagem evidenciada como denuncia dos professores, conforme revela o trecho:

Quanto à gestão dos Institutos e dos campi, cerca de 50% dos professores declararam-se insatisfeitos. Para compreender as causas dessa insatisfação, analisou-se o conteúdo de respostas discursivas presentes na pesquisa com os professores. As queixas mais frequentes referem-se à falta de transparência e de diálogo entre a administração e o corpo docente (BRASIL, TCU, 2013, p.48).

Todavia, essas questões não tiveram força suficiente para gerar nenhuma recomendação desse órgão à SETEC/MEC. Mas nota-se um forte apelo à adoção de sistemas de controle do desempenho acadêmico e formas específicas de avaliação de cursos, bem como para a redução do déficit de servidores. É destaque também a proposição de ações para a formação de professores. Além disso, as recomendações são direcionadas ao desenvolvimento de estratégias para uma maior interlocução entre os Institutos e os arranjos produtivos locais, para o empreendedorismo e aumento dos índices de empregabilidade. Desse modo, os resultados se sobrepõem ao processo.

Uma agência de controle externo para fiscalização da utilização dos recursos públicos é imprescindível na conjuntura do Estado brasileiro em que a democracia se consolida, se considerarmos que a sociedade ainda não alcançou um nível de cidadania desejável à materialização do Estado democrático de direito. Contudo, o que é passível de questionamento é um órgão de controle externo assumir funções que em nosso entendimento são dos órgãos executivos superiores, no caso dos IFs, a SETEC e o próprio MEC. É razoável supor que a estes órgãos compete zelar pelo cumprimento da função social dessas unidades de ensino e promover as regulações necessárias à qualidade do processo formativo e da relação com a sociedade. Pressupomos também que um órgão de controle externo pode não conhecer a especificidade da educação ao ponto de definir um modelo específico de planejamento e organização dos processos de gestão. Sendo assim, resta questionar os impactos para a autonomia institucional. Se um órgão de controle externo tem se preocupado com

desempenho e resultados, quem tem se ocupado do acompanhamento dos processos? Pode uma política de cunho humanista voltada para as questões sociais, conforme caracterizada em documentos que expressam os seus fundamentos, atender ao rigor da informação, baseando-se apenas em indicadores quantitativos e sem analisar questões relativas aos processos e às ações tendo em vista os objetivos educacionais de melhoria dos seus serviços? Essas são questões que sobressaltam quando analisamos esse novo papel desse órgão de controle pautado na nova gestão pública.

A gestão em instituições de educação profissional alinhada ao atendimento dessa lógica do controle por resultados, com base em indicadores de desempenho estabelecidos em contratos de gestão, com ênfase no controle contábil dos custos das ações desenvolvidas e equações para dimensionar a força de trabalho, tende a desconsiderar a complexidade do fenômeno educacional, cujos reais indicadores se estabelecem a partir das características dos sujeitos que estão envolvidos nesse processo e seu compromisso com a função social dessa educação, bem como as relações com as características contextuais em âmbito pedagógico, administrativo, financeiro e social. Portanto, trata-se de um movimento inverso, de dentro para fora, em que as medidas para aferir o desempenho de cada instituição precisariam estar estabelecidas em projeto próprio, do qual todos os envolvidos no processo deveriam ter conhecimento dos seus objetivos, fundamentos e implicações sociais e, também, participar. É sobre este enfoque que trata o capítulo a seguir.

## **7 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA FRENTE AO MODELO DE REGULAÇÃO GERENCIALISTA: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA REDE FEDERAL**

Este é o desafio a ser enfrentado: compreender a educação básica e superior no interior das políticas governamentais voltadas para a inovação regulatória e técnica para buscar novas trilhas (Ilma Veiga).

Na década de 60, antes do golpe militar, cresciam as mobilizações em favor da inserção popular nos rumos da administração política do país. A defesa da participação nas decisões aos poucos ganhava ampla adesão, não só com ideias, mas também com ações comunitárias coletivas, os chamados mutirões. Mas, ao tempo em que as massas se fortaleciam em sua consciência política e cidadã, crescia o temor das elites conservadoras e detentoras do poder econômico e político. Deflagrado o golpe militar em 1964, o projeto político popular foi abortado até a retomada da democracia nos anos de 1980.

As mobilizações em torno do processo de construção da nova Constituição promoveram a retomada dos ideais políticos da década de 60, contudo, apesar dos avanços constitucionais, o cenário político e econômico nacional e internacional provocaram mudanças nos rumos das propostas.

No campo da gestão, enquanto os progressistas se esforçavam na construção de um novo paradigma pautado na horizontalidade, descentralização, participação e autonomia, disseminando esses princípios em oposição às práticas autoritárias, centralizadoras, verticalizadas e permeadas pelo patrimonialismo e conservadorismo, vigentes na realidade educacional brasileira, de outra parte, tomava fôlego as orientações da corrente neoliberal e suas concepções sobre novas formas de atuação do Estado, com proposições coincidentes em termos de nomenclatura, mas com distintos significados e propósitos para a condução dos rumos da educação.

Não se pode perder de vista o estreito vínculo entre educação e o sistema produtivo, o qual requiritava novas formas de organização das instituições e práticas educativas com intuito de formar trabalhadores com um novo perfil. Assim, a estrutura burocrática com forte tendência à homogeneização do sistema educacional já não atendia às necessidades de flexibilização dessa formação, em consonância com as demandas heterogêneas dos novos

postos de trabalho. A concepção de educação como processo formativo a ser desenvolvido ao longo da vida, tem lançado novos desafios à organização das instituições de ensino, as quais precisam se organizar para atender a um público heterogêneo com aspirações diversificadas por formação profissional.

De acordo com a teoria que adotamos para o desenvolvimento da pesquisa, a ação do Estado, por meio das políticas sociais, funciona como forma de regular os mecanismos de inserção da força de trabalho no mercado, cooperando assim para o processo de proletarização (OFFE; 1984). Com base nesse entendimento, convém destacar que a gestão do aparelho governamental, conforme discutido ao longo do trabalho, reestrutura seus processos de modo a permitir a consecução de objetivos em consonância com essa dinâmica da economia, restringindo outros aspectos com relevância crucial à formação para um posicionamento crítico no contexto social e político.

Os governos brasileiros das três últimas décadas desenvolveram políticas educacionais em âmbito nacional com as orientações dos princípios gerenciais alinhadas a um discurso que enfatizou a importância das medidas adotadas para a melhoria da qualidade da educação, a promoção da inclusão, e o fortalecimento da concepção democrática de gestão. O Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) é um exemplo do hibridismo de concepções, por vezes antagônicas, que permeiam esse cenário. Não estamos com isso negando a importância do pluralismo de ideias, necessário ao desenvolvimento da educação nacional, contudo, não se pode perder de vista que o processo educacional é intencional e está vinculado a concepções distintas de homem, de mundo e de sociedade que são legitimadas e reforçadas por meio das políticas educacionais desenvolvidas.

Sob a influência das ideias neoliberais, que primavam pela modernização da administração pública em todos os âmbitos de extensão do Estado, via aplicação dos conceitos e procedimentos do setor privado, os princípios democráticos foram ressignificados, servindo para legitimar o desenvolvimento das práticas gerenciais e introduzir novas formas de regulação e controle dos processos educacionais e da atuação dos profissionais da educação. As reformas operadas inicialmente na década de 1990 foram empreendidas no ritmo das transformações econômicas internacionais e das mudanças no processo produtivo. A continuidade dessa perspectiva é uma realidade comprovada pelas formas de gestão subjacentes às políticas públicas que vêm sendo implementadas.

Ainda na década de 1990 a Unesco expôs uma concepção de modernização da gestão, a qual é possível identificar algumas semelhanças com as recentes medidas expressas em documentos pertencentes aos dois institutos baianos analisados.

Uma gestão de qualidade responsável pelos resultados e conquistas de seu próprio desempenho constitui um fator crucial para a modernização da administração educacional. Este novo estilo de gestão implica uma capacidade da administração educativa para definir em seus planos e programas, realizações e indicadores de desempenho que em cada caso espera alcançar e aplicar procedimentos sistemáticos de avaliação dos resultados obtidos em cada programa ou projeto de trabalho (UNESCO, 1993, p. 32). (tradução nossa)

Como se trata de uma orientação transnacional, Lima (2003) descreve esse fenômeno internacionalmente e podemos identificar similaridades com as perspectivas desenvolvidas no contexto nacional, onde os termos autonomia, descentralização e participação passam a integrar o repertório da reestruturação capitalista, com interesses no fortalecimento do regime democrático liberal.

[...] é neste quadro que se opera uma recontextualização e uma reconceptualização de termos como, por exemplo, autonomia, descentralização, participação, agora despojados de sentido político. A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura de organização empresa; a descentralização é congruente com a 'ordem espontânea' do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um factor de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social, etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de 'serviços' aos 'interessados' ou 'utentes', tendo em vista objectivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neo-gestionárias (LIMA, 2003, p. 120).

A negação da vertente política também se fez presente nas orientações para a gestão, sob o argumento de ser este o caminho mais viável para o desenvolvimento de práticas modernizadoras centradas no fortalecimento da dimensão técnica. A defesa de uma separação entre administração e política torna-se um elemento fundamental para a compreensão dos novos significados atribuídos aos princípios democráticos gestados na década de 1980. Não podemos desconsiderar que essa também foi a bandeira defendida pelos organismos internacionais, principalmente pelo Banco Mundial, um dos mentores da reforma educacional.

A proposta de gestão democrática se diferencia da gestão gerencial por considerar que toda prática de gestão é movida por uma intencionalidade de cunho político, descartando a possibilidade de condução dos processos educacionais apenas pela supremacia dos recursos

técnicos, vertente que advoga pela neutralidade dessas ações no alcance de objetivos e metas educacionais. Reconhecer a dimensão política nesse debate significa considerar as disputas de poder inerentes aos processos decisórios, os quais implicarão em modificações na realidade educacional em conformidade com os propósitos de um determinado modelo educacional e de sociedade. Portanto, não se trata de um movimento linear, com fórmulas pré-definidas, mas de uma construção com a presença de avanços e retrocessos permeada por confrontos políticos.

Dourado (2007, p.4) faz uma importante distinção sobre gestão no campo educacional, diferenciando-a dos princípios da administração empresarial e situando-a para além da aplicação de métodos e técnicas para alcance de resultados. Na abordagem desse autor, “a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício stricto sensu”.

Um dos grandes desafios para a gestão democrática é que ela depende do próprio exercício da democracia, o qual é comumente afetado pelas estratégias de despolitização presentes na sociedade em geral e em particular no universo da educação. O esvaziamento e a desqualificação dos espaços de participação, a fragmentação no entendimento dos processos institucionais, a desconcentração de ações e centralização de poder, as estratégias de cooptação de sujeitos, a intensificação do trabalho, são alguns exemplos de elementos que dificultam esse processo.

Nesse universo, os termos autonomia, descentralização e participação merecem especial atenção, tendo em vista que eles têm servido para legitimar perspectivas distintas para os rumos da educação e as orientações para a sua utilização excede o âmbito local, compondo também o que se convencionou denominar uma agenda global para a educação.

Silva (2004, p.110), sinaliza que no entendimento do Banco Mundial autonomia está associada à flexibilidade, descentralização e eficiência. “Autonomia, na visão desses arautos, se traduz na capacidade de competir de acordo com as regras do mercado, assumindo um posicionamento firme de que qualquer investimento em educação tenha retorno imediato [...]”.

Na história da educação brasileira o binômio centralização/descentralização tem sido uma constante e as análises das políticas recentes revelam o papel das medidas de desconcentração de funções para o âmbito local como forma de construção do consenso em torno das políticas de modernização da gestão, mas há também a permanência da

centralização de recursos financeiros e o considerável aumento dos mecanismos de controle pelos órgãos centrais.

Com referência à participação, esta se tornou uma forma de controle social com vistas à legitimação do projeto político hegemônico e das ações dele decorrentes. A ampliação dos espaços de participação política, tais como os conselhos, em sua maioria apresentam problemas estruturais quanto aos limites no exercício do poder de decisão frente à atuação do poder executivo. Sendo assim, boa parte das experiências de participação se constituiu estratégia de construção de consensos para os encaminhamentos necessários à política educacional em curso, a qual apresentou restrições à consolidação de práticas verdadeiramente democráticas. Além disso, dissemina-se a ideia de cidadania associada ao consumismo, na qual os cidadãos na condição de clientes dos serviços públicos são convocados a interferir na qualidade e na avaliação dos mesmos, estabelecendo assim o regime de concorrência e de competição no setor público.

A participação passa a ser de grande relevância para o gerencialismo, que prima pelo controle social na execução dos serviços públicos em um esforço de integração entre *accountability* e o binômio justiça/equidade, bem como do estreitamento da relação entre Estado e a sociedade civil, a qual se torna corresponsável pelos resultados da educação. (CASTRO, 2008).

Mesmo após o período de influências mais incisivas dos organismos internacionais nos direcionamentos das políticas educacionais brasileiras, observou-se a permanência e o aperfeiçoamento dos princípios gerenciais. Termos como responsabilização, *accountability*, controle por resultados, planejamento estratégico, entre outros, passaram a ser naturalizados no campo da gestão educacional.

Um importante instrumento para a materialização da autonomia, descentralização e participação em uma vertente democrática de gestão é o Projeto Político Pedagógico Institucional. Nessa análise, constatamos que o PDI, por vezes, passa a assumir essa função, contudo, reserva alguns limites que nos remete à discussão apresentada por Veiga (2003) sobre a inovação regulatória, quando a autora destaca que,

a inovação regulatória significa assumir o projeto político-pedagógico como um conjunto de atividades que vão gerar um produto: um documento pronto e acabado. Nesse caso, deixa-se de lado o processo de produção coletiva. Perde-se a concepção integral de um projeto e este se converte em uma relação insumo/processo/produto. Pode-se inovar para melhorar resultados parciais do ensino, da aprendizagem, da pesquisa, dos laboratórios, da

biblioteca, mas o processo não está articulado integralmente com o produto (VEIGA, 2003, p.5).

No seio dessas instituições o controle burocrático tem sido legitimado sob o argumento da implementação de técnicas gerenciais modernas, mas as consequências de uma inovação de cunho regulatório estão relacionadas ao coletivo de atores que compõem uma determinada instituição, visto que se trata de uma ação que limita a participação efetiva no processo de construção. Formas fragmentadas de participação são desenvolvidas, nas quais isoladamente esses sujeitos são convidados a expressarem sua opinião sobre um processo onde não há clareza do todo. Sendo assim, como desenvolver uma concepção de homem, de sociedade, da educação e da instituição educativa, nos termos propostos por Veiga (2003)? Esse processo tem se aproximado cada vez mais de uma ação técnica que separa o pensamento da ação, comprometendo a *práxis* educativa, sendo caracterizado por essa autora como,

um conjunto de ferramentas (diretrizes, formulários, fichas, parâmetros, critérios etc.) proposto em nível nacional. Como medidas e ferramentas instituídas legalmente, devem ser incorporadas pelas instituições educativas nos projetos pedagógicos a serem, muitas vezes, financiados, autorizados, reconhecidos e credenciados (VEIGA, 2003, p.5).

Perde-se assim a essência daquilo que seria imprescindível para o alcance dos resultados de uma política pública fundamentada nos ideais de emancipação, autonomia, justiça e transformação social por meio de um projeto diferenciado e inovador de educação profissional.

Assim, presenciamos uma repetição das propostas desenvolvidas na década de 1990 na perspectiva da implantação da lógica estratégico-gerencial, sob o argumento da necessidade de modernização da gestão pública. Contudo, o interesse no alcance de resultados, através do estabelecimento de metas e direcionamento de recursos para os fins propostos nacionalmente e internacionalmente tem assumido uma posição central nas políticas atuais, em particular no desenvolvimento do projeto dos institutos federais. Nesse processo, ainda constata-se a ação efetiva dos órgãos de fiscalização externa alinhada aos princípios gerenciais e a emergência do fenômeno da judicialização da educação.

Neste caso, o que deveria se constituir em um avanço da autonomia no âmbito local tem se configurado como cumprimento de tarefas e atendimento a propostas educacionais externas, restringindo a capacidade de se pensar educação sob outras bases, onde a inovação serviria para possibilitar uma participação efetiva e a construção da autonomia pela

comunidade local, reafirmando a cidadania necessária para a perspectiva democrática que oriente a ação política no país.

Com as análises empreendidas nesse trabalho observamos que nos institutos federais, ocorreu um fenômeno de recentralização com a criação das reitorias, que se encarregam de assumir a política pensada centralmente pelo Ministério da Educação. Considerando as características dessa configuração da gestão, motivada pela incessante busca por controle dos resultados, a existência de órgãos centrais, para onde são direcionadas as demandas prioritárias e que se responsabilizam pela atuação profissional e pelo alcance dos resultados pactuados, torna-se imprescindível.

A autonomia, no verdadeiro sentido, perpassa por um processo de negociação constante entre os membros da comunidade interna, os quais são os responsáveis por definir os rumos da instituição e exercer o controle sobre os resultados que são produzidos, verificando se estes estão em consonância com as aspirações da sociedade que compõe o seu entorno. Aos resultados de um processo dessa natureza é atribuído o conceito de qualidade socialmente referenciada, como forma de cumprir o papel social das instituições de ensino. Nesse sentido, as instituições seriam as responsáveis pela criação do seu marco regulatório, em conformidade com os objetivos estabelecidos para cada nível e modalidade e expressos no Plano Nacional de Educação, documento que define a política nacional e que deve ser construído a partir de um amplo e democrático debate.

Portanto, acreditamos que não será o pleno atendimento a normas e regras externas que expressará o grau de autonomia dessas instituições, mas a tomada de consciência por parte da comunidade interna de que existe um compromisso social a ser cumprido e, para tanto, é imperativo reivindicar as condições necessárias ao desenvolvimento desse compromisso com responsabilidade e qualidade.

Com as análises realizadas notamos que essa política de expansão da rede federal de educação profissional incorpora nos documentos oficiais certo hibridismo que mescla os ideais de uma gestão democrática às tendências gerenciais sem espaços para uma discussão sistemática que aprofunde as análises sobre seus benefícios, limites e incompatibilidades na condução dos processos de gestão. Além disso, possibilita a reorganização institucional da oferta de educação profissional na rede federal, por meio de uma política pública de cunho democrático e social conjugada a essas práticas gerenciais. As características desse processo apontam para uma tentativa de humanizar o gerencialismo. Mas a definição dos limites em

que estas concepções dialogam ou se distanciam de uma proposta de gestão educacional com base nos princípios democráticos na rede federal de educação profissional ainda é um desafio para as pesquisas empíricas.

Mas, ao contrário do que parece estar posto no cenário da administração pública do Estado Brasileiro, o gerencialismo, apesar de se configurar em proposta hegemônica, não é a única alternativa para a gestão. O fortalecimento da democracia e sua constituição como valor universal requer uma relação entre Estado e sociedade civil ancorada no desenvolvimento de formas para a garantia de direitos, sem que estes sejam considerados uma concessão regulada pelas demandas do mercado, mas uma conquista cotidiana que auxilia no alcance do status de cidadão.

Conforme revelado nas análises desenvolvidas ao longo desse trabalho a orientação gerencial tem ocupado posição de destaque nas propostas de gestão dos institutos federais. Todavia, não se pode desconsiderar que nesse cenário permeado por contradições também se revelam contrapropostas e no contexto da prática as orientações de uma política podem ser recontextualizadas, possibilitando o resgate da perspectiva progressista em favor de uma gestão pautada nos reais princípios democráticos. Como nos lembra Barroso (2006b, p.13) a regulação pode provocar efeitos característicos e servir “para descrever dois tipos diferenciados de fenômeno, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

Contudo, é necessário considerar que nem todos os sujeitos são desejosos de uma participação transformadora e efetiva. No jogo social haverá sempre interesses e propostas divergentes, portanto, quanto mais fragmentado coletivamente os propósitos e finalidades da educação e os meios para seu alcance, auxiliados pela gestão, mais distante estaremos de desenvolver ações que conduzam à tão almejada qualidade socialmente referenciada. Nesse sentido, de acordo com Freitas,

é fundamental mobilizar e motivar cada escola para que ela construa o seu caminho de melhoria e, com isso, promova maior organização dos trabalhadores da educação e sensibilize todos os servidores para a importância do seu trabalho. Cada escola deve tornar-se um centro de reflexão sobre si mesma, sobre o seu futuro. Este desafio poderá ser mediatizado pelos especialistas existentes nas redes e pelas universidades, mas não poderá ser concretizado por estes se em cada escola não houver um processo interno de reflexão conduzido pela sua comunidade interna de forma participativa. Neste sentido, os gestores têm um importante papel mobilizador a cumprir (FREITAS, 2005, p.928).

Assim, uma proposta política e pedagógica para instituição não deve estar vinculada ao atendimento de exigências externas e sim nascer de uma ação concreta por parte daqueles que não se limitam a uma condição passiva perante o curso histórico, mas que é capaz de mudar os rumos da educação por meio de ações fundamentadas nos reais anseios de igualdade, democracia e justiça social, os quais não tem sido uma realidade efetiva com as orientações gerenciais adotadas pela política de educação profissional insurgente.

De acordo com Freitas e Moraes,

pensar políticas educacionais apenas através de ações pontuais, voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos, é insuficiente para caracterizar uma alteração da função política deste setor. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política de educação (FREITAS; MORAES, 2009, p.123).

Autonomia, cidadania, participação, descentralização e democracia são construções afeitas à esfera pública. As condições materiais conduzem os sujeitos a pensarem sua existência coletivamente e propor alternativas para modificá-la, para tanto é necessário que se oportunize uma formação que ultrapasse a dimensão técnica e inspire o desenvolvimento de dimensões política e humanitária, nas quais o sistema de produção não está interessado. Esse seria o papel das instituições educacionais de um Estado que admite adotar o modelo político democrático.

À guisa de considerações finais em favor de uma regulação democrática podemos tecer alguns pontos, para nós, fundamentais para dar continuidade e colaborar com o debate sobre esta problemática.

Na construção dessa tese, nos empenhamos em investigar alguns fundamentos que orientam a ação do Estado, por meio do Ministério da Educação, que tem oscilado entre os princípios de uma gestão democrática e os procedimentos operacionais propostos pelo novo gerencialismo. Tivemos a intenção de identificar como essa influência se materializa nos documentos norteadores dos institutos federais de educação profissional e os efeitos dessa regulação da educação nesse contexto, destacando suas interferências na gestão, mormente no planejamento institucional.

É importante ressaltar que as análises apresentadas focalizaram as intencionalidades expressas em documentos e informações oficiais, portanto, são passíveis de divergências em

termos práticos que podem ser reveladas em pesquisas empíricas que julgamos necessárias para o alargamento da compreensão sobre as novas formas de regulação que estão sendo operadas no setor educação, desvelando as retóricas e construindo novas alternativas para uma educação profissional de base humanista e emancipatória.

Nessa investigação o fenômeno da regulação obteve destaque por ser este um importante mecanismo para a governabilidade, atuando por meio de um aparato normativo cujo propósito é mediar relações entre Estado e sociedade em prol dos ajustes necessários à superação das contradições e dos conflitos inerentes às formas capitalistas de produção e organização social e econômica.

Em conformidade com os propósitos desse trabalho investigativo intencionamos identificar por meio de uma análise documental o papel desempenhado pelas políticas públicas na atualidade, em especial às voltadas para a gestão na educação profissional da rede federal, e sua interface com a reconfiguração da atuação do Estado por meio das mudanças nessas instituições de educação. Nota-se a substituição das formas de regulação burocrática amparadas em normas e regras por uma forma de regulação centrada nos resultados que são produzidos com os investimentos e ações do Estado.

Nesse universo, as múltiplas faces da regulação passam a ser reveladas, demonstrando que esse processo ultrapassa o âmbito local em um processo de articulação com o contexto transnacional, conforme expresso nos condicionantes disseminados pelos organismos internacionais como forma de tentar ajustar a educação aos desígnios de desenvolvimento do sistema capitalista. Essa forma de regulação são recontextualizadas nacionalmente, contexto em que são geradas formas específicas de regular o sistema educacional, por meio do estabelecimento de leis e normativas que conduzem as políticas educacionais para a reestruturação e modernização desse sistema a partir dos direcionamentos internacionais. No último nível encontram-se as instituições de ensino, que se organizam a partir das diretrizes legais e das orientações dos órgãos centrais da gestão.

Com relação à atuação do Estado na educação, há uma coerência com o papel desempenhado em outros países do globo, conforme constata a literatura internacional ao demarcar a permanência de propósitos e alterações no desenvolvimento dessas funções.

Devemos considerar que não se trata de uma visão determinista e há espaços para ações autônomas e divergentes dessas perspectivas, mas até mesmo essa possibilidade vem sendo considerada pelos novos mecanismos de regulação, os quais se especializam cada vez mais

em formas de uniformização e padronização dos processos de gestão institucional, com vista à redução de novas alternativas para a condução desses processos.

As constatações decorrentes das análises desenvolvidas nesse trabalho revelam uma tentativa de uniformizar as instituições com padrões normativos e mecanismos para induzir a adoção e implementação das políticas de governo, com propósito de manter sob controle a ordem social vigente, com ações que visam dar resposta à problemática do desemprego e da falta de escolarização de uma parcela considerável de jovens e adultos do país. Além disso, a formação profissional precisa estar adequada às constantes transformações no sistema produtivo e no mundo do trabalho, que requisitam novos perfis e um aperfeiçoamento contínuo nesse itinerário formativo.

Nessa vertente, a regulação da gestão de instituições federais de educação profissional se revelou, sobretudo, com características peculiares, entre as quais destacamos: o estabelecimento dos parâmetros para o planejamento institucional e fortalecimento dos mecanismos de regulação via contrato de gestão e intensificação da ação dos órgãos de controle externo.

Mesmo estabelecida em lei a autonomia dos meios para a implementação do projeto institucional dos institutos federais, vê-se que o Estado reservou para si formas específicas de regular a autonomia dos fins, ora fixando em lei as áreas de atuação e os limites percentuais da oferta de curso em cada nível e modalidade de ensino, ora pactuando em contrato de gestão as condicionalidades para a distribuição de recursos financeiros, como se observa no Termo de Acordo de Metas e Compromissos. Além disso, são estabelecidos mecanismos externos de avaliação dos cursos ofertados.

Em nossa concepção, até mesmo os resultados dos programas ficam comprometidos com essa lógica, tendo em vista que a instituição organiza sua gestão administrativa, pedagógica e financeira para o atendimento a termos contratuais externos, com objetivos e metas alheios à realidade local. Nesse processo, quando há possibilidade de intervenção, a comunidade interna tem a participação limitada na elaboração e desconhece os fundamentos que orientaram a construção das cláusulas. Essa situação tende a afetar o envolvimento e a participação na consecução desses objetivos e dificulta a mobilização coletiva em prol de causas comuns.

As técnicas utilizadas para a homogeneização das instituições estão sendo cada vez mais constante, tendo em vista que tem se tornado prática recorrente no âmbito educacional a

necessidade de controle das ações rotineiras no sentido da eficiência no desenvolvimento dos processos e consequente aumento dos resultados. Mas, além dessa tendência é também perceptível uma mudança nos valores que permeiam as instituições, moldados a partir de uma concepção em que as ações do setor privado são naturalizadas como alternativa, senão a única, pelo menos a mais viável para a condução das práticas no setor público.

Também se revelou no curso dessa investigação a ligação entre o arcabouço metodológico da nova gestão pública e o projeto político, econômico e social de Estado, na perspectiva de um liberalismo associado ao regime democrático, com relações estreitas com a manutenção de um modo específico de produção de bens e serviços em escala mundial. Nesse projeto, a concepção de educação como política pública é parte fundamental para a consolidação das diretrizes que o orientam. Notam-se as características de uma democracia liberal revestida de uma democracia social, sendo a prioridade desse sistema o controle das injustiças sociais (e não a eliminação delas) de modo que as desigualdades produzidas pelo capitalismo não se tornem tão evidentes e que não comprometam o seu curso. Assim, a opção do Estado são as políticas compensatórias e focalizadas em detrimento das propostas de caráter universalista.

Com as novas formas de atuação do Estado por meio das políticas públicas as estratégias de regulação tem se intensificado, não só na regularidade com que ocorrem, mas também na capacidade de modificação dos seus procedimentos. Observa-se que com essa prática a ação das instituições tem sido orientada para uma supervalorização de técnicas para o alcance ascendente de resultados. Compromete-se assim a especificidade da educação, que além de um campo de produção de saber, também deve ser um cenário para a reflexão, o debate e a formação para uma atuação efetiva na construção do regime democrático em construção. Para tanto, a organização e o funcionamento das instituições educacionais que compõem o Estado brasileiro não deve abster-se de uma fundamentação embasada em um modelo educacional que vislumbrem alternativas concretas de formação para a autonomia e consequentemente para uma cidadania desvinculada da lógica produtivista que alimenta um sistema econômico que em seu cerne produz a desigualdade e a injustiça. Sendo assim, este se constitui um grande entrave nesse processo, no qual essas ações têm consequências que nem sempre traduzem os ideais de justiça social e democracia, conforme preconizam as políticas desenvolvidas. Antes, estão atentas à manutenção e ampliação das condições de continuidade do modelo hegemônico de sociedade, pautado em desigualdades em seus mais diversos e perversos aspectos.

Esse modelo gerencial tem reforçado a perspectiva da regulação na educação com métodos e técnicas cada vez mais elaborados, que possibilitam aos órgãos centrais o alinhamento entre a ação institucional e o projeto educacional em curso no país. O Plano de Desenvolvimento da Educação, apesar de elaborado por um governo de tradição de esquerda, que habitualmente se opunha aos direcionamentos das políticas neoliberais da década de 1990, não fugiu à regra de tentar modificar a cultura da gestão da educação, com ideias inspiradas no novo gerencialismo. Nessa lógica, com a associação de recursos financeiros às estratégias de melhoria de desempenho das instituições produzem uma sobreposição dos procedimentos técnicos e administrativos com o decorrente fortalecimento da centralidade do poder sobre as decisões políticas. Trata-se de um processo de legitimação da autoridade técnica em um procedimento que conduz às características de um neotecnicismo, no qual os fins subjulgam os meios.

Como parte integrante desse Plano nacional, a Política de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica apresenta os reflexos dessa postura governamental, principalmente no que concerne à gestão das novas instituições criadas. No PDE está explícito que a criação dos institutos federais seria um marco nas políticas para a educação no Brasil, devido à possibilidade de integração entre a educação profissional e as políticas de inclusão (PDE, 2007).

Um dos instrumentos de regulação que se revelou nesta investigação foi o Plano de Desenvolvimento Institucional, configurando-se uma exigência externa, com implicações para o atendimento das necessidades da instituição em orientar os rumos de sua atuação. Podendo se revelar como um instrumento burocrático que induz a realização e a vigilância quanto ao cumprimento das ações. Assim, corre-se o risco da descaracterização do planejamento como instrumento de empoderamento das comunidades locais, o que se configura um retrocesso para uma proposta de democratização da educação, neste caso, da gestão que ora se desenha.

Nesse entendimento, a democratização da gestão deve envolver fatores relativos aos aspectos políticos relacionados à história da educação brasileira, desconstruindo o autoritarismo e a centralização de poder que favoreceram o domínio de uma determinada classe nos rumos da educação, se constituindo por muitos anos um empecilho à democratização e universalização do ensino para a população. Essa proposta de democratização também deve manter coerência com o princípio constitucional que estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado, estreitando o diálogo entre o projeto educativo em pauta e a organização social e econômica do país, em busca de alternativas que

conciliem desenvolvimento cultural e social com as formas de produção de bens e serviços e não apenas reforce um modelo econômico que continua fortalecendo a exploração humana em prol da concentração de renda para poucos. Acreditamos que as políticas públicas, com características compensatórias e focalizadas funcionam apenas como paliativo e mesclam os efeitos maléficos dessa forma de acumulação capitalista.

A condução da gestão via princípios da Nova Gestão Pública apresentou algumas implicações para os conceitos relacionados à consolidação da perspectiva democrática, que julgamos necessária para uma efetiva mudança no cenário educacional, com repercussões para o contexto social e político do país. Assim, os termos descentralização, participação e autonomia apresentaram concepções distintas na proposta de gestão dos Institutos Federais orientados pela lógica gerencial, se aproximando cada vez mais de uma abordagem técnica e pragmática do que da vertente política, orientada para a construção de uma consciência coletiva sobre os desafios do campo educacional e proposição de alternativas para a superação dos entraves à qualidade do processo formativo, o qual tem implicações para a atuação desses sujeitos na sociedade.

Em suma, o que se torna evidente é que a administração pública brasileira encontra-se num momento de transição, ao mesmo tempo, surge o desafio de implantar a matriz administrativa dos institutos federais. Uma instituição de ensino, verticalizada, *multicampi*, acreditadora e certificadora cuja principal missão é democratizar o acesso à educação profissional pública, gratuita e de qualidade nos termos da Lei 11.892/2008. Em outras palavras, uma instituição com uma matriz jurídica típica do modelo de Estado de Bem-Estar Social, mas regulada por estratégias de um modelo gerencial de administração.

Os efeitos das estratégias de regulação orientadas pela Nova Gestão Pública, diante das evidências expressas em documentos e abordagens teóricas utilizadas ao longo da produção dos capítulos, observamos que a anunciada revolução gerencial, adotada como forma de superação da ineficiência dos serviços públicos, entre eles o educacional, tem se revelado muito mais próxima de uma modernização conservadora. Termo que expressa as contradições do fenômeno analisado, ao promover uma reestruturação na organização administrativa dessas instituições federais assentada em bases que não conduzem às transformações necessárias ao desenvolvimento de forma efetivamente democráticas de gestão.

É importante considerar que os institutos federais são um grande avanço em termos de participação da esfera federal na educação brasileira. Essa política é contrária à perspectiva da

redução do papel de executor dos órgãos centrais da educação. Todavia, não é qualquer proposta de educação que atende aos interesses da maioria da população, sendo assim, algumas proposições acabam por restringir o caráter transformador da educação e colaborar para a manutenção das condições postas, em uma vertente conservadora das relações sociais.

Nesse contexto, a política de expansão da rede federal de educação profissional tem funcionado como instrumento de disseminação de um modelo de gestão gerencial, com implicações para a gestão democrática, mas em pleno acordo com o papel do Estado como mantenedor das condições de reprodução das relações sociais em prol da reestruturação produtiva e das novas demandas por formação profissional. Alia-se a estes propósitos a necessidade de estabelecimento de formas sustentáveis de atuação, assegurando o funcionamento dessa estrutura de produção. Assim, seus maiores desígnios são o aumento da competitividade, o empreendedorismo e o estreitamento da relação entre essas instituições e os arranjos produtivos locais e regionais com o nítido favorecimento da manutenção do sistema de produção vigente.

Não questionamos aqui o papel dos órgãos centrais como propositores das diretrizes que conduzam a instituição ao alcance de objetivos institucionais, todavia, os mecanismos utilizados podem não oportunizar uma discussão interna sobre os fundamentos políticos dessas propostas e seus efeitos para o modelo educacional que se desenvolve, assim, o alcance desses objetivos fica comprometido. Além disso, devemos ter clareza de que cada instituição possui uma dinâmica própria e desafios para a gestão, estes muitas vezes são desconsiderados quando o foco é apenas o desempenho institucional medido por indicadores de resultados.

As discussões apresentadas ao longo desse trabalho revelam a continuidade dos propósitos da educação profissional desenvolvida no Brasil e seu alinhamento com o sistema produtivo em vigor, acrescenta-se a esse processo novas formas de gestão e controle da organização e oferta dessa modalidade de ensino, em consonância com as necessidades de cumprimento de uma agenda global de educação, que apresenta objetivos específicos para a formação em países da América Latina. Assim, a formação técnica para atendimento à dinâmica do setor produtivo, do mundo do trabalho e dos interesses globais do capital se sobrepõe à formação integral e emancipatória, não fugindo às regras do processo de proletarianização ativa (OFFE, 1994), protagonizado pelo Estado.

Desse modo, as estratégias de regulação que deveriam oportunizar ajustes ao longo do processo formativo têm se configurado como forma de controle para a manutenção de uma

determinada condição educacional, cujos resultados não contemplam a sociedade de modo geral. Fica à mercê desse processo a efetividade social das ações que são implementadas, quando observamos no contexto educacional a carência de uma gestão centrada no atendimento das demandas para uma formação humana, crítica e cidadã. Em consonância com esse propósito que devem ser pensadas formas de regulação horizontais, cuja maior finalidade seja a consolidação e o fortalecimento do nosso regime democrático.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), **Caderno ENAP**, n. 10, 1997.
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, 2001.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação**: análise das políticas públicas governamentais de educação profissional no Brasil. 2003. 256 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo (1815-1997). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.40, n.2, p.76-105, 1997.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.
- AMARAL, C. T. de; OLIVEIRA, M. A. M. Educação profissional: um percurso histórico, até a criação e desenvolvimento dos cursos superiores de tecnologia. In: FIDALGO, F.; FIDALGO, N. L.; OLIVEIRA, M. A. M. (Orgs.). **Educação Profissional e a lógica das competências**. Petrópolis: Vozes, p. 167-206, 2007.
- ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. (Orgs.) **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. Tradução Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981, 271p.
- ARAÚJO, Bruno Melo de. O ensino agrícola e a educação: a formação do trabalhador rural. In: XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA: Conhecimento histórico e diálogo social. **Anais...** Rio Grande do Norte, 2013.
- ARAUJO, Joaquim Filipe. **Avaliação da gestão pública**: a administração pós-burocrática. Lisboa: Universidade do Minho, 2007.
- ARAUJO, J. J.; HYPOLITO, A. M.; OTTE, J. Gerencialismo e controle na rede federal de educação profissional. In: SIMPÓSIO ANPAE, 2011. **Anais...** São Paulo: Biblioteca Anpae – Série Cadernos, n.11, 2011. 1 CD.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 7-9, 2003.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BAIA HORTA, J. S. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (Coord.) **Filosofia da educação brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

BALL, Stephen J. La gestión como tecnologia moral. Un análisis ludista. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Foucault y la educación**. Disciplinas y saber. Barcelona: Morata, 1993. p. 155-168.

\_\_\_\_\_. Palestra: “The Policy Cycle/policy analysis” ocorrida em 09 de novembro de 2009 e organizada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PROPED). Disponível em <<http://kaxinawa.wordpress.com/palestras/stephen-ball/>>. Acesso em 3 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade**. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 126, p.539-564 set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BANCO MUNDIAL. Priorities and strategies for education: a World Bank sector review. Washington, 1995. Disponível em <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em 2 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 1997**. The State in a changing world. Washington DC: Banco Mundial, 1997.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação em países em desenvolvimento**. Washington: World Bank, 1987.

BARAÚNA, Rosemeire Silva. **Autonomia monitorada: o Fundescola e a gestão da educação municipal**. 2009. 168 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

BARROSO, João. (Org.). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Campinas: **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2004.

\_\_\_\_\_. Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: ASA, p.10-48, 2003.

\_\_\_\_\_. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores.** Lisboa: Educa, 2006a. p. 41-70.

\_\_\_\_\_. **A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores.** Lisboa: Educa/Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2006b.

BELONI, Belmiro Marcos; WONSIK, Ester Cristiane; PEREIRA, Arcelo Luis. **Contexto histórico e políticas públicas da educação profissional no século XXI:** apontamentos introdutórios. 2009. Disponível em <[http://www.fecilcam.br/nupem/anais\\_iv\\_epct/PDF/ciencias\\_humanas/01\\_BELONI\\_WONSIK\\_PEREIRA.pdf](http://www.fecilcam.br/nupem/anais_iv_epct/PDF/ciencias_humanas/01_BELONI_WONSIK_PEREIRA.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2011.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa.** São Paulo: Ática, 1991.

BERNSTEIN, Basil. **A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle.** Petrópolis: Vozes, 1996.

BIAGINI, Jussara, **Revisitando momentos da história do ensino técnico.** Texto constitutivo da pesquisa realizada no curso de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação: História, política, sociedade. São Paulo: PUC, 2005.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Diálogo em torno da república: os grandes temas da política e da cidadania.** Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BOBBIO, Norberto et al. **O marxismo e o Estado.** Tradução Federica L. Boccardo e Renée Levie. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BONAMINO, Alicia. **Políticas educacionais brasileiras.** Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 1999.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica.** São Paulo: Livraria Nobel, 1990.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 24 out 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União.** Brasília, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. DOU. Decreto 20.158. Lei Francisco Campos. Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. De 30/6/1931 publicado em

9/7/1931, p. 11120. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20158-30-junho-1931-536778-publicacaooriginal-34450-pe.html>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6545.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6545.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.044/82. Restabelece a modalidade de educação geral.  
**Lex:** Legislação Federal, 1982.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 53.666, de 5 de Março de 1964. Transfere a sede da Fazenda Federal de Criação de Catu, no Estado da Bahia, do Departamento de Promoção Agropecuária, para a área ocupada pelo Pôsto Agropecuário de Entre-Rios e cria o Colégio Agrícola de Catu.  
**Diário Oficial da União.** Seção 1. 10/03/1964. p. 2318.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.731 de 16 de novembro de 1993. Transforma as Escolas Agrotécnicas Federais em autarquias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 nov. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8731.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8731.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.670 de 30 de junho de 1993. Dispõe sobre a criação de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, de 1/7/1993.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei nº. 4.024**, LDB de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)> Acesso em: 24 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.552 de 16 de fevereiro de 1959. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1959/3552.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei 11.195**. Brasília: nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Um novo modelo em educação profissional e tecnológica**. Brasília: MEC/SETEC, 2010. Disponível em: <<http://www.ifrs.edu.br>>. Acesso em: 20 jun 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Concepções e diretrizes:** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: MEC, 2008, 43 p.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 abr 1997. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=146021&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, p. 18, 26 jul. 2004a. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=238991&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 6 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, p. 231, 31 dez. 1942. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30374&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 dez. 1994. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140342&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 22 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.759 de 20 de agosto de 1965. Dispõe Sobre a Denominação e Qualificação da Universidades e Escolas Técnicas Federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Seção 1 - 24/8/1965, p. 8554.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.670 de 30 de junho de 1993. Dispõe sobre a criação de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF Seção 1 - de 1/7/1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Proposta em discussão:** políticas públicas para a educação profissional e tecnológica. Brasília, abr. 2004. p.70. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Relatório de Gestão – 2013**. Bahia, 2013.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Relatório de Gestão – 2012**. Bahia, 2012.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – 2009/2013**. Bahia, 2009.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano. **Relatório de Gestão – 2012**. Bahia, 2012.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – 2009/2013**. Bahia, 2009.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Estatuto – 2009**. Bahia, 2009.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano. **Estatuto – 2009**. Bahia, 2009.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano. **Regimento Geral – 2013**. Bahia, 2013.

\_\_\_\_\_. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Regimento Geral – 2013**. Bahia, 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais do sistema federal de ensino. In:\_\_\_\_\_. **SINAES: da concepção à regulamentação**. 4. ed. Brasília: INEP, 2007.

\_\_\_\_\_. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Documentos Básicos para a Implantação da Reforma do Ensino de 1.º e 2.º graus**. Lei n.º 4.024 de 20 de dezembro de 1961 e Lei n.º 5.692 de 11 de agosto de 1971 – Parecer CFE n.º 45/72. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1975.

\_\_\_\_\_. Decreto lei 6.141 de 28 de dezembro de 1943. **Lei orgânica do ensino comercial**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.952, de 12 de março de 2013. Dispõe sobre a vinculação das Escolas Médias de Agropecuária Regional ao Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 13/3/2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 60.731, de 19 de Maio de 1967. Transfere para o Ministério da Educação e Cultura os órgãos de ensino do Ministério da Agricultura e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 22/5/1967, p. 5543.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de Janeiro de 1942. Fixa as bases de organização do ensino industrial em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-133697-pe.html>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília: SEFOR, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM**. Brasília: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Expansão da rede federal**. 2011. Disponível em:

<[http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=2](http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2)> Acesso em: 06 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Lei n 8.731 de 16 de novembro de 1993. Transforma as Escolas Agrotécnicas Federais em autarquias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 nov. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8731.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8731.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Chamada Pública 02/2007. Chamada para a adesão das Instituições que compõem a Rede federal de Educação tecnológica aos IFs. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/chamada\\_publica\\_ifets3.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/chamada_publica_ifets3.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto lei 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0200.htm)> Acesso em: out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003**. Brasília: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 7.566 de 23 de setembro de 1909. Cria nas Capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices para o ensino profissional primário e gratuito. **Coleções de Leis do Brasil**. Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 31 dez. 1909. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 506 de 13 de março de 2013. Auditoria operacional. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/educacao/Relatorio%20Voto%20Acordao%20-%20Educacao%20Profissional.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relatorio%20Voto%20Acordao%20-%20Educacao%20Profissional.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria nº. 175 de 09 de julho de 2013. Orienta as unidades jurisdicionadas sobre a elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão de 2013, com base na DN TCU nº 127/2013. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_ordinarias\\_extraordinarias/2013](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_ordinarias_extraordinarias/2013)>. Acesso em: 7 abr. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista de cultura e política Lua Nova**, nº 45, p. 49-96, 1998.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, janeiro, 1996.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e Gestão Educacional: cenários, princípios e estratégia. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA Maura C.(Orgs.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020):** diálogos e perspectivas. Brasília: Liber livro, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política educacional:** desafios e tendências. Porto Alegre: Sulina; Natal: EDUFRRN, 2004.

CAMPANTE, Rubens Goytacá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003.

CANOTILHO, José J. G. Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública. In: AAVV. **Moderna gestão pública:** dos meios aos resultados. Oeiras: INA, p. 21-34. 2000.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-9, ago. 1990.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Accountability e empoderamento: estratégias gerenciais na escola. **Cadernos Anpae**, Porto Alegre, RS, nº 04, 2007. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/>>. Acesso em: 8 abr. 2008.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área educacional. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2007.

CEPAL. **América Latina y el Caribe:** políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile, abril de 1995.

\_\_\_\_\_. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe:** la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

\_\_\_\_\_. **Transformación productiva con equidad:** la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, marzo de 1996. La brecha de la equidad: América Latina, en el Caribe y la cumbre social. Santiago de Chile, 12 de marzo de 1997.

\_\_\_\_\_. **Transformacion productiva con equidad.** Santiago do Chile, 1990.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento:** eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, agosto de 1992.

CHOSSUDOUSKY, Michel. **A globalização da pobreza:** impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Tradução Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The managerial state:** power, politics and ideology in the remaking of social welfare. Cidade: Sage, 1997.

CODATO, A.; PERISSINOTO, R. **O Estado como instituição.** Uma leitura das “obras históricas de Marx”. Crítica Marxista. 2000. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos914/estado-instituicao-marx/estado-instituicao-marx2.shtml>>. Acesso em: set. 2011.

CONCEFET. **Manifestação do CONCEFET sobre os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia**. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.celia.na-web.net/pasta8/CONCEFET\\_Manifestacao\\_IFET.pdf](http://www.celia.na-web.net/pasta8/CONCEFET_Manifestacao_IFET.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2014.

CORDÃO, F. A. A Educação Profissional no Brasil. In: PUC/SP (Org.) **Ensino Médio e Ensino Técnico no Brasil e em Portugal: raízes históricas e panorama atual**. Campinas: Autores Associados, 2005. (Coleção Educação Contemporânea)

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista Administração Pública** [online]. 2008, v.42, n.5, p. 829-874. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>>. Acesso em: nov. 2012.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système**. Paris: Éditions du Seuil, 1977.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.113, p.1099-1120, out.-dez., 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 07 jun 2012.

\_\_\_\_\_. The Thatcherite project in education. **Critical Social Policy**. Winter Issue, p. 4-19, 1990.

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. Nova Delhi, 1993. Disponível em: <[www.unesco.org.br/publicacoes/copy\\_of\\_pdf/decnovadelhi](http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decnovadelhi)>. Acesso em: 20 fev. 2012.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC, UNESCO, 1998.

DELPHINO, Fátima Beatriz de Benedictis. **A educação profissional: contrapondo entre as políticas educacionais e o contexto produtivo**. São Paulo: Ícone. 2010.

DENHARDT, J. V; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving rather than steering**. New York: M. E. Sharpe, 2003.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo Perspectiva**, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392001000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 jun.2012.

DOMINGOS SOBRINHO, Moisés. Universidade Tecnológica ou Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia? Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos.>> Acesso em: 17 dez. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 maio 2012.

DUPRIEZ, Vicent; MAROY, Christian. Regulation in school systems: A theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium. **Journal of Education Policy**, n.4, p.375-392, 2003.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Nacional, 1960.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: UnB, p. 99-128, 2010.

\_\_\_\_\_. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1992.  
EVANGELISTA, Ely Guimarães dos Santos. **A UNESCO e o mundo da cultura**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas: Unicamp, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, M. F. S. Administração Pública e Políticas Públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 3, n. 45, p. 813-836, 2011.

\_\_\_\_\_. Gestão do Setor Público e Reforma da Educação no Brasil. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, n.8, p. 137-150, 1995.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18 n.51, p.21-30, 2003.

FERRETTI, Celso João. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico. **Educação & Sociedade**, v. 21, n. 70, p. 80-99, 2000.

FOGACA, Azuete; SALM, Cláudio L.. Educação, trabalho e mercado de trabalho no Brasil. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 4, Dez. 2006. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252006000400021&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000400021&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2014.

FREITAS, S.; MORAES, S. (Orgs.). **Contra o desperdício da experiência: a pedagogia do conflito revisitada**. Porto Alegre: Redes Editora, 2009, 183 p.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: Avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p.911-933, Especial - Out. 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da práxis**. 4. ed. São Paulo: Cortez. Instituto Paulo Freire, 2004.

GARCIA, Sandra Regina de Oliveira; MOURA, Dante H.; RAMOS, Marise N. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**. Brasília: MEC, 2007. (Documento Base)

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984, 458p.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? Rio de Janeiro: **Revista da Administração Pública**, v.40, n.4, p.615-630, jul./ago. 2006.

GOMES, Marcelo Barros. A experiência recente e a agenda futura do Tribunal de Contas da União na análise e avaliação do desempenho de entes reguladores no Brasil. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Out. 2005. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/gomes\\_reg.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/gomes_reg.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 2, p.27.

GRAY, A.; JENKINS, B. **From public administration to public management: reassessing a revolution?** Public Administration, v. 73, n.1, 1995

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Nação, nacionalismo, Estado. **Estudos Avançados**. [online]. 2008, v. 22, n.62, pp. 145-159. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100010)>. Acesso em: nov. 2012

HADDAD, S. (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HAM, C.; HILL M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_; SALM, José Francisco. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Brasília: UnB, 2010.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Caderno CEDES, Campinas, v. 21, n.55, nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18 nov. 2012.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p.3-19, Spring 1991.

\_\_\_\_\_. Beyond the public bureaucracy State? **Public administration in the 1990s**. Londres: LSE, 1990.

IANNI, O. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Projeto Político-Pedagógico do IFRN**: uma construção coletiva. Resolução 38/2012-CONSUP/IFRN, de 26/03/2012.

JACOMETTI, Márcio. Reflexões sobre o contexto institucional brasileiro contemporâneo e as transformações na educação profissional. **Educar**. Curitiba: UFPR, n. 32, p. 233-250, 2008.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KUENZER, Acácia Zeneida (Org.). **Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LASSWELL, Harold. La concepción emergente de las ciencias de política. En: ???

VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. **El estudio de las políticas públicas**. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, p.105-118, 1996.

LESSARD, C. Évolution du métier d'enseignant et nouvelle régulation de l'éducation. **Recherche et Formation**, Lyon, n. 35, p. 91-116, 2000.

LIMA, L.C. **A Escola como Organização Educativa**: Uma Abordagem Sociológica. São Paulo: Cortez, 2003, 189 p.

LIMA, Oliveira. **História da Civilização**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

MACHADO, Geraldo. Reiventando o estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne. In: \_\_\_\_\_; PINHO, Antônio et al. **Gestão pública**: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001, p.08-22.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, v. 9, n. 1, p.4-16, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do Ciclo de Políticas e suas Contribuições para Análise da trajetória de Políticas Educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação**, PPGE/ME FURB, v.1, maio/ago. 2006.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre Justiça Social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. de 2009.

MAJONE, G. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.** Mexico, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública: Fondo de Cultura Económica, 2005.

MANFREDI, Silvia. Educação Profissional no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção os Pensadores)

MAROY, Christian. Regulations and inequalities in European education systems: final report. Université Catholique de Louvain. 2004. Disponível em:  
<[http://www.girsef.ucl.ac.be/reguleducnetwork\\_VF\\_10dec041.pdf](http://www.girsef.ucl.ac.be/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2010.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, André Silva. Todos pela educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31. **Anais...** Caxambú, 2008. p. 1-16.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Estudo de Caso. Adaptação da obra de Robert K. Yin Case Study Research: design and methods. Disponível em:  
<[http://www.focca.com.br/cac/textocac/Estudo\\_Caso.htm](http://www.focca.com.br/cac/textocac/Estudo_Caso.htm)>. Acesso em: 13 jun 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.1, p. 43-77, jan./abr. 1997.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S.; TEIXEIRA, Francisco Lima C. O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 2000, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Santa Catarina: ANPAD, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2000, 320 p.

MILITÃO, S. C. N. Organismos Internacionais: arautos da descentralização educativa na década de 90. **InterATIVIDADE**, v. 1, p. 1-7, 2006.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NOGUEIRA, Francis Mary G.; RIZZOTTO, Maria Lucia F. Democratização da educação escolar: as missões Robinson, Ribas e Sucre e o Estado venezuelano inscrito na Constituição

de 1999. In: BORGES, Liliam Faria Porto; MAZZUCO, Neiva Galina. (Orgs.). **Democracia e políticas sociais na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2009.

O' CONNOR, J. **Crisis de acumulacion**. Barcelona: Ediciones Península, 1987.

OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C.(Org.), **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 122-139, 1987.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teorias do Estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.10-53, 1984.

OFFE, Claus; Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar Keynesiano: reflexiones acerca de sus limitaciones históricas. In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, octubre, 2007.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Desorganizado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA, Dalila A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, out. 2005.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAAE**, v.25, n.2, p. 197-209, maio/ago., 2009.

OLIVEIRA, Ramon de. A ação da Organização dos Estados Ibero-americanos na educação profissional: o Programa IBERFOP. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 51, n. 4, p. 3, 2010.

PACHECO, E. Novas perspectivas para a rede federal de educação profissional e tecnológica. 2007. Disponível em: <<http://www.mec.org.br>>. Acesso em: 23 maio 2013.

PAIVA, Edil Vasconcellos de; ARAUJO, Flávia Monteiro de Barros. A política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 03, dez. 2008. Disponível em: <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-25822008000300004&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-25822008000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 5 set. 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.1, 2005, p.36-49.

PÉREZ SÁNCHEZ, M (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINHO, Antônio. A evolução do Estado moderno. In: MACHADO, Geraldo; PINHO, Antônio et al. **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001, p.29-42.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 19.ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 39-73.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RAMOS, Marise Nogueira. A educação profissional pela pedagogia das competências ea superfície dos documentos oficiais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 401-422, 2002.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação Perspetivas e conceitos. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 39, 2013.

REYNAUD, Jean Daniel. **Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale**. 3. ed. Paris: A. Colin, 1997.

\_\_\_\_\_. **Le conflit, la negociation et la règle**. Paris, October, 1999.

ROCHA, M. A legitimação do Estado pela cidadania e pelos direitos fundamentais. **Ciência et Praxis**, Brasil, v. 2, n. 3, p. 13-18, 2009. Disponível em: <<http://www.fip.fespmg.edu.br/~edifesp/index.php/scientae/article/view/71/50>>. Acesso em: 13 ago. 2011.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROSA, Juliano de Melo. **As vozes de um mesmo tempo: a educação física institucionalizada no período da Ditadura Militar em Cacequi**. Santa Maria: UFSM, 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social: ensaios sobre a origem das línguas; discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes**. Tradução Lourdes Santos Machado. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SABBI, Volmir. A influência do Banco Mundial e do Bid através do PROEP na reforma da educação profissionalizante brasileira da década de 1990. In: IX ANPED SUL. **Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**, 2012.

SALERNO, Soraia C. Kfour. **Administração Escolar e Educacional: planejamento, políticas e gestão**. Campinas: Alínea, 2007.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público. **Anais... XXX ANPAD**, São Paulo, 2006. CD-ROM.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro, 2005.

SANO, H.; ABRUCIO, F. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.48, n.3, p.64-80, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar la democracia e reinventar el Estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, Francisco José Santana Nunes dos. Dos Fluxos Escolares Esperados aos Fluxos Escolares Reais. A Regulação Local da Educação e suas Lógicas de Ação. Disponível em: <[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/907/1/18146\\_dep.17657\\_Dissertacaovs2009.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/907/1/18146_dep.17657_Dissertacaovs2009.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2013.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, n.100, p.1231, out. 2007.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.88, n.219, p.331-344, mai./ago. 2007. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/501/511>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola**. São Paulo: Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2006.

SCHUBERT, Klaus. **Politikfeldanalyse: Eine Einführung**. Opladen: Leske + Budrich, 1991.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, p. 222-248, 2011.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, M<sup>a</sup> Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Antonia Almeida Silva. Análise política e políticas educacionais: tendências e perspectivas teórico-metodológicas. **Revista Publicatio UEPG Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Lingüística, Letras e Artes**, Ponta Grossa, v.16, n.1, p.35-43, jun. 2008.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999.

SILVA, Edvaldo Pereira da. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima – IFRR: importância para o contexto regional na execução da educação profissional como política pública. In: GARÓFALO, Gilson de Lima; PINHO, Terezinha Filgueiras de. (Orgs.). **Políticas públicas: limites e possibilidades**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, M<sup>a</sup> Abádia da. Autonomia Escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira. **Escolas gerenciadas planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiás: UCG, 2004.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

SOARES, Leôncio. **Aprendendo com a diferença: estudos e pesquisas em educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n 03, p. 123-140, dez. 2009.

SOUZA, C. A nova gestão pública. In: MACHADO, Geraldo; PINHO, Antônio et al. **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001, p.45-68.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, p.20-45, 2006.

SOUSA, Cynthia Pereira de (Org.). **História da educação: processos, práticas e saberes**. 3.ed. São Paulo: Escrituras, 2003.

STUTZ, Beatriz Lemos; LUCENA, Carlos Alberto. Educação profissional e os ideais liberais presentes no pensamento educacional brasileiro. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 10, n. 38, 2010. Disponível em: <<http://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/histedbr/article/view/3546>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório 2008**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca.aspx>>. Acesso em: 8 de jan. 2014.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

\_\_\_\_\_. Educación para todos: la propuesta, la respuesta (1990-1999). Buenos Aires. Conferência Anual da Sociedade Internacional de Educação Comparada, Toronto, abril, 1999.

UNESCO. La UNESCO y el desarrollo educativo en América Latina y el Caribe. **Boletín Proyecto Principal de Educación**, n.45, p.5-18.1998.

UNESCO. Proyecto Principal de Educación. **Declaração de Santiago**. Santiago do Chile. Boletín n. 31, ago. 1993. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

UNESCO. **A declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Delhi-Índia, 1993. Disponível em: <[http://www.unesco.org.br/publica/Doc\\_Internacionais/declaraNdelhi](http://www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi)>. Acesso em: 22 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Declaración de Quito. **Boletín Proyecto Principal de Educación**, n.24, p.44-49, 1991.

VEIGA, Ilma PA. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória. UNICAMP, **Caderno CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, 2003.

VELASQUEZ, A. V. V. **Notas sobre el estado y las políticas públicas**. Colombia: Almudena, 2001.

VIANA, Nildo. A Constituição das Políticas Públicas. **Revista Plurais** (Online), v. 1, p. 94-112, 2006. Disponível em: <<http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/revistaplurais/article/view/69/96>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1988.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1991, p. 279-418.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org., introd. e trad.). **Sociologia da burocracia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, p. 15-28.

\_\_\_\_\_. **Os três tipos de poderes legítimos**. Disponível em: <<http://www.lusosofia.net>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

ZIBAS, D. M. L. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. Autores Associados, Rio de Janeiro. Campinas, n. 28, p.24-36, jan./fev./mar./abr. 2005.