



**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
UNIDADE CADEMICA DE PÓS GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
DOUTORADO**

**EDVALDO PERERIRA DA SILVA**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO AOS PROCESSOS DE INTE-  
GRAÇÃO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMBATE ÀS DESI-  
GUALDADES PELO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNO-  
LOGIA**

**São Leopoldo - RS,**

**2016**

**EDVALDO PERERIRA DA SILVA**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO AOS PROCESSOS DE INTE-  
GRAÇÃO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMBATE ÀS DESI-  
GUALDADES PELO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNO-  
LOGIA**

Tese apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor, pelo Programa de  
Pós-Graduação em Ciências Sociais da Univer-  
sidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.  
Área de concentração: **Atores Sociais, Políti-  
cas Públicas e Cidadania**

**Orientador:** Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky

**São Leopoldo - RS,  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Biblioteca do Instituto Federal de Roraima- IFRR)

S586l Silva, Edvaldo Pereira da.

Limites e possibilidades de contribuição aos processos de integração regional, desenvolvimento local e combate às desigualdades pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia / Edvaldo Pereira da Silva. – São Leopoldo - RS, 2016.

Orientador: Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS/RS, 2016. 325p.

1. Instituto Federal. 2. Educação profissional. 3. Ação social. 4- Desigualdades.  
5- Desenvolvimento local. I - Título. II. Ruscheinsky, Aloisio (orientador).

CDD- 371.4250981

**EDVALDO PERERIRA DA SILVA**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO AOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMBATE ÀS DESIGUALDADES PELO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Aprovado em: 24 / 08 / 2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky – UNISINOS

---

Prof. Dr. José Rogerio Lopes – UNISINOS

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Máira Baumgarten Corrêa – UFRGS

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Marise Nogueira Ramos – UERJ / FIOCRUZ

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Monika Dowbor Silva – UNISINOS

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao Criador, pela graça que me tem concedido, permitindo que em minha vida ocorram tantos acontecimentos importantes para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

A seguir, quero externar meus agradecimentos àqueles que, de uma forma direta ou indireta, tiveram alguma participação, exerceram influência ou contribuíram para que este trabalho chegasse ao seu final, dentre os quais destaco:

- a minha família, que apesar das dificuldades, sempre me apoiou e esteve ao meu lado, mesmo nos momentos de distanciamento físico, necessários ao processo de formação;

- os amigos do dia-a-dia e os companheiros de luta e de trabalho, pelas trocas de ideias, esclarecimentos e apoio no enfrentamento dos desafios do cotidiano;

- aqueles, cujas atitudes e ações sempre foram por mim, assimiladas como estímulo à reflexão e à motivação, para revigorar as energias e continuar determinado na luta pela superação das dificuldades, no sentido de cumprir com as metas estabelecidas, mesmo que em sua racionalização e orientação de sentidos, não fosse essa a intenção;

- o IFRR, instituição que respeito, que tive o privilégio de ver nascer, de acompanhar seu desenvolvimento como partícipe de sua história, e que, pela qual tenho um profundo sentimento de pertença e reconhecimento, pelas oportunidades a mim proporcionadas, tanto como servidor, quanto como profissional;

- as instituições que constituíram os estudos de caso desta tese, em especial, aos seus gestores e demais profissionais que participaram da amostra para a coleta de dados, pela receptividade, aceitação e espontaneidade com que se dispuseram a colaborar e participar;

Por fim, quero externar meus profundos agradecimentos ao professor Aloisio Ruscheinsky, pelas orientações e críticas, bem como a todo o corpo docente e administrativo da UNISINOS, com os quais tive o privilégio de conviver e interagir ao longo do percurso de formação e execução deste curso, pelos ensinamentos, respeito e profissionalismo com que sempre fui acolhido e atendido.

## RESUMO

O tema desta tese são os Institutos Federais, localizados na Região Norte do Brasil, como atores sociais executores da política pública de educação profissional. O objetivo foi contribuir para a compreensão do processo social de constituição dessas instituições, a partir da identificação dos limites e possibilidades de sua contribuição para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades, em decorrência da pertinência de sua definição legal e dos efeitos práticos de sua ação social. Levando em consideração as condições estruturais e de funcionamento dessas instituições, o estudo pretendeu investigar se elas podem realmente corresponder às expectativas geradas em torno de sua criação, segundo a percepção de seus gestores. A partir da contextualização da educação profissional no país e da Rede Federal na Região Norte, contrasta os pressupostos de criação, objetivos e finalidades dessas instituições com as condições estruturais de seus processos de implantação e a realidade concreta em que estão inseridas. O problema investigado coloca em evidência, junto aos gestores, o questionamento se essas instituições podem realmente atender às expectativas delineadas para sua função social, segundo os pressupostos da lei 11.892/08, e como podem fazê-lo. A fundamentação teórica buscou referências que, reconhecendo a diversidade dos contextos sociais e a complexidade das relações, dimensões e fatores inerentes à estruturação e à organização da vida em sociedade, permitam sustentar os argumentos e considerações acerca dos Institutos Federais e de suas ações. Assim, a complexidade e diversidade das questões envolvidas na situação-problema e a própria dinâmica do contexto social puderam ser consideradas na amplitude de suas extensões, como variáveis que tanto podem ser influenciadas, quanto influenciar na dinâmica de funcionamento dessas instituições. Como procedimento metodológico foram selecionados três Institutos, como casos a serem estudados. Os dados foram coletados por meio da aplicação de questionário e realização de entrevista, sistematizados e considerados, segundo os procedimentos da análise de conteúdo. Nas considerações finais, é feito o reconhecimento das limitações deste estudo, consciente de que o assunto não foi esgotado, mas com a convicção de que os objetivos propostos foram alcançados, permitindo respostas consistentes à situação-problema. Chega-se à conclusão de que, entre as disposições legais e o discurso oficial, há um dilema posto para os Institutos Federais, em relação aos sentidos de sua função social: ou agem como escolas obedientes e atendem, em seus processos formativos, às demandas do processo produtivo, ou redimensionam suas ações e focalizam nas perspectivas do desenvolvimento humano. Nesse contexto, a possibilidade de realizar impactos sociais pelos Institutos Federais é relativa, dependendo dos sentidos das ações de seus agentes sociais e da reciprocidade nos contextos interno e externo. O tema desta tese continua em aberto, propício à realização de outros trabalhos, inclusive, com a participação de atores sociais ainda não considerados.

**Palavras Chave:** Instituto Federal. Educação Profissional. Ação Social. Desigualdades. Desenvolvimento Local.

## SUMMARY

The theme of this thesis are Federal institutions located in the northern region of Brazil, as social actors executors of public policy professional education. The objective was to contribute to the understanding of the social process of establishment of such institutions, from the identification of the limits and possibilities of its contribution to regional integration, local development and the fight against inequality, due to the relevance of its legal definition and the practical effects of its social action. Taking into account the structural conditions and functioning of such institutions, the study sought to investigate whether they can actually meet the expectations generated around its creation, according to the perception of their managers. From the context of professional education in the country and the Federal Network in the North, contrasts the assumptions, goals and purposes of these institutions with the structural conditions of their deployment processes and the reality in which they are inserted. The problem investigated puts in evidence among the managers, questioning whether these institutions can really meet the expectations outlined for its social function according to the assumptions of the 11.892/08 law and how they can do it. The theoretical foundation sought references that, recognizing the diversity of social contexts and the complexity of the relationships, dimensions and factors involved in the structuring and organization of life in society, may support the arguments and considerations of Federal Institutions and their actions. Thus, the complexity and diversity of the issues involved in the problem situation and the dynamics of the social context might be considered in the amplitude of their extensions, as variables that can be influenced, how much influence the dynamics of functioning of such institutions. As methodological procedure three institutes were selected as cases to be studied, the data were collected through questionnaires and conducting interview, systemized and considered in accordance with the procedures of content analysis. In the final considerations is the recognition of the limitations of this study, aware that the subject was not exhausted, but with the conviction that the goals were achieved, enabling consistent answers to the problem situation. One arrives at the conclusion that, between the legal provisions and the official discourse there is a dilemma for the Federal Institutes in relation to the senses of its social function, or act as obedient and schools meet in their formative processes demands of the productive process, or resize your actions and focus on human development perspectives. In this context, the possibility of fulfilling the social function of the Federal Institutes is relative, depending on the directions of their social agents and reciprocity, in internal and external contexts. The theme of this thesis is still open, conducive to the realization of other works, including with the participation of social actors have not yet considered.

**Keywords:** The Federal Institute. Professional Education. Social Action. Inequalities. Local Development.

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

<b>Figura 1</b> Esquema orientador para o processo de investigação. ....	33
<b>Figura 2</b> Estrutura da fundamentação teórica e disposição dos capítulos da tese.....	36
Quadro 1 Definição da população alvo e amostra para a coleta de dados .....	22
Quadro 2 Concepções sobre o Estado e suas funções .....	47
Quadro 3 Taxas de frequência regional, população residente de 6 a 24 anos de idade, 2012.....	113
Quadro 4 Taxas de frequência ao ensino por idade, nível e cor - 2012 .....	115
Quadro 5 Pessoas residentes e rendimento mensal familiar per capita .....	116
Quadro 6 Saneamento básico segundo as Grandes Regiões e estados da Região Norte - 2012.....	118
Quadro 7 Valor total dos recursos do PROEP investidos por esfera administrativa.....	181
Quadro 8 Parcerias Internacionais da Rede Federal, até 2010 .....	189
Quadro 9 Rede Federal de Educação Profissional na Região Norte, até 2014.....	202
Quadro 10 Forças institucionais na visão dos gestores .....	223
Quadro 11 Fragilidades institucionais na visão dos gestores .....	226
Quadro 12 Oportunidades institucionais na visão dos gestores .....	231
Quadro 13 Ameaças à instituição na visão dos gestores .....	234
Quadro 14 Visão dos gestores sobre o planejamento institucional .....	258
Quadro 15 Percepção dos gestores quanto à articulação entre os cursos e programas de ensino desenvolvidos pela instituição e seu contexto externo .....	262
Quadro 16 Percepção dos gestores em relação às atividades de pesquisa e inovação tecnológica desenvolvidas pela instituição .....	266
Quadro 17 Percepção dos gestores em relação às atividades de Extensão desenvolvidas pela instituição .....	272
Quadro 18 Percepção dos gestores em relação às atividades de acompanhamento de egressos desenvolvidas pela instituição .....	274
Quadro 19 Indicadores de gestão dos Institutos Federais, segundo o TCU - Acórdão nº 2.267/2005	275
Quadro 20 Indicadores de gestão do estudo de caso I, segundo o Acórdão do TCU nº 2.267/2005...	277
Quadro 21 Indicadores de gestão do estudo de caso II, segundo o Acórdão do TCU nº 2.267/2005 .	277
Quadro 22 Indicadores de gestão do estudo de caso III, segundo o Acórdão do TCU nº 2.267/2005	278
Quadro 23 Percepção dos gestores quanto aos resultados dos indicadores de gestão do TCU.....	288
Quadro 24 Percepção dos gestores em relação à política de valorização do servidor.....	290
Quadro 25 Percepção dos gestores em relação à política de capacitação e formação continuada do servidor.....	290
Quadro 26 Percepção dos gestores sobre relações internas e servidores .....	291

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLs – Arranjos Produtivos Locais  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica  
CF – Constituição Federal  
CGSUP – Coordenação Geral de Supervisão da RFEPT  
CGU – Controladoria Geral da União  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CONCEFET – Conselho Nacional dos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica  
CONEAF – Conselho Nacional das Escolas Agrotécnicas Federais  
CONIF – Conselho Nacional das Instituições da RFEPT  
FIES – Programa de Financiamento Estudantil  
FORPROEXT – Fórum dos Pró Reitores de Extensão da RFEPT  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade  
IFRR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima  
IFs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96)  
MI – Ministério da Integração  
MP – Ministério Público  
MTE/DIEESE – Ministério do Trabalho e Emprego / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
PADs – Processos Administrativos Disciplinares  
PAS – Plano Amazônia Sustentável  
PAT – Plano de Trabalho Anual  
PBP – Programa Brasil Profissionalizado  
PDE – Plano Decenal de Educação  
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional  
PERF – Plano de Expansão da Rede Federal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos  
PROEP – Programa de Reforma da Educação Profissional  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PROUNI – Programa Universidade Para Todos  
REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RFEPT – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica  
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 A PROPOSTA DE PESQUISA - OBJETO DE ESTUDO E O TEMA DA PESQUISA .....	14
1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA SOCIAL E CIENTÍFICA .....	15
1.3 O PROBLEMA DA INVESTIGAÇÃO, OS OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÃO PARA AS CIÊNCIAS SOCIAIS .....	16
1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS E DELINEAMENTO GERAL DA PESQUISA .....	19
1.5 CARACTERIZAÇÃO DOS CASOS EM ESTUDO E A DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	20
1.6 INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS, POPULAÇÃO ALVO E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	21
1.7 OS CAMINHOS PERCORRIDOS E OS PROCEDIMENTOS NA COLETA DE DADOS:.....	23
1.8 OS TRILHOS DA ANÁLISE DOS DADOS.....	24
1.9 A INVENÇÃO E TEOR DOS CAPÍTULOS: ESTRUTURANDO A TESE .....	26
<b>2 O ESTADO MODERNO: GOVERNO, POLÍTICA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>34</b>
2.1 O ESTADO: DO SURGIMENTO ÀS CONFIGURAÇÕES ATUAIS .....	34
2.1.1 O Estado Segundo Hegel .....	36
2.1.2 O Estado sob o prisma de Marx .....	38
2.1.3 O Estado e o indivíduo de acordo com Durkheim .....	39
2.1.4 O Estado e a burocracia em Weber .....	42
2.1.5 O Estado diverso e campo de poder em Bourdieu .....	45
2.1.6 Considerações complementares sobre as concepções de Estado .....	47
2.2 A DISTINÇÃO DO ESTADO LIBERAL: ONTEM E HOJE .....	49
2.3 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL .....	51
2.4 O ESTADO BRASILEIRO: PRESSUPOSTOS DOS CONDICIONANTES POLÍTICOS .....	54
2.5 TENSÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS: DELINEAMENTOS E CONDICIONANTES .....	57
2.6 OS INSTITUTOS FEDERAIS EXPRESSÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL .....	60
2.7 O EXERCÍCIO DO PODER E O PROCESSO INSTITUCIONAL DE TOMADAS DE DECISÕES .....	61
2.8 O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA E O EXERCÍCIO DO PODER .....	67
<b>3 ELEMENTOS DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO SOCIAL: ENFOQUES DOS ATORES SOCIAIS .....</b>	<b>73</b>
3.1 ATORES SOCIAIS OU AGENTES DA AÇÃO SOCIAL.....	75
3.1.1 Atores Sociais em Weber .....	75
3.1.2 Atores Sociais na abordagem de Touraine.....	78

3.2 AÇÃO SOCIAL .....	82
3.2.1 Ação Social em Weber.....	82
3.2.2 Ação Social em Parsons.....	85
3.2.3 Ação Social em Schutz.....	87
3.2.4 Ação Social, ou Ação Comunicativa em Habermas.....	89
3.2.5 Ação Social como relação de poder em Bourdieu .....	92
3.3 O DILEMA DA RACIONALIDADE DA AÇÃO OU UM LUGAR PARA A RAZÃO INTERSUBJETIVA .....	94
3.4 TEORIA DA AÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE ANÁLISE DOS INSTITUTOS FEDERAIS .....	99
<b>4 O FENÔMENO DAS DESIGUALDADES: GÊNESE E PERMANÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL NO CENÁRIO.....</b>	<b>102</b>
4.1 A GÊNESE DAS DESIGUALDADES .....	102
4.2 CONFIGURAÇÃO DA DESIGUALDADE COMO QUESTÃO SOCIAL.....	109
4.3 A INCIDÊNCIA DAS DESIGUALDADES NO BRASIL.....	112
4.4 O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES: LIMITES E POSSIBILIDADES .....	119
<b>5 INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: REGIÃO NORTE DO BRASIL.....</b>	<b>124</b>
5.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	124
5.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, AMBIENTAL, HUMANO E SOCIAL .....	128
5.2.1 Pressupostos do Desenvolvimento Econômico.....	129
5.2.2 Pressupostos do Desenvolvimento Humano .....	132
5.3 O BINÔMIO DESENVOLVIMENTO LOCAL E A PERSPECTIVA SOCIAL .....	134
5.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	140
6.1 EDUCAÇÃO E SOCIEDADE.....	144
6.1.1 A Tipologia ou os Aportes da Sociologia dos Clássicos à Educação.....	145
6.1.2 Vertentes Contemporâneas na Sociologia da Educação.....	151
6.2 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: PERCURSOS HISTÓRICOS ATÉ OS INSTITUTOS FEDERAIS .....	159
6.2.1 A Educação Profissional e sua Vinculação ao Capital e ao Processo Produtivo .....	160
6.2.2 Educação Profissional no Estado Nacional pós-30 ou Estado ampliado .....	163
6.2.3 A Educação Profissional no Período dos Governos Autoritários.....	167
6.2.4 A Educação Profissional da redemocratização à nova Constituição.....	170
6.2.5 A Educação Profissional nas transmutações dos anos 90 .....	176
6.2.6 A Expansão da Educação Profissional a partir dos Institutos Federais.....	183
6.2.7 Considerações Sobre o Significado Histórico.....	193

<b>7 OS INSTITUTOS FEDERAIS: DOS CONDICIONANTES DE CRIAÇÃO À IDENTIFICAÇÃO DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DE AÇÃO .....</b>	<b>195</b>
7.1 CONDIÇÕES HISTÓRICAS DA CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS .....	195
7.2 O INSTITUTO FEDERAL COMO INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	203
7.3 AS ATRIBUIÇÕES DOS INSTITUTOS FEDERAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	207
7.3.1 Delimitação da Função Social dos Institutos Federais.....	212
7.4 LIMITES E POSSIBILIDADES DE AÇÃO: FORÇAS E FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS NA PERSPECTIVA DOS GESTORES.....	221
7.4.1 Forças Institucionais e o Mapeamento das Potencialidades.....	223
7.4.2 Fragilidades Institucionais e a Complexidade de Romper Condicionamentos .....	226
7.5 LIMITES E POSSIBILIDADES DE AÇÃO: OPORTUNIDADES E AMEAÇAS AO CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES.....	230
7.5.1 Oportunidades do Contexto Externo para a Ação Institucional .....	230
7.5.2 Ameaças do Contexto Externo à Ação Institucional na Visão dos Gestores .....	233
<b>8 INSTITUTOS FEDERAIS: CONDIÇÕES ESTRUTURAIS DE FUNCIONAMENTO E AFERIÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO .....</b>	<b>239</b>
8.1 DIFICULDADES DOS GESTORES NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS IFS .....	239
8.2 MODELO DE GESTÃO, POLÍTICA INTERNA E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES NOS IFS .....	246
8.2.1 Percepções dos Gestores sobre a Dinâmica da Política Interna de Gestão dos IFs.....	246
8.2.2 Percepções dos Gestores sobre o Processo de Escolha dos Dirigentes dos IFs .....	248
8.2.3 Percepções dos Gestores em Relação ao Exercício da Autonomia de Gestão .....	251
8.3 O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO E O EXERCÍCIO DO PODER NOS IFS.....	252
8.3.1 Visão do Gestor Quanto ao Processo de Comunicação Horizontal, no Nível Estratégico de Gestão.....	253
8.3.2 Visão do Gestor Quanto ao Processo de Comunicação Vertical entre o Nível Estratégico e o de Execução.....	255
8.3.3 Visão do Gestor Quanto ao Processo de Comunicação entre os Gestores Eleitos (Reitor e Diretores Gerais) .....	255
8.4 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL.....	257
8.5 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE AS AÇÕES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO E SUAS VINCULAÇÕES COM O TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO.....	261
8.5.1 Percepção do Gestor sobre a Articulação entre as Atividades de Ensino e o Contexto Externo do IF.....	261
8.5.2 Percepção do Gestor sobre a Articulação entre as Atividades de Pesquisa e Inovação Tecnológica com o Contexto Externo do IF .....	264

8.5.3 Percepção do Gestor sobre a Vinculação das Atividades de Extensão ao Contexto Externo do IF .....	267
8.3.4 Percepção do Gestor sobre o Acompanhamento dos Egressos do IF.....	274
8.6 INDICADORES DE GESTÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS E CONTROLE EXTERNO.	275
8.6.1 Demanda Reprimida e Oferta de Vagas .....	279
8.6.2 Movimento Escolar e Eficiência Acadêmica .....	280
8.6.3 Recursos Financeiros Aplicados no Processo de Formação e Perfil Socioeconômico da População Atendida (Aluno Matriculado/Renda Familiar Per Capta).....	285
8.7 VISÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO AOS RESULTADOS DOS INDICADORES DE GESTÃO .....	288
8.8 PERCEPÇÃO DOS GESTORES, EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES.....	289
8.8.1 Sobre a Política de Valorização e Capacitação de Servidores .....	289
8.8.2 Sobre as Relações Internas e as Atitudes dos Servidores.....	291
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>293</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>304</b>
<b>ANEXO 01 - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....</b>	<b>317</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A educação profissional no Brasil, historicamente vinculada ao mercado de trabalho e ao processo produtivo, foi marcada por uma percepção distorcida e instrumentalista, quanto às suas finalidades, e socialmente considerada uma educação de segunda categoria, destinada aos “pobres e desvalidos da sorte”. Essa percepção alimentou e aprofundou um processo de diferenciação: de um lado, uma educação “para a elite”, de caráter mais acadêmico, destinada à formação de profissionais para o exercício de profissões consideradas mais nobres e “mais intelectuais”, a educação dos ricos; de outro, uma educação voltada para a formação profissional e a qualificação de trabalhadores, destinada a atender às demandas do mercado e à ocupação de postos de trabalho, com predominância para as habilidades físicas e manuais, tanto no processo produtivo urbano e industrial, quanto no campo, vista de menor relevância social, ou seja, uma educação voltada para os pobres. Essa forma de perceber a educação profissional, vinculada e subordinada às exigências do mercado, foi incorporada pelo Estado brasileiro e orientou a definição das políticas públicas de educação profissional, desde a sua institucionalização, em 1909, até os dias atuais.

A partir da década de 1990, mais especificamente na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), a separação entre a educação básica e a educação profissional ganhou espaço no contexto das discussões sobre a proposta da lei 9.394, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), sancionada em 1996, e acirrou-se, nos anos seguintes, com as discussões em torno da proposta de reforma da educação profissional, imposta pelo governo, por meio do Decreto 2.208/98 que, de forma explícita e autoritária, confirmou a separação entre a educação profissional e a educação básica, aprofundando o fosso já existente entre ambas.

Somente na gestão do governo Lula (2003/2010), com a revogação do Decreto 2.208/98 e a promulgação da Lei 11.892/08, que reestruturou a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT) e criou os Institutos Federais (IFs), foi que a educação profissional passou a ser percebida pelas políticas públicas sob outro olhar, numa perspectiva mais humanista e social. A partir de então, sua oferta de forma integrada ou articulada com a educação básica ganhou espaço na agenda política do governo federal e passou a ser entendida como estratégica para o enfrentamento das questões sociais relacionadas à pobreza, às desigualdades e à exclusão social. É sobre esse novo cenário que se debruça esta tese, mais especificamente, sobre o advento dos IFs, como expressão da política pública para a educação profissional.

Esse tema foi definido a partir do conhecimento prévio que se detém sobre o assunto, decorrente de vários anos de atividade profissional, tanto no contexto da educação básica, quanto da educação profissional. Tal experiência possibilitou vivenciar situações diversas e vislumbrar prismas distintos no contexto do debate sobre as diferenças conceituais entre ambas, bem como, perceber a dimensão do preconceito histórico existente em relação à educação profissional e a realidade de sua vinculação aos interesses do mercado, segundo a ótica liberal predominante no contexto sociopolítico brasileiro. Assim, o processo de discussões e mudanças que ocorreram ao longo dos governos de Cardoso e de Lula foi vivenciado de perto, por meio de participação em fóruns de debates privilegiados e específicos, em função da condição de servidor público, pertencente a uma instituição de educação profissional e, também, como integrante da equipe de gestão dessa instituição.

Por conseguinte, tal tema guarda estreita relação com a vida profissional do autor, à medida que se desenvolveram atividades no campo da educação e acompanhou-se o processo de mudanças da educação profissional no país, desde a década de 1980 e, a partir de 1994, de uma forma mais direta, como integrante do conjunto de servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Roraima (IFRR), inclusive participante de sua gestão. Ao longo desse período, seja como professor ou gestor, teve-se a oportunidade de vivenciar e acompanhar de perto os processos de transformação da Instituição: Escola Técnica Estadual para Escola Técnica Federal (1993); depois, para Centro Federal (CEFET), em 1998; e, por fim, Instituto Federal (2008). Além disso, o processo de reestruturação e expansão da RFEPT no país, e a criação dos IFs, com o advento da lei 11.892/08. Assim, o tema desta tese é instigante pelas nuances e questionamentos que guarda em si mesmo, pela vinculação que tem com as atividades profissionais desenvolvidas e pela importância para o processo de construção / transformação da instituição.

No entanto, o grande desafio enfrentado foi o de aventurar-se a trilhar por caminhos desconhecidos, em busca de respostas para os questionamentos que motivaram a realização desta tese. Assim, o mergulho no oceano das ciências sociais fez parte do enfrentamento a esse desafio, uma vez que, tendo como formação básica licenciatura em Educação Física, e todo o contexto da formação acadêmica e profissional voltada ora para a gestão, ora para os processos educacionais, o campo de estudo das ciências sociais e das relações / interações entre os sujeitos / atores sociais sempre permaneceu às margens desse processo. Talvez, por isso, seja fácil a identificação das dificuldades enfrentadas na construção desta tese e, possivelmente, de suas fragilidades, frente ao crivo do especialista. Por outro lado, esta tese é o produto de um esforço que foi realizado com determinação e que está sendo apresentado com otimismo e a certeza de

que as dificuldades foram mitigadas, apesar da permanência e do surgimento de outros questionamentos. Ademais, com a convicção de que os objetivos propostos foram satisfatoriamente alcançados.

### 1.1 A PROPOSTA DE PESQUISA - OBJETO DE ESTUDO E O TEMA DA PESQUISA

Tendo como referência temporal prioritária, mas não como camisa de força, o período de 1995 a 2010, esta tese contextualiza o movimento histórico das políticas públicas do Estado brasileiro para a educação profissional, culminando com a constituição dos IFs, com especial interesse para a expressiva expansão ocorrida para a Região Norte do país, nesse período. Nesse cenário, tendo como referência um entrelaçamento entre sociedade e Estado, este estudo contrasta pressupostos, objetivos e finalidades que embasam a criação dos IFs, considerando a realidade concreta de tais instituições num determinado território, o significado de sua presença no cenário educacional, os limites e possibilidades de sua contribuição para o processo de integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades.

O tema central são os IFs, como expressão da política pública do governo federal para a educação profissional, com especial atenção para a Região Norte do país<sup>1</sup>, na qual, apesar de significativa, a expansão da RFEPT ocorreu em tempos e ritmos diferentes, com maior impulso e celeridade, somente a partir de 2005, com o lançamento do plano de expansão fase I. Até então, a RFEPT estava ausente nos estados do Acre e Amapá e era representada em toda a Região Norte por apenas 08 unidades de ensino, das quais duas foram criadas em 1909: a Escola Técnica Federal do Amazonas, localizada em Manaus e a Escola Técnica Federal do Pará, em Belém. Atualmente, essa rede está presente em todos os Estados da Região Norte, num total de 07 IFs e 62 *Campi*.<sup>2</sup>

O advento dos IFs despertou um amplo interesse em todo o país, seja em função do apelo social que embasou o discurso oficial como justificativa para sua criação, seja pelo interesse político que despertou nos diversos segmentos sociais, com posicionamentos ora a favor ora contra, ou junto à comunidade local em que essas instituições e suas unidades foram sendo instaladas. Mobilizadas pela propaganda oficial, as comunidades locais criaram perspectivas,

---

<sup>1</sup> Foi a lei federal 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que promoveu a reestruturação da RFEPT e criou os IFs. Com o lançamento do programa de expansão dessa Rede, fases I e II, no governo Lula e fase III, no governo Dilma, vinculadas aos IFs, existiam até o fechamento da coleta de dados deste trabalho, 562 unidades de ensino – *Campi* distribuídos por todo o país, já em funcionamento ou programados para serem construídos e entrar em funcionamento até o final de 2014.

<sup>2</sup>Dados da SETEC/MEC, 2014.

alimentaram esperanças e absorveram a promessa de que os IFs iriam provocar uma verdadeira revolução no contexto sócio educacional do país, mediante sua intervenção na realidade como indutores do processo de desenvolvimento local, agentes de promoção da cidadania, de inclusão social e de combate às desigualdades. Esta tese, imersa nesse contexto e atenta a essas “promessas”, buscou verificar a efetividade e as possibilidades que os IFs, localizados na Região Norte do país, possam ter para agir no cumprimento de sua responsabilidade social como ator social, agente de formação profissional.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA SOCIAL E CIENTÍFICA

A lei 11.892/08 não só gerou uma grande expectativa com relação à criação dos IFs, como também definiu o seu perfil indetentário, suas atribuições, finalidades, características e objetivos. Os IFs são instituições de ensino superior, pluricurricular e *multicampi*, que têm por finalidades de acordo com sua lei de criação: a oferta da educação profissional em todos os níveis, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; propor soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais, em atenção à consolidação e ao fortalecimento dos arranjos produtivos sociais e culturais locais no seu território de atuação; realizar pesquisa aplicada; estimular a produção cultural, o empreendedorismo e o desenvolvimento científico e tecnológico; e promover o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Dessa forma, os IFs surgem comprometidos com uma enorme responsabilidade social e política, traduzida na sua missão institucional. Vale salientar que os pressupostos listados na lei 11.892/08 vêm ao encontro da realidade concreta na qual essas instituições estão sendo implantadas, particularmente no âmbito da Região Norte do país, marcadamente fronteira de expansão e por profundas desigualdades sociais.

A relevância e importância social desta tese estão em seu propósito de investigar e conhecer como essas instituições podem cumprir com desempenhos socialmente relevantes e interferir no seu território, na perspectiva da contribuição para a promoção do desenvolvimento local, na análise que fez da trajetória da educação profissional, como política pública, e do processo de implantação dos IFs, como agentes executores dessa política na Região Norte. Além do debate que propõe sobre a eficiência e eficácia dessa política e os limites e possibilidades dos IFs, no que tange à efetivação de políticas públicas no campo da educação.

Do ponto de vista das ciências sociais, esta tese é relevante na perspectiva em que, mediante o estudo de casos concretos, buscou compreender a presença dos IFs, como atores sociais, em especial, no que se refere à implementação de políticas que demandam ações que incidam sobre a promoção do desenvolvimento local, da integração regional e do abate dos graus das desigualdades que assolam a vida dos sujeitos sociais.

Esses são aspectos da realidade brasileira com características peculiares e acentuadas na Região Norte, decorrentes de pelo menos dois fatores distintos: o longo processo de intervenção humana sobre a natureza, pautado em premissas liberais equivocadas, de exploração dos recursos naturais sem as devidas preocupações com as consequências sociais dessa intervenção; e as deficiências das políticas públicas para a região, no que se refere à promoção social e ao processo de distribuição de renda.

O fenômeno das desigualdades sociais e econômicas, por exemplo, sendo produto da ação humana, está fortemente presente na Região Norte, conforme está demonstrado no capítulo III desta tese e, como tal, constitui-se em um dos grandes desafios para os IFs, como agentes sociais, promotores e indutores do processo de desenvolvimento local, mediante a oferta de oportunidades de formação profissional, valorização dos sujeitos sociais e inserção no processo produtivo. Situados no centro dessa questão social, os IFs da Região Norte do Brasil, segundo suas finalidades, são agentes sociais com a missão de participar do enfrentamento dessas desigualdades.

Resta saber em que medida tais instituições serão capazes de, nesse sentido, cumprirem com sua responsabilidade social em face do desenvolvimento local. Esse foi, portanto, o desafio enfrentado na execução desta tese, e, daí, resulta a sua importância e relevância social.

### 1.3 O PROBLEMA DA INVESTIGAÇÃO, OS OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÃO PARA AS CIÊNCIAS SOCIAIS

Os IFs surgem no cenário educacional brasileiro como uma nova estrutura para a oferta da educação profissional no país como política pública do Estado. Na gênese, encampa os diversos programas oficiais concebidos sob a perspectiva política e social da promoção da cidadania, da inclusão social e da diminuição das desigualdades, por meio de ações articuladas de profissionalização, valorização humana e atenção aos arranjos produtivos locais.

A proposta dos IFs torna explícita a intenção do governo federal de que essas instituições possam agir como executoras das políticas públicas e dos programas de formação profissional e tecnológica, na perspectiva do fomento ao processo de desenvolvimento local, integração regional e inclusão social. Mas, será isso um retrato da realidade? Essas instituições, que, em 2013, comemoraram cinco anos de existência, podem realmente cumprir com essas premissas? Mesmo considerando que os IFs possam atender às expectativas geradas em torno de sua criação, resta, ainda, a seguinte questão: como e de que forma essas instituições podem atender a essas expectativas? Essas e outras dúvidas integraram o rol das indagações que motivaram a realização desta tese. Assim, o problema investigado, além de envolver diferentes aspectos de natureza social, administrativa, econômica, política e pedagógica, está situado em um contexto socioeconômico bem definido, qual seja a realidade concreta da Região Norte do país e, nela, a presença dos IFs.

Levando em consideração as condições estruturais e de funcionamento dessas instituições, esta tese pretendeu investigar se elas podem realmente corresponder às expectativas geradas em torno de sua criação e como podem contribuir no que se refere aos processos de estímulo ao desenvolvimento local, ao combate às desigualdades e à integração regional. Para tanto, além dos resultados obtidos, segundo os indicadores de gestão do Tribunal de Contas da União (TCU), foram consideradas, também, as percepções dos agentes sociais responsáveis pelo funcionamento dessas instituições: gestores dos IFs (reitores, pró-reitores e diretores gerais de campus); e um ex-presidente do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (CONIF). A partir da contextualização da educação profissional no país e da RFEPT na Região Norte, buscou-se contrastar os pressupostos de criação, objetivos e finalidades dessas instituições com as condições estruturais de seus processos de implantação, e a realidade concreta na qual elas estão inseridas. Tudo isso, na perspectiva de identificar os limites e possibilidades de seu nexos de atuação no cumprimento de sua função social. Nesse sentido, a questão central a ser respondida foi enunciada da seguinte forma: como os IFs, localizados na Região Norte, na condição de atores sociais e executores da política pública de educação profissional, em decorrência da pertinência de sua definição legal e dos efeitos práticos de sua ação social, podem contribuir para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades?

Considerando que o objeto desta tese está enredado em tensões de ordem econômica, política e cultural, o problema de investigação ganha amplitude sociológica. Os interlocutores privilegiados demonstram, de forma discursiva ou mesmo na prática, que estão sensibilizados

com as questões de difusão do conhecimento científico e tecnológico, em uma região de fronteira, e podem estar de fato preocupados com a apresentação e efetivação de soluções para as questões sociais candentes. Por outro lado, precisam demonstrar um *status* social de gestão em políticas públicas, como forma de auferir recursos governamentais para os empreendimentos de formação técnica e profissional. Frente a esse contexto, integraram ainda o rol das preocupações desta tese as seguintes questões de pesquisa:

- a) Quais os pressupostos que fundamentaram a proposta de reestruturação da RFEPT e a criação dos IFs?
- b) Quais as principais dificuldades, obstáculos e limitações, enfrentadas pelos gestores (reitores) dos IFs da Região Norte no seu processo de implantação?
- c) Que políticas públicas propostas para a Região Norte visam ao estímulo do desenvolvimento regional e ao combate às desigualdades?
- d) Como os IFs podem contribuir para a execução dessas políticas?
- e) Como se engendram e se manifestam as desigualdades na Região Norte?

O problema investigado reporta-se a uma estratégia de geração de conhecimento que possa representar uma efetiva contribuição no campo das ciências sociais. Para tanto, enfrentaram-se os dilemas da observação perspicaz e o registro de dados sobre o comportamento dos atores sociais, a questão das fontes de dados, entre outros aspectos.

Esta tese tem como objetivo geral: contribuir para a compreensão do processo social de constituição dos IFs da Região Norte, como atores sociais executores das políticas públicas de educação profissional, a partir da identificação dos limites e possibilidades de contribuição dessas instituições para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades. Tal objetivo subsidiado pelos específicos:

- a) Analisar as políticas públicas do Estado brasileiro para a educação profissional em seu processo histórico, com especial atenção para o período de 1995 a 2010;
- b) Analisar a proposta de criação/implantação dos IFs e a expressiva expansão da RFEPT na Região Norte do país, durante a primeira década do século XXI;
- c) Identificar possibilidades de interface e articulação das políticas públicas de desenvolvimento regional/local e de combate às desigualdades com as ações da política pública de educação profissional, executadas pelos IF

#### 1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS E DELINEAMENTO GERAL DA PESQUISA

Esta tese caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, descritiva, executada segundo o método do estudo de caso, aplicado em casos múltiplos. Esta via apresenta como vantagens, a atenção às características principais de eventos da vida real e um encaminhamento de preservação de uma visão geral da temática abordada (YIN, 2010). Nos seus termos, realça-se como uma pesquisa descritiva, porque toda pesquisa qualitativa incorpora a dimensão descritiva, e o problema investigado diz respeito à identificação e à descrição de uma realidade específica (TRIVINOS, 2007): os limites e possibilidades das contribuições dos IFs para o desenvolvimento local e para o combate às desigualdades. Trata-se de um estudo de casos múltiplos, uma vez que analisou três casos específicos de instituições integrantes da RFEPT – três IFs localizados em estados diferentes, na Região Norte do Brasil. A decisão por realizar esta pesquisa, segundo tal metodologia, foi tomada não só em função do objeto do estudo, mas, também, tendo como suporte os ensinamentos de autores que se dedicaram a estudar, a fundamentar e a sistematizar didaticamente esse procedimento metodológico, tal qual Martins (2008, p.11).

Como estratégia de pesquisa, um estudo de caso, independentemente de qualquer tipologia, orientará a busca de explicações e interpretações convincentes para situações que envolvam fenômenos sociais complexos, e a construção de uma teoria explicativa do caso que possibilite condições para se fazerem inferências analíticas sobre proposições constatadas no estudo e outros conhecimentos encontrados.

Segundo Yin (2010, p.24), o estudo de caso como método de pesquisa “é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados”. Nesta tese, tal método foi utilizado como estratégia investigativa sobre os limites e possibilidades de os IFs, no cumprimento do planejamento estratégico de sua ação social, contribuir para o processo de integração regional, para o desenvolvimento local e para o combate às desigualdades.

Ao apresentar sua definição para o método estudo de caso Yin (2010, p. 39), fá-lo apresentando de duas maneiras, o que chamou de características tecnicamente importantes em um estudo de caso, como se essas características fossem duas partes que se integram na sua definição técnica para tal método de pesquisa. Assim, a primeira parte da definição refere-se ao escopo geral que “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente

evidentes (YIN, 2010, p. 39)”. Ao explicar essa primeira parte de sua definição, o autor considera que “você usaria o método de estudo de caso quando desejasse entender um fenômeno da vida real em profundidade, mas esse entendimento englobasse importantes condições textuais – porque eram altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo” (YIN, 2010, pp. 39 e 40). A segunda parte da definição se refere às estratégias de coleta e à interpretação de dados que, segundo o autor, na investigação do estudo de caso:

- Enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado
- Conta com múltiplas fontes de evidencia, com dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado
- Beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados. (YIN, 2010, p. 40)

Pelas descrições e definições acima, considerando os objetivos desta tese, entendeu-se que tal método mostrou-se ser o mais apropriado para o desenvolvimento da pesquisa.

## 1.5 CARACTERIZAÇÃO DOS CASOS EM ESTUDO E A DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A criação dos IFs se deu de forma diferenciada, variando desde a simples transformação de uma instituição pré-existente, passando pela junção de duas ou mais instituições para a formação de um único Instituto, até a criação direta de uma nova instituição já como Instituto Federal. Na Região Norte, todas essas situações podem ser identificadas, seja na forma de constituição da nova institucionalidade, seja em relação à existência ou tempo de cada instituição.

Frente à impossibilidade de envolver nesta tese todos os Institutos existentes na Região Norte, tomou-se a decisão de eleger, dentre eles, três cujos históricos pudessem abranger todas as situações acima descritas. Para a definição dos casos a estudar, partiu-se do entendimento de que, se os estudos realizados nessas instituições fossem replicados em outras com as mesmas características, provavelmente seriam obtidos resultados similares. Outro aspecto que corroborou para essa decisão foi o fato de que todos os IFs, independentemente de suas origens, cronologia e dimensões, têm garantido por lei (11.892/08) a mesma estrutura organizacional de gestão estratégica, composta por: uma reitoria e cinco pró-reitorias, diferenciando-se, entre si, apenas em relação à quantidade de *Campi*, que são dirigidos por Diretores Gerais.

Para a contextualização e detalhamento dos casos estudados, as instituições selecionadas foram identificadas pelas letras “A”, “B” e “C”, como forma de preservação de suas identidades.

O estudo de caso “A” foi realizado em uma instituição pré-existente à lei 11.892/08, cuja transformação em Instituto se deu pela simples mutação da figura jurídica anterior de CEFET em IF. Na Região Norte existe apenas um Instituto que foi constituído dessa forma.

O estudo de caso “B” foi realizado em uma instituição também pré-existente à lei 11.892/08, cuja transformação em IF se deu mediante a junção/fusão de mais de uma autarquia que passaram a constituir um único Instituto. Nessa situação, uma dessas instituições foi transformada em Instituto e as demais foram transformadas em *Campi*. Na Região Norte, há três IFs com essas características.

O estudo de caso “C” foi realizado em uma instituição nova que, apesar de ter sido criada em 2007, como Escola Técnica Federal, por meio da lei 11.534/07, foi efetivamente implantada como IF, a partir da sua transformação, por força da lei 11.892/08. No âmbito da Região Norte, existem três IFs com essas características. No entanto, uma dessas instituições, apesar de ter sido criada como Escola Técnica em 2007, teve sua transformação em IF mediante sua integração com uma Escola Agrotécnica pré-existente, integrada como *Campus*.

Esta pesquisa teve como referência geral a observância dos seguintes limites: temporal, o contexto histórico da educação profissional como política pública, no período de 1909 a 2010, com maior ênfase ao período de 1995 a 2010, embora tenham sido inevitáveis algumas considerações a períodos anteriores e também posteriores; geográficos / abrangência territorial do projeto, a expansão da RFEPT e a criação dos IFs, com especial atenção para a Região Norte do país; e conteúdo / abordagem, as atribuições legais e sociais dos IFs e sua contribuição para o desenvolvimento local e o combate às desigualdades no âmbito de seu território, com o desenvolvimento dos seguintes temas específicos: As políticas públicas de Integração Regional e Desenvolvimento local; O Estado Brasileiro, Concepções e Políticas Públicas; A RFEPT, a criação dos IFs e sua expansão para a Região Norte; A gênese das desigualdades; A Teoria da Ação Social e sua aplicabilidade no exercício da abordagem de políticas públicas com espaço e tempo social nos IFs.

## 1.6 INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS, POPULAÇÃO ALVO E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Além dos IFs selecionados como casos a serem estudados, esta tese envolveu também um ex-presidente do CONIF, órgão de natureza política, com personalidade jurídica de direito

privado sem fins lucrativos, criado em março de 2009, que congrega os dirigentes das Instituições da Rede Federal (Reitores dos IFs e Diretores Gerais dos CEFET's e do Colégio Pedro II).<sup>3</sup> O presidente do CONIF é eleito entre seus pares para o mandato de um ano, podendo ser reconduzido para mais um mandato. Para esta tese, interessava ouvir os profissionais que exerceram a função de presidente no período de 2008 a 2010. Cabe esclarecer que em 2008, antes da criação dos IFs, havia dois colegiados (CONCEFET e CONEAF) que representavam as instituições de educação profissional: o primeiro congregando os Centros Federais; e o segundo, as Escolas Agrotécnicas Federais. Após a promulgação da lei 11.892/08 se fundiram e deram origem ao CONIF. Como somente os CEFETs eram autorizados a funcionar com a oferta do ensino superior, foi o CONCEFET que predominou na discussão sobre o advento dos IFs. Nesse sentido, buscou-se ouvir quem presidiu esse conselho em 2008 e o CONIF nos anos de 2009 e 2010. No entanto, só foi possível realizar entrevista com um ex-presidente.

Na Região Norte, existem sete IFs, três deles fizeram parte desta pesquisa como casos estudados. Dentre os integrantes das equipes gestoras desses Institutos, seriam ouvidos os Reitores, os Pró-Reitores e os Diretores Gerais de *Campus*, conforme especificação no quadro 01:

Quadro 1 Definição da população alvo e amostra para a coleta de dados

Estudo de Caso	Reitor	Pró-Reitor	Diretor Geral	Total
A	01	05	04	10
B	01	05	10	16
C	01	05	03	09
Total	03	15	17	35

**Fonte:** Elaboração própria, 2015, a partir dos dados das instituições pesquisadas.

No entanto, após várias tentativas, no fechamento da coleta de dados, só foi possível contar efetivamente com a seguinte amostra: 02 reitores, 11 pró-reitores e 05 Diretores Gerais, totalizando uma amostra de 18 respondentes ao instrumento de coleta de dados, contemplando os três estudos de caso.

Para a coleta de dados, foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Constituíram fontes primárias: Dirigentes dos IFs da Região Norte (Reitores, Pró-reitores e Diretores Gerais);

<sup>3</sup> Segundo seu Regimento Interno, o CONIF tem os seguintes objetivos: I – Fomentar a integração, o fortalecimento e a consolidação das instituições federais de educação profissional, científica e tecnológica (Anexo I), bem como sua valorização e defesa; II – Promover ações para a definição de políticas que assegurem o caráter público, gratuito e inclusivo das Instituições que compõem esse Conselho; III – Promover ações visando o desenvolvimento da Educação Profissional, Científica e Tecnológica de acordo com as finalidades, características e objetivos constantes na Lei 11.892/2008; IV – A representação do conjunto de suas filiadas, inclusive judicialmente, exercida na forma deste Estatuto. Disponível em: [www.conif.org.br](http://www.conif.org.br).

Ex-Dirigentes do CONIF; Bibliografia especializada sobre políticas públicas, Integração Regional, desenvolvimento local na Região Norte, a Teoria da Ação Social e sobre as Desigualdades. Constituíram fontes secundárias: Documentos oficiais e publicações do MEC/SETEC, leis, decretos e outros dispositivos legais relacionados aos IFs; Mensagem legislativa e lei de criação dos IFs; Relatórios de gestão dos IFs da Região Norte; Documentos oficiais, publicações, políticas e programas, da SUDAM e SUFRAMA. Para a coleta de dados foram utilizados dois instrumentos: Questionário (elaborado com questões abertas e fechadas) e entrevista semiestruturada (com roteiro básico de orientação e liberdade para expressão do entrevistado).

### 1.7 OS CAMINHOS PERCORRIDOS E OS PROCEDIMENTOS NA COLETA DE DADOS:

Foram utilizados recursos de pesquisa de campo, bibliográfica e documental. Martins (2008) estabelece diferenças entre a pesquisa bibliográfica (realizada em material especializado, publicado em forma de livros, ou outros meios, contendo informações, conceitos e dados sobre assuntos técnicos, ou teorias) e a pesquisa documental (informações colhidas em material não editado, como relatórios, leis, orientações técnicas).

Para a condução de um Estudo de Caso, a realização de pesquisa documental parece adequada para o entendimento aprofundado de um fenômeno e, também, para corroborar evidências coletadas por outros instrumentos e outras fontes, possibilitando a confiabilidade de achados, através de triangulações de dados e de resultados” (MARTINS, 2008, p. 46).

Nesta tese, a pesquisa bibliográfica foi realizada para coletar dados visando à fundamentação teórica sobre os seguintes temas: Estado, Políticas e Políticas Públicas, Teorias da Ação Social, Integração Regional, Desenvolvimento Local, a Gênese das Desigualdades, e a história da educação profissional no Brasil. A pesquisa documental foi utilizada: para coletar informações e analisar documentos oficiais e técnicos, sobre a implantação e funcionamento dos IFs, incluindo a legislação (leis, decretos, portarias e resoluções) e os relatórios de gestão; para conhecer os resultados/produtos apresentados por essas instituições; e para identificar as perspectivas de interfaces e possibilidades de articulação dos IFs com outras políticas públicas, no desenvolvimento da educação profissional. A pesquisa de campo foi desenvolvida por meio das técnicas de entrevista semiestruturada e da aplicação de questionários. Aos reitores, pró-reitores e diretores gerais de *Campus*, questionários; ao ex-presidente do CONIF, entrevista.

Na técnica de coleta de dados por meio de entrevista, segundo Martins (2008), o “objetivo básico é entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões e

situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas suposições e conjecturas do pesquisador”. A técnica da entrevista pode ser realizada por meio de questões estruturadas ou semiestruturadas. Uma entrevista caracteriza-se como estruturada, quando realizada com base em um roteiro previamente elaborado, sendo utilizado com todos os sujeitos da pesquisa. A semiestruturada não exige um roteiro rígido e, em geral, “parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante” (TRIVINOS, 2007, P.146). Por essa razão, optou-se pela realização da entrevista semiestruturada.

## 1.8 OS TRILHOS DA ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados e informações coletadas, foram utilizadas as técnicas de análise de conteúdo e triangulação de dados. A técnica de análise de conteúdo foi utilizada, principalmente, para a análise dos dados coletados nas entrevistas e nos questionários, mas também foi referência para a análise dos documentos oficiais. Para Bardin (2011, p. 35), a sutileza dos métodos de análise de conteúdo corresponde aos seguintes objetivos:

- A superação da incerteza: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efetivamente contido, podendo esta “visão” muito pessoal ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável?
- E o enriquecimento da leitura: se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações suscetíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que *a priori* não possuíamos a compreensão.

Segundo a autora, a utilização dessa técnica requer cuidados na utilização das seguintes etapas: 1 – pré-análise; 2 – exploração do material; e 3 – tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise “tem por objetivo a organização, embora ela própria seja composta por atividades não estruturadas, “abertas”, por oposição à exploração sistemática dos documentos” (BARDIN, 2011, p. 126). Nessa etapa, as seguintes atividades devem ser realizadas: a) leitura flutuante de todo o material coletado; b) seleção dos documentos a serem considerados na pesquisa; c) formulação de hipóteses; d) referenciação de índices e a elaboração de indicadores; e) preparação (edição) do material (BARDIN, 2011, p. 126). Nesta pesquisa, as atividades da etapa de pré-análise foram realizadas da seguinte forma:

a) Leitura flutuante

- De documentos sobre os IFs (leis, pareceres, diretrizes e orientações oficiais);
- De documentos específicos dos IFs (relatórios de gestão, indicadores acadêmicos);
- Do material bibliográfico especializado sobre a teoria da ação social, o fenômeno das desigualdades, Estado e Políticas Públicas, integração regional e desenvolvimento local, história da educação profissional.

b) Seleção de documentos

Tendo como referência o problema de pesquisa e os objetivos propostos, essa atividade foi realizada, visando à constituição dos seguintes corpus de análise: Corpus de análise dos documentos do Governo Federal (Constituição Federal, LDB – lei 9.394, lei 11.982/08 –, criação dos IFs, publicações sobre a implantação e funcionamento dos IFs); Corpus de análise dos documentos institucionais (relatórios de gestão, indicadores acadêmicos e de gestão (TCU), nexos com o contexto externo e o mundo do trabalho); Corpus de análise das entrevistas; Corpus de análise dos questionários.

c) Referenciação de índices e a elaboração de indicadores

Essa atividade foi realizada visando:

- À identificação e à interpretação da significação estratégica e socialmente relevante dos IFs pelos entrevistados;
- Às relações de poder (MEC/SETEC – IFs – e vice-versa, internamente nos IFs entre reitoria e pró-reitorias – Campus e vice versa);
- Às percepções sobre o exercício da autonomia em relação ao poder central (MEC/SETEC) e às relações internas entre as unidades estratégicas dos IFs;
- À percepção dos entrevistados sobre o cumprimento daquilo que contextualmente se denomina de função social dos institutos e sua contribuição para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sobre a análise que representa a possibilidade de compreensão dos processos sociais, Martins (2003, p. 24) alerta: “o conhecimento crítico torna-se possível pela adoção do método de investigar e explicar sociologicamente, a partir da experiência e da visão de mundo da vítima das adversidades sociais. E por esse meio, chegar às estruturas profundas e às contradições essenciais da sociedade e retornar ao visível, imediato e cotidiano, já situado e

#### d) Preparação e edição do material, como resultado das entrevistas e questionários

Essa atividade foi realizada visando ao agrupamento do material coletado, em decorrência das seguintes categorias de análise: as relações de poder; a autonomia da gestão; as atribuições sociais; a ação social; e os atores sociais.

Na etapa dois (de exploração do material), foi complementada a análise realizada anteriormente, e as respostas das entrevistas foram catalogadas e classificadas, bem como, os resultados dos questionários, de modo a garantir a análise de seus conteúdos, mas, preservando-se a identidade dos respondentes. Na etapa três (tratamento e interpretação dos resultados), foram analisados e interpretados à luz do referencial teórico, dos objetivos propostos e das categorias de análise já identificadas acima. Nessa etapa, recorreu-se ao método da triangulação de dados. Segundo Martins (2008), a convergência de dados de fontes diversas pode ser uma excelente estratégia para garantir a confiabilidade dos estudos de caso. Nesse sentido, “o processo de triangulação garantirá que descobertas em um Estudo de Caso serão convincentes e acuradas, possibilitando um estilo corroborativo de pesquisa” (MARTINS, 2008, p.80). Para a triangulação dos dados analisados, agruparam-se as respostas dos dirigentes dos IFs, incluídos nos estudos de caso (reitores, pró-reitores e diretores gerais de *Campus*), e do ex-presidente do CONIF, em relação às categorias de análise identificadas.

### 1.9 A INVENÇÃO E TEOR DOS CAPÍTULOS: ESTRUTURANDO A TESE

Esta tese foi construída de acordo com as normas e orientações do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da UNISINOS, sistematizada em capítulos elaborados em função do objeto de estudo, cada qual abordando uma determinada temática que, apesar de sua singularidade e especificidade, guardam estreita relação entre si e com o problema investigado.

Embora à primeira vista, os temas abordados possam parecer desconectados, a opção por essa forma de desenvolvimento do trabalho foi proposital. A intenção foi fugir da linearidade cartesiana na análise social e fazer com que a complexidade e diversidade das questões envolvidas, além da própria dinâmica do contexto social, no qual se encontram as realidades

---

explicado, diferente do ponto de partida, como recomenda Henri Lefebvre e recomendam outros teóricos da questão do método.”

das instituições investigadas, pudessem ser consideradas na amplitude de suas extensões, como variáveis que tanto podem ser influenciadas, como também influenciar na dinâmica de funcionamento dessas instituições. Buscou-se a construção de uma fundamentação teórica de referência que, reconhecendo a diversidade dos contextos sociais e a complexidade das relações, dimensões, fatores e aspectos inerentes à estruturação e à organização da vida em sociedade, permita construir uma base de sustentação para os argumentos e considerações acerca dos IFs e do cumprimento de metas socialmente atribuídas por sua inserção no campo das políticas públicas. Nesse sentido, foi elaborado um esquema orientador para o processo de investigação, figura 01, que toma o desenho do IF como espaço de ação educacional, focada no território, visando à alteração do capital social. Cabe compreender de imediato que há um campo, em cujo espaço se manifestam relações de poder e que se apresenta estruturado com base na distribuição desigual do capital social dos agentes sociais.

Esse esquema<sup>5</sup> foi elaborado a partir do entendimento dos IFs, como atores sociais focados em seu território, e tem como pressuposto a premissa de que os contextos referenciados, inerentes à dinâmica da realidade social concreta na qual essas instituições estão imbricadas, se explorados adequadamente, podem fornecer os elementos e subsídios adequados tanto ao planejamento de suas ações, quanto ao acompanhamento e avaliação de seus resultados. Além disso, tem por finalidade auxiliar e orientar no agrupamento e sistematização dos temas pesquisados, contemplando quatro dimensões distintas da vida institucional, porém interdependentes: dimensão I – contexto externo –, como campo de ação; dimensão II – contexto interno –, como espaço de mediação e transformação; dimensão III – contexto externo –, como resultado da ação; e dimensão IV – contextos externo e interno –, como campos de reflexão e avaliação.

A dimensão I indica que para o cumprimento de suas metas e finalidades, o IF não pode ignorar as influências do contexto externo e nem prescindir da interação com os problemas sociais locais em que está situado, ou seja, há que extrapolar os limites de seus muros em direção à realidade externa que o cerca, visando conhecer o seu território de atuação. Dessa forma, como ente público e ator social, precisa estar atento tanto para as demandas apresentadas pelo processo produtivo ou pelo Estado via o lançamento de políticas, programas e ações, quanto para as dinâmicas sociais, reclamadas pela população local no âmbito de seu território de atuação. Essa dimensão reclama a ação do IF no desenvolvimento de estratégias que lhe permitam colher informações, levantar demandas, reconhecer oportunidades, prevenir ameaças, conhecer o seu *locus* de atuação, fazer escolhas e definir os pressupostos filosóficos, políticos e sociais,

---

<sup>5</sup> Embora este esquema, remeta à ideia de um sistema social aberto, semelhante aos fundamentos propostos por Parsons (1974). Não é essa a intenção e nem é essa a teoria principal que fundamenta este trabalho.

orientadores de suas ações. No caso específico desta tese, nessa dimensão, inserem-se, também, os fundamentos da ação social, seus mecanismos de atuação e as possibilidades de sua aplicação no contexto dos IFs.

Figura 1 Esquema orientador para o processo de investigação.



Fonte: Elaboração própria, 2013

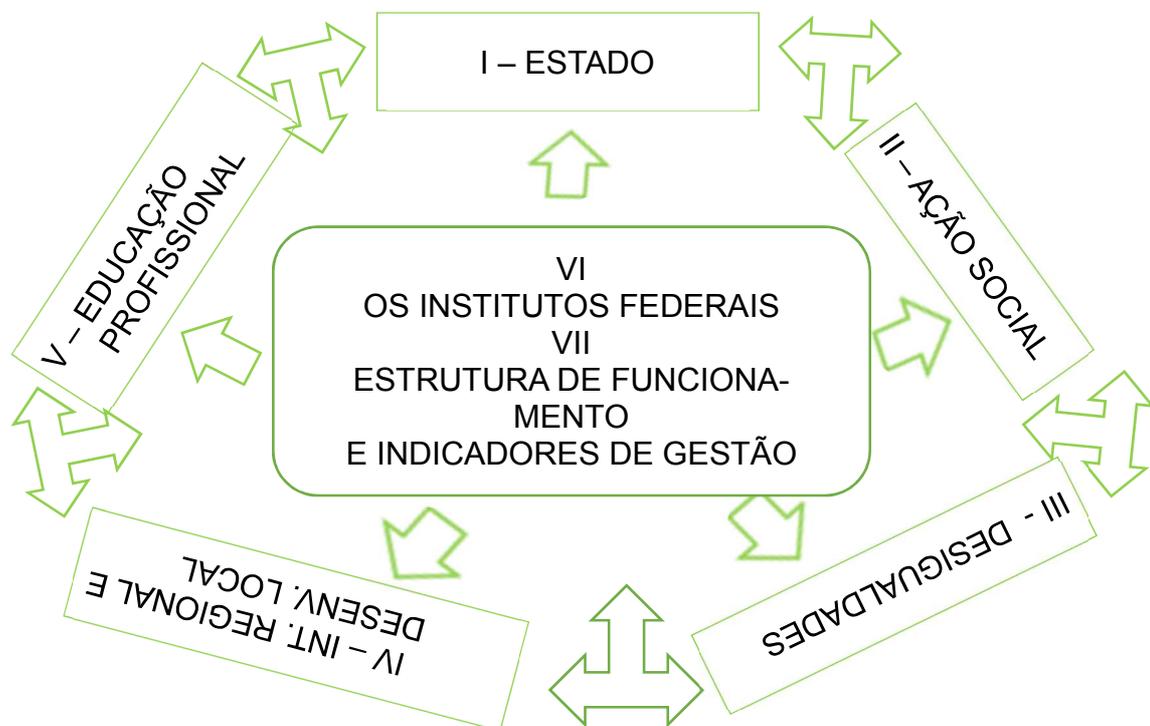
A dimensão II indica que o IF, como ator social, para bem cumprir com suas funções e finalidades, há que buscar conhecer, também, seu potencial interno, considerar as suas condições e possibilidades de ação e estar atento a elas, tendo como suporte para tal: sua capacidade instalada no que se refere à estrutura de pessoal, à administrativa, à pedagógica e à material; as relações de poder que se estabelecem no interior de suas unidades; o processo político de gestão e tomada de decisões. Nessa dimensão, as informações da dimensão I e as demandas apresentadas são levadas em consideração e analisadas à luz dos limites de sua capacidade de atuação. Esse procedimento favorece a efetividade do planejamento para suas inferências e intervenções no contexto social de seu território, bem como, subsidia o processo de tomada de decisões sobre os procedimentos a serem adotados e as ações a serem desenvolvidas. Para tanto, há que ser levadas em consideração, também, as normas que regulam o funcionamento da instituição e os princípios da relativa autonomia e liberdade de ação de que dispõe para a definição dos cursos a serem ofertados e demais atividades a serem desenvolvidas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, em sua interação com o contexto externo. Ainda nessa dimensão, num processo de autoconhecimento, o IF toma ciência de quais são suas forças, limitações e fragilidades, além de sua importância como ator social. O conhecimento e a visão crítica acerca do que realmente é e do que pode lhes permitir, dentre outras possibilidades, reconhecer o potencial e a capacidade dos recursos humanos disponíveis – agentes sociais (sua força de trabalho) – que respondam, positivamente ou não, às demandas que lhes são apresentadas. Esse conhecimento, dentre outras possibilidades, poderá favorecer a adoção de medidas de valorização dos servidores / agentes sociais e a adoção de ações que visem ampliar essas capacidades.

A dimensão III indica que o IF, como ente público, também precisa prestar contas e apresentar à sociedade, os resultados de suas ações. Esses resultados podem ser traduzidos na forma de geração de conhecimentos, de novos profissionais formados, de bens e/ou produtos disponibilizados, ou de serviços prestados. Como mecanismo de aferição desses resultados, foram estandardizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, os indicadores de gestão dos IFs. Esses indicadores buscam aferir os resultados de sua ação administrativa, técnica e pedagógica, bem como, de sua interação com os atores locais, no atendimento às demandas explicitadas. São aferidos junto ao contexto externo (egressos, atores locais, mercado de trabalho, processo produtivo) e na dinâmica do seu contexto interno (movimento escolar, mobilidade acadêmica, investimentos, servidores na ativa, capacitação). Nessa dimensão, podem ser verificadas com maior propriedade a efetividade e relevância das ações institucionais, na função de garantir a expansão do acesso ao conjunto de conhecimentos socialmente acumulados e relevantes para o desenvolvimento regional, em termos de consolidação dos direitos de cidadania.

A dimensão IV indica que os resultados da ação social do IF, aferidos na dimensão III, são informações importantes a ser consideradas e avaliadas tanto no âmbito do contexto interno (dimensão II), quanto no contexto externo (dimensão I), resultando em elementos, conhecimentos e insumos facilitadores do processo de planejamento de novas ações ou para o redimensionamento dos projetos e ações em curso.

Tendo como referência esse esquema, a sequência da fundamentação teórica desta tese foi organizada conforme mostra a figura 02, seguindo uma lógica de entendimentos, que parte da afirmação da interdependência e inter-relações dos assuntos tratados em cada capítulo, na perspectiva de uma visão macro do contexto social brasileiro, passando pelo regional e chegando ao contexto específico dos IFs da Região Norte. Esta figura tenta facilitar a visualização dessa interdependência entre os diferentes temas abordados e do ponto de vista do planejamento, tidos como imprescindíveis para o cumprimento dos objetivos desta tese. Nesse sentido, leva-se em consideração o princípio da complexidade social, para além do entendimento cartesiano linear, entendendo que nenhuma ação levada a cabo de forma isolada, sem atenção ou articulação com o contexto mais amplo da realidade na qual ocorre, será capaz de alcançar resultados satisfatórios do ponto de vista social.

Figura 2 Estrutura da fundamentação teórica e disposição dos capítulos da tese



**Fonte:** Elaboração própria, 2015

A disposição dos temas específicos sobre os IFs, no centro da figura 2, tanto indica a interdependência entre essas instituições e os temas abordados, quanto significa que a relevância social de suas ações depende da importância que conseguem dispensar aos seus contextos externos e da concepção e entendimento que seus agentes sociais têm sobre a realidade na qual estão inseridos. Destarte, é a partir desse entendimento que se dará a orientação de sentidos das ações que venham a programar e executar.

Os temas da figura 2 simbolizam os capítulos desta tese que passam a ser apresentados, conforme a síntese a seguir:

Capítulo I – Estado Moderno: Governo, Política e Formulação de Políticas Públicas – aborda assuntos relacionados à concepção e à constituição do Estado moderno e suas qualificações e contradições como ente jurídico e social, as concepções de Estado Liberal e Estado de Bem-Estar Social, o contexto sociopolítico do Estado brasileiro, as concepções de política e de política pública, os pressupostos do exercício do poder no âmbito institucional e as tomadas de decisões, o princípio da autonomia e o exercício do poder no âmbito dos IFs e busca contextualizar o cenário político brasileiro no processo de tomada de decisões sobre a criação e implantação dos IFs, como política pública.

Capítulo II – Elementos da sociologia da Ação Social: Enfoque dos Atores Sociais – apresenta-se estruturado em subitens com a finalidade didática de detalhar e especificar os pressupostos da teoria social e o entendimento sobre Ator e Ação Social. As reflexões expostas buscam entendimentos sobre a teoria da ação e intencionam favorecer o delineamento dos IFs, como atores sociais, agentes dos processos de transformação dos contextos nos quais estão inseridos. Parte-se do pressuposto de que a compreensão sobre os mecanismos da ação social e o dinamismo dos sujeitos sociais favorecem o entendimento sobre o papel histórico dos IFs na Região Norte.

Capítulo III – O Fenômeno das Desigualdades: Gênese e Permanência da Questão Social – busca identificar e desmistificar o fenômeno das desigualdades no contexto da sociedade ocidental e discutir alternativas de superação. Também discute a questão das desigualdades sociais no Brasil e sua incidência para a Região Norte, além de tecer considerações sobre algumas tentativas de combate a elas. Pressupõe-se que, sendo um dos objetivos dos IFs, o combate às desigualdades e o entendimento de como se engendram no tecido social poderão favorecer a definição de estratégias de intervenção em suas realidades.

Capítulo IV – Integração Regional e Desenvolvimento Local: Região Norte do Brasil – aborda o tema integração regional na perspectiva do espaço interno do país e o tema desenvolvimento local, tendo como foco a Região Norte e suas especificidades. Além disso, discute as

políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento local e à integração regional, evidenciando as principais agências de fomento criadas pelo governo federal na Região Norte e os pressupostos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), pautados nas premissas liberais do desenvolvimento econômico, e apresenta a alternativa do desenvolvimento humano como estratégica para a ação dos IFs na condição de agentes fomentadores dos processos de transformação social. Neste capítulo fica evidenciado, o quanto a Região Norte ainda se encontra distante das demais regiões do país, no que se refere à presença do Estado na perspectiva da condução de políticas públicas que, de forma efetiva, busquem promover o processo de desenvolvimento local a partir da valorização dos sujeitos sociais locais.

Capítulo V – A Educação Profissional como Política Pública no Brasil – foi estruturado em subitens e inicia com uma discussão sobre os pressupostos e princípios educacionais que fundamentam as propostas de políticas públicas para a educação, em especial, para a educação profissional. Faz uma retrospectiva histórica da educação profissional no Brasil, desde 1909, e contextualizam-se as circunstâncias sócio-políticas brasileiras das quais decorreu a decisão do governo federal de promover a reorganização da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT) e criar os IFs, por meio da lei 11.892/08.

Capítulo VI – Os IFs: Dos Condicionantes de Criação à Identificação dos Limites e Possibilidades de Ação – aborda o advento dos IFs e suas presenças no cenário nacional brasileiro, com prioridade para a Região Norte. A partir de um resgate histórico sobre o processo de discussões e decisões que culminaram com o advento dessas instituições, busca-se compreender os pressupostos políticos que orientaram sua criação e o dimensionamento de suas atribuições sociais em face da conjuntura histórica das políticas públicas. Nos subitens, traçam-se reflexões sobre temas caros à gestão institucional, como o conhecimento acerca de seus contextos externo e interno, no que se refere ao reconhecimento das forças, fragilidades, oportunidades e ameaças que exercem influências no desempenho das atividades institucionais.

O capítulo VII – com o título IFs: Condições Estruturais de Funcionamento e Aferição dos Indicadores de Gestão – abordam, na visão dos gestores, as principais dificuldades enfrentadas no processo de implantação dessas instituições, a retórica frequente em face da presumida autonomia, da estrutura de poder e do processo de tomadas de decisões, os procedimentos de planejamento institucional, a relação/articulação entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão com o território de atuação do Instituto, a evolução e resultados dos indicadores de gestão e as políticas de valorização e capacitação de servidores. De forma direta, segundo as manifestações dos gestores e a base teórica de sustentação desta tese, procuram-se contextualizar

as possibilidades ou limitações que os IFs enfrentam em suas ações, em busca de desenvolvimento científico e tecnológico, para sanar pressões sociais de inclusão e acesso ao letramento prático para o mercado de trabalho em expansão ou retração.

Nas considerações finais, são reconhecidas as limitações desta tese, frente à amplitude do tema constituinte da situação problema em análise e à diversidade de outras questões sociais igualmente importantes e inerentes a ele, presentes no tecido social da realidade brasileira, na Região Norte e no cotidiano da vida institucional dos IFs, mas que ficaram de fora do escopo deste estudo. Esse reconhecimento é feito, consciente de que esta tese não esgotou o assunto, mas com a plena convicção de que alcançou satisfatoriamente seus objetivos, apresentando respostas consistentes aos questionamentos da situação problema. Assim, observa-se que, em busca do cumprimento de sua função social, os IFs se encontram em meio a um dilema: por um lado, atendem aos pressupostos legais e às orientações oficiais emanadas pelo MEC/SETEC e, nesse caso, orientam os sentidos de suas ações, segundo as demandas do processo produtivo na perspectiva liberal do desenvolvimento econômico; por outro, ousam perseguir os pressupostos do desenvolvimento humano na perspectiva da formação cidadã dos sujeitos sociais, segundo os pressupostos da educação como instrumento de transformação. Nesse sentido, a constatação feita é que a possibilidade de impacto no desenvolvimento regional e social dos IFs é relativa, dependendo dos sentidos e da reciprocidade das ações de seus atores sociais (servidores e gestores).

Para além dos aspectos tratados nesta tese, o tema sobre os IFs continua em aberto e propício à realização de outros trabalhos de investigação, inclusive com a inclusão de outros atores / agentes sociais que não foram aqui considerados, como: os alunos, os egressos, os membros da comunidade externa, representantes da sociedade civil organizada, representantes dos segmentos produtivos, instâncias do governo, entre outros.

## **2 O ESTADO MODERNO: GOVERNO, POLÍTICA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo foi construído em estreita relação com o objetivo específico de “analisar as políticas públicas do Estado brasileiro para a educação profissional em seu processo histórico, com especial atenção para o período de 1995 a 2010”. Para tanto, optou-se por apresentar, mesmo que de forma sintética, uma rápida discussão sobre as origens do Estado como instituição política e sua evolução histórica até o contexto atual, as diferenças entre Estado e Governo, bem como, sobre o conceito, surgimento e constituição de políticas públicas. A intenção foi colher subsídios que permitam situar historicamente o Estado brasileiro e fazer inferências sobre os movimentos que condicionaram o surgimento das atuais políticas públicas de educação profissional, com a proposição dos IFs e o conjunto de atribuições a eles conferidas, no planejamento estatal e na gestão institucional.

### **2.1 O ESTADO: DO SURGIMENTO ÀS CONFIGURAÇÕES ATUAIS**

O surgimento do Estado como instituição política organizadora da vida social pode ser entendido a partir de uma análise do contexto histórico do próprio movimento humano em seu processo evolutivo, desde os primórdios da civilização moderna até os dias atuais. No entanto, mesmo seguindo nessa perspectiva histórica, não constitui tarefa fácil a proposição de uma definição para a instituição Estado. Posto que seu entendimento também tem variado segundo as finalidades que a ele são atribuídas, no contexto dos diferentes momentos históricos da realidade social. Nos primórdios da organização social dos grupamentos humanos, o Estado surge primeiro, a partir dos anseios por segurança, como estratégia de defesa contra invasores externos ou estranhos e da propriedade privada em favor da posse privilegiada de bens, a partir da união de vários grupos. Posteriormente, outros fatores sociais surgiram e se constituíram em determinantes na organização do Estado moderno, tais como: a evolução dos sistemas de produção e das formas de interação sobre o meio ambiente; e a evolução do conhecimento e as mudanças na concepção e visão de mundo, passando da perspectiva teocrática para ênfase na racionalização, dentre outras.

Não constitui objeto de estudo desta tese realizar um levantamento detalhado acerca das diferentes percepções sobre o Estado e mesmo sobre as diferentes e conflitivas funções a ele atribuídas por segmentos sociais distintos. Por conseguinte, as considerações a seguir têm por finalidade apresentar indicadores que permitam ilações sobre a realidade atual do contexto do

Estado brasileiro, este sim, objeto de estudo deste trabalho. Entre o vasto material produzido sobre teorias do Estado evidencia-se a percepção de que ingredientes foram acrescidos nas definições, seja no entendimento como um ente jurídico, ou como uma organização política. No entanto, alguns aspectos são recorrentes nas definições: a existência de um território delimitado, o grupamento de um povo, a precedência do direito ao uso da força, a manutenção da ordem e o exercício da soberania.

Para Dallari (2007, p.116), estão ausentes as condições possíveis para encontrar um conceito que satisfaça a todos: “Pois sendo o Estado um ente complexo que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de referência dos observadores”. Para esse autor, após análise da grande variedade de conceitos oriundos das diferentes correntes de natureza filosófica e sociológica, que embasam os estudos sobre as teorias, existem duas orientações que sempre se apresentam como fundamentais na busca de uma definição de Estado: “ou se dá mais ênfase a um elemento concreto ligado à noção de força, ou se realça a natureza jurídica, tomando-se como ponto de partida a noção de ordem” (DALLARI, 2007, p. 117). Por outro lado, os conceitos mais ligados à noção jurídica<sup>6</sup>, afirma o autor, não ignoram a presença da força no Estado e nem que este se refere como uma sociedade política.

Entretanto, conscientes da presença desses fatores e de outros elementos materiais que se conjugam, estas teorias dão primazia ao elemento jurídico, acentuando que todos os demais têm existência independente fora do Estado, só se compreendendo como componentes do Estado após sua integração numa ordem jurídica, o que também se dá com força, que se integra no Estado como poder. (DALLARI, 2007, p.119)

A partir desses argumentos, parece indiscutível a presença e o entrelaçamento dos fatores de natureza jurídica e política na sua definição. Reportando à evolução histórica do conceito de Estado, Porta (2003, p.23) considera que “a necessidade de legitimação de um poder central cada vez mais amplo arrastava consigo o desenvolvimento do sentimento de identificação (política, mas também cultural) com uma identidade territorial de largas dimensões, até à afirmação do Estado-nação”. Até então, as definições caminham na direção de uma organização de caráter jurídico, visando à regulação da vida social e, nesse sentido, a literatura se mostra abundante. Embora não se possa negar essa função, este trabalho busca uma compreensão da instituição

---

<sup>6</sup> O autor afirma que, entre os conceitos que se ligam mais à noção de força e que poderiam ser classificados como políticos, “não está ausente a preocupação com o enquadramento jurídico, mas o Estado é visto, antes de mais nada, como força que se impõe a si própria e que, por suas próprias virtudes, busca a disciplina jurídica” (DALLARI, 2007, p. 117).

Estado numa perspectiva mais sociológica. Para tanto, recorre à visão de alguns autores importantes, como Hegel, Marx, Durkheim, Weber e Bourdieu.

### 2.1.1 O Estado Segundo Hegel

Dentre os pensadores clássicos, Hegel foi um que se dedicou com profundidade em seus estudos às questões relacionadas à política e ao Estado. Especialmente com relação ao Estado, respaldado nos fundamentos de verdade, razão e liberdade, confrontou a sua noção com a de religião e estabeleceu nítidas diferenças entre ambas, advogando a autonomia e sendo contrário à intervenção. Para Weil (2011, p. 54), a seguinte definição de Estado fora expressa por Hegel:

é a realidade da ideia moral, o espírito moral enquanto vontade revelada, clara para si mesma, substancial, que se pensa e se sabe e que executa o que sabe e enquanto o sabe. Ele tem existência imediata nos costumes e na tradição, existência mediatizada na consciência-de-si do indivíduo, no saber e na atividade deste, e o indivíduo, pela convicção, possui sua liberdade substancial nele (i.e., no Estado), que é sua essência, fim e produto de sua atividade.

Nessa citação, percebem-se os ingredientes constituintes da definição de Hegel: a moral, a liberdade, o pensamento e consciência do indivíduo. Afirmando que o essencial com relação à concepção de Hegel está contido nas duas citações que apresenta, Weil (2011, p. 54) complementa afirmando que “a ideia moral, existente na família e na sociedade, só se revela como pensamento no Estado”. A seguir, o autor apresenta a segunda definição na visão de Hegel:

O Estado, enquanto realidade da vontade substancial, realidade que ele possui na consciência particular elevada à sua universalidade, é o racional em si e para si. Esta unidade substancial é fim em si absoluto e imóvel, (fim) no qual a liberdade atinge seu direito mais elevado, da mesma maneira que esse fim último possui o direito mais elevado com respeito aos indivíduos, cujo dever supremo é ser membros do Estado. (WEIL, 2011, p. 54).

Embora os pressupostos de razão, liberdade e consciência sejam constituintes da noção de Estado, para Hegel o indivíduo perante o Estado não é percebido na sua dimensão pessoal ou individual, mas no coletivo, na medida em que não está interessado em questões individuais, mas, no conjunto de seus membros. Nesse contexto, os indivíduos perdem sua individualidade em favor da coletividade, ou seja, da sociedade civil.

Silva et all (2011, p. 2) afirmam que ao pensar o Estado moderno, Hegel, baseado nos pressupostos da razão, afastou-se das concepções contratualistas, segundo as quais “o Estado decorria de um contrato social, cuja função era defender a liberdade individual e a propriedade

privada, sendo seu conteúdo determinado pelo interesse particular do indivíduo”. Assim, o Estado não tem por finalidade a proteção dos interesses individuais ou da propriedade privada, porém, como instituição política, tem sua função principal centrada na coletividade.

Para Hegel, o Estado deveria ser a expressão dos interesses coletivos, assumindo um papel universalizador das vontades e interesses particulares. Neste sentido, o universal, o coletivo se concretiza através da unidade dos variados interesses individuais e particulares, sendo o Estado o encarregado de manter essa unidade, sem anular, ao mesmo tempo, identidades e oposições. (SILVA et all, 2011, p. 2)

Os pressupostos de Hegel culminam com uma concepção de Estado moderno, focado não mais nos interesses individuais, mas na coletividade por ele denominada sociedade civil, segundo os fundamentos da razão e da moral. A citação a seguir expressa de forma resumida o pensamento de Hegel:

b) Sociedade civil, associação de membros, que são indivíduos independentes, numa universalidade formal, por meio das carências, por meio da constituição jurídica como instrumento de segurança da pessoa e da propriedade e por meio de uma regulamentação exterior (...). Este Estado exterior converge e reúne-se na c) Constituição do Estado, que é o fim e a realidade em ato da substância universal e da vida pública nela consagrada (HEGEL, 2009, § 157: 149, in: DUTRA, 2013, p. 37).

Dutra (2013, p. 37) afirma que “em Hegel, sem o Estado as instituições da família e sociedade civil não poderiam existir, pois são produzidas pela ideia de Estado”. Ao fazer tal afirmação, a autora refere-se ao fato de que para Hegel o Estado passa a ser a origem da organização social baseada na razão e, nesse contexto, a família perde a sua concepção individual para se dissolver em um contexto social coletivo, constituindo a sociedade civil. Para a autora, “o Estado em Hegel é o conciliador, ou seja, o que sintetiza, numa realidade coletiva, a totalidade dos interesses contraditórios entre os indivíduos” (DUTRA, 2013, p. 37).

Respeitado o contexto histórico no qual Hegel desenvolveu sua teoria, mas reconhecendo que, de certa forma, seus argumentos continuam em discussão, conclui-se com Weil (2011, p. 85) que Hegel foi o “filósofo do Estado moderno, de que ele fez a análise correta, indicando com precisão em que consiste a liberdade no Estado, quais são as condições que o Estado deve preencher para ser o Estado da liberdade, Estado que realiza o pensamento moderno”. No entanto, a concepção de Hegel não ficou imune às críticas, e Karl Marx foi um dos pensadores que interpretou a instituição Estado de forma diferente da de Hegel.

### 2.1.2 O Estado sob o prisma de Marx

Embora Marx tenha efetivamente se dedicado em vários de seus trabalhos a discutir a questão, não se pode dizer que desenvolveu uma teoria específica sobre esse tema. Assim, foi pautado na teoria do materialismo histórico, ao discutir os sistemas de produção no contexto da sociedade capitalista e as relações de trabalho numa relação dialética entre proletariado e burguesia, que Marx teceu considerações sobre o Estado, diluídas por seus diversos trabalhos.

Para Dutra (2013, p. 37), a visão de Marx rompe com a concepção hegeliana. Essa ruptura se dá em função do “dogmatismo especulativo do qual o real é o racional-conceitual e não o real existente, porque o Estado é considerado antes mesmo que o ser humano”. Assim, a autora afirma que Marx propõe “uma concepção materialista, da qual o Estado é entendido de acordo com as relações sociais: das distribuições dos excedentes sociais, do caráter do direito, de representações ideológicas, da organização das relações sociais como define Hegel sob o nome de sociedade civil”.

Parece relevante salientar que Marx não desenvolveu, propriamente ou de modo sistemático, uma pesquisa que o conduzisse a uma teoria do Estado. Além do mais, a maioria dos países europeus da época não se encontravam sob um regime republicano ou democrático liberal. Em termos gerais, em sua análise, o Estado comparece como um fenômeno histórico, como uma instituição de controle sobre a sociedade, que se desenvolve com a divisão social do trabalho, e suas mudanças ocorrem em sintonia com a base econômica da sociedade. Em síntese, na situação histórica em que desenrola a sua abordagem, o Estado consiste na forma como a classe dominante ajusta seus interesses sobre o conjunto das relações sociais. Compõe-se, assim, o horizonte analítico das lutas sociais na França, tendo como meta a democratização do Estado contra os governos absolutistas.

SADER (1998, p. 106) afirma que para Marx, “o Estado capitalista é o que realiza de maneira mais profunda as tarefas que o Estado esboçou como suas através dos diferentes tipos de sociedade”. Assim, foi no contexto do capitalismo que se constituiu o que Marx chamou de Estado burguês, ou seja, um ente dominado pelos detentores dos meios de produção, do capital e, por conseguinte, do poder<sup>7</sup>. GONÇALVES (1999, p. 10) afirma que na visão de Marx,

---

<sup>7</sup> Na obra de Marx, que foi toda desenvolvida a partir do pressuposto da sociedade dividida em classes sociais, alguns termos utilizados em um contexto específico de sua época, carecem de esclarecimentos. Posto que, na contemporaneidade já se encontram superados. Embora a questão das classes sociais ainda subsista. Assim, o proletariado para o autor é o conjunto da população que pertence à classe trabalhadora, operária, que não se confundiam com os donos do capital, ou os proprietários dos meios de produção. Já a burguesia era o conjunto dos detentores do poder e do capital, portanto, os representantes da classe dirigente, ou seja, aqueles que detinham ao seu comando, os rumos da sociedade e também, do estado.

O Estado moderno é o resultado de uma luta em que a burguesia, como vencedora, impôs aos demais membros da sociedade sua forma de ver o mundo, suas formas de organizações políticas, seu modelo de justiça, alterando a cultura e a religião de forma geral; enfim, a burguesia deixou sobre tudo a lógica do direito à “liberdade”, porém, uma “liberdade” indexada ao poder aquisitivo. Nesse ponto de vista, a constituição política do Estado moderno burguês não é outra coisa senão um apêndice das relações e das vontades econômicas.

A burguesia, além de deter o controle do Estado, também julga e decide em que consiste ou não o bem comum. Por conseguinte, resta à instituição cumprir com o dever de ser a garantidora da “paz” e da “ordem”, só que segundo os interesses da burguesia. Gonçalves (1999, p.10), afirma que: “Nessa perspectiva, o Estado passa a ser uma instituição garantidora da “paz” para a burguesia e, ao mesmo tempo, instituição que faz a maioria cumprir a “ordem”, cujo conteúdo é elaborado pela própria classe no exercício do domínio.

Em síntese, para Marx, o Estado representa uma forma de dominação de classe, engendrada e controlada pela burguesia. Por conseguinte, torna-se evidenciado que, na luta de classes e para o sucesso de suas lutas contra a exploração, o Estado seja superado e derrotado. Assim, vitoriosa a luta contra a burguesia, a organização social dos trabalhadores não teria a necessidade da presença de um ente jurídico (o Estado da sociedade de classes) como determinante de suas relações sociais.

### **2.1.3 O Estado e o indivíduo de acordo com Durkheim**

Enquanto Marx desenvolve sua concepção a partir da análise do sistema de produção capitalista e das relações de trabalho, Durkheim percebe o Estado como um ente social com responsabilidades específicas sobre o desenvolvimento social dos indivíduos, tendo na moral o princípio basilar de sua teoria.

O Estado possui, como função, adequar as representações coletivas à forma da organização social vigente, para que tudo esteja em consonância. De acordo com algumas características, Durkheim (2013, 71) faz a seguinte afirmação:

Eis o que define o Estado. É um grupo de funcionários *sui generis*, no seio do qual se elaboram representações e volições que envolvem a coletividade, embora não sejam obra da coletividade. (...) O Estado é um órgão especial encarregado de elaborar certas representações que valem para a coletividade. Essas representações distinguem-se das outras representações coletivas por seu maior grau de consciência e reflexão.

O Estado institucionaliza-se como a instância responsável por dirigir a sociedade e fazer com que as condutas individuais se ajustem a uma representação coletiva. Oliveira (2010, p. 132), afirma que, para Durkheim, o Estado tem funções sociais bem definidas e que desta forma:

Vale menos enquanto instituição detentora de poder do que enquanto reservatório moral e jurídico cujo objetivo é permitir o florescimento do indivíduo. Assim, todo o aparato legal e administrativo, todo o funcionalismo necessário à realização da função de proteção e de promoção do indivíduo seria bem-vindo.

O Estado assume importância como instituição que se fundamenta em princípios morais e exerce a função de coesão social por meio de suas instituições. Como afirma Oliveira (2010), na perspectiva de Durkheim, “Em sua atividade prática, o Estado mantém relações com a organização social, mas ultrapassa-a. Por isso, suas funções sociais são: impedir o retorno à anomia, combater as desigualdades e estabelecer a justiça” (OLIVEIRA, 2010, p. 134).

Saccol (2012), afirma que, para o autor, o Estado possui a capacidade organizadora da vida social, sendo independente dela, nesse sentido:

A sociedade política será formada pela reunião de um número mais ou menos considerável de grupos sociais secundários, submetidos a uma mesma autoridade, que por sua vez não depende de nenhuma autoridade superior regularmente constituída. O governo e o Estado necessitam estar conectados ao resto da sociedade sendo que a mediação é feita pelos grupos secundários. As representações do Estado distinguem-se das demais representações coletivas devido ao seu maior grau de consciência e reflexão. (SACCOL, 2012, p. 98)

Para Durkheim, o Estado assume a posição de uma institucionalidade que se impõe para além da vontade dos indivíduos, ou seja, conforma uma coletividade. Pautado nos princípios da moral, o Estado se sobrepõe aos grupamentos sociais e assume a função de controle sobre eles como organizador da vida social.

Suas ações devem possuir um maior grau de consciência e reflexão. O que vai determinar o tipo de Estado não é necessariamente a quantidade de pessoas no poder (governo), mas a maneira como ele se comunica com a sociedade. Quanto maior a comunicação entre Estado e sociedade, através dos grupos secundários, se estará mais próximo de uma democracia. (SACCOL, 2012, p.101)

Durkheim (2013), reconhece que o Estado precisa cumprir com outras finalidades sociais, que não sejam limitadas ao zelo pelo respeito aos direitos individuais<sup>8</sup>. Nesse sentido, o

---

<sup>8</sup> Sendo o Estado uma instituição que deveria prezar pelo bem coletivo lança a seguinte tese em relação ao indivíduo, membro dessa sociedade: “É pela glória da sociedade, pela grandeza da sociedade, pela riqueza da sociedade que ele deve trabalhar, e deve achar-se recompensado por seu esforço pelo único fato de membro dessa sociedade, participar de alguma maneira desses bens que ele contribuiu para conquistar” (DURKHEIM, 2013, p. 76).

autor afirma que “cada sociedade tem um fim superior aos fins individuais, sem relação com esses últimos, e que o papel do Estado é perseguir a realização desse fim verdadeiramente social, devendo o indivíduo ser um instrumento, cujo papel é executar esses planos que ele não fez e que não lhe concernem” (DURKHEIM, 2013, p. 76). Para o autor, evidencia-se que a sociedade precede o indivíduo, da mesma forma, o Estado como tutor dos direitos. O autor reconhece que existe uma constante expansão das funções do Estado e propõe, a partir de sua teoria sociológica, uma resolução da antinomia entre individualização crescente e a expansão do Estado moderno.

O único meio de eliminar a dificuldade é negar o postulado segundo o qual os direitos do indivíduo são dados com o indivíduo, é admitir que a instituição desses direitos é obra do próprio Estado. Então, tudo se explica. Compreende-se que as funções do Estado se ampliam sem que por isso resulte uma diminuição do indivíduo, ou que o indivíduo se desenvolve sem que por isso o Estado recue, uma vez que o indivíduo seria, em certos aspectos, o próprio produto do Estado, pois a atividade do Estado seria essencialmente libertadora do indivíduo. Ora, o que se desprende dos fatos é que a história autoriza efetivamente a admitir essa relação de causa e efeito entre o avanço do individualismo moral e o avanço do Estado. (DURKHEIM, 2013, p. 80).

Ao discorrer sobre as relações esperadas que se estabelecem entre o Estado e o indivíduo, mais uma vez assim se posiciona:

Eis como a função essencial do Estado é libertar as personalidades individuais. Pelo simples fato de conter as sociedades elementares que ele inclui, ele as impede de exercer sobre o indivíduo a influência opressiva que, caso contrário, elas exerceriam. Sua intervenção nas diferentes esferas da vida coletiva não tem, portanto, nada de tirânica por si mesma; muito pelo contrário. Ela tem por objetivo e por efeito aliviar tiranias existentes (DURKHEIM, 2013, p. 86)

No entanto, o próprio autor adverte para o risco de o Estado passar a agir de forma despótica e que, para evitar tal comportamento, parece adequado que forças sociais secundárias existentes no interior do próprio Estado exerçam o efeito de contrapeso, posto que do seio do conflito de forças entre o Estado e os segmentos da sociedade civil organizada, surgem as liberdades individuais. Nesse sentido, o autor refere-se a essas forças sociais a partir da existência de grupos que comungam um mesmo horizonte de apreensão ou uma representação coletiva.

Em síntese, o Estado para Durkheim está relacionado ao cumprimento de sua função social de inibir o individualismo e cuidar do bem-estar da coletividade com sentido da estabilidade social, segundo os pressupostos dos princípios morais que regem tal sociedade.

### 2.1.4 O Estado e a burocracia em Weber

O conceito de Estado em Weber está relacionado ao pressuposto do uso da força e da violência de forma legitimada. Mas, também, encontra-se associado a uma instituição econômica, na medida em que gerencia as finanças públicas e intervém em diversos domínios do contexto social, tais como, a educação, a saúde e a cultura. De acordo com Bianchi (2014, 79) “a sociologia da dominação weberiana, da qual o conceito de Estado é um capítulo, tem sido um dos aspectos mais analisados e discutidos de sua obra”.

Bobbio (2012, p. 57), afirma que Weber, considerado um dos fundadores da sociologia jurídica, fez questão de estabelecer uma distinção entre o ponto de vista jurídico e o sociológico, para “deixar claro que ele se ocuparia do Estado como sociólogo e não como jurista”. Para o autor, há uma contribuição valorosa sobre o Estado:

Tornou-se um capítulo da teoria dos grupos sociais, dos quais uma espécie são os grupos políticos, que por sua vez se tornam Estados (no sentido de “Estado moderno”) quando dotados de um aparato administrativo que avança com sucesso a pretensão de se valer do monopólio da força sobre um determinado território.

Essa citação confirma a premissa do conceito de estado associado à ideia de dominação e violência, ou melhor, ao uso da força de forma legítima, para manter sua soberania territorial e sua ordem interna<sup>9</sup>.

Para Weber, o Estado como detentor da violência legítima consiste também numa relação de dominação do homem sobre o homem. Essa dominação ocorre por meio do uso da força e da violência legítima que garante a existência do Estado, sob a condição de subordinação à dominação.

O aparecimento, no final do século XIX, de uma administração pública burocrática em administrar o Estado proporcionou a Weber (1999) ser um dos principais analistas desse processo. Ele destacou, de forma enfática, as características e a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista ou outro. Sob essa ótica, a administração pública burocrática ampliou seu papel social e econômico, como a estratégia básica adotada pela via do controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos. Esta estratégia, no tempo do Estado liberal dedicado à proteção dos direitos de propriedade, requer um parlamento para definir as

---

<sup>9</sup> Bianchi (2014, p. 84) afirma: “Descartando assim toda definição que remetesse aos fins do Estado, procurou uma definição sociológica nos meios que seriam próprios a este: “Em última análise só podemos definir o Estado moderno sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política (*politischen Verband*), ou seja, o uso da força física”

leis, sistemas judiciário e policial para fazer cumpri-las, um sistema vigoroso para recolher impostos para a saúde das finanças e forças armadas para proteger-se de inimigos externos.

Na aplicação do constrangimento legítimo sobre um território, o Estado apoia-se nas leis, na força militar e numa administração racional, que lhe permite intervir em domínios diversos. Nas transformações históricas, tem acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, saúde pública, de produtor de cultura política, seguridade social, bem como incentivos à ciência e à tecnologia, ou investimentos na infraestrutura. Além disso, entre outros aspectos, há também um destaque para a relação entre indivíduo, sociedade e Estado.

E era nesse contexto primeiramente metodológico que Weber fez sua primeira menção ao conceito de Estado: Para outros fins e conhecimento (por exemplo, jurídicos) ou de finalidade práticas, por outro lado, pode ser conveniente e mesmo inevitável tratar de determinadas formações sociais (“Estado”, “cooperativa”, “sociedade por ações”, “fundação”) como se fossem indivíduos (por exemplo, como detentores de direitos e deveres ou como agentes em ações *juridicamente* relevantes). Para a interpretação compreensível das ações pela Sociologia, ao contrário, essas formações nada mais são do que desenvolvimentos e concatenações e ações específicas de pessoas *individuais*, pois só estas são portadoras compreensíveis para nós de ações orientadas por um sentido (Weber, 1999, v. 1, p. 9). Nesse contexto, o Estado era apresentado como uma forma social não individualizável, ou seja, não como um ente e sim como um feixe de ações protagonizadas por indivíduos. (BIANCHI, 2014, P. 85-86)

Para esse autor, duas dimensões podem se explicitadas: o Estado como associação política e o Estado como empresa. Dimensões distintas, mas indissociáveis. “Analisadas conjuntamente, tais dimensões permitiriam compreender a coincidência no âmbito estatal de uma drástica eficácia dos meios de coação, com a possibilidade de uma ordenação racional de sua aplicação” (Idem, p. 79).

Para a compreensão da diversidade das situações, Weber (2005) definiu três tipos puros de poder legítimo: Poder Legal, Poder Tradicional e Poder Carismático. Segundo o autor, o poder legal, cujo tipo mais puro pode ser exemplificado pelo poder burocrático, é exercido nos limites estabelecidos pelas normas e regulamentos que estabelecem o teor das regras a serem seguidas. Nesse sentido, “a ideia fundamental é que, através de um estatuto arbitrário formalmente correto, podia-se criar qualquer direito e alterar [opcionalmente o existente].” (WEBER, 2005, p. 2). Para o autor, no exercício do poder legal, as relações entre superiores e subordinados, bem como, o processo de tomadas de decisões, devem ser entendidas por ambos, como trabalho profissional em virtude da obrigação oficial objetiva. Posto que o seu ideal é:

Ordenar, “sine ira et studio”, sem qualquer influência de motivos pessoais ou interferências emocionais, sem arbítrio e imprevisibilidade, sobretudo “sem acepção da pessoa”, de um modo rigorosamente formalista, segundo regras racionais e – onde estas falham – segundo pontos de vista de praticabilidade “objectivos”. A obrigação de

obedecer é gradual numa hierarquia de ofícios com a submissão dos inferiores aos superiores e com processos de recurso regulamentados. (WEBER, 2005, p. 2).

O reconhecimento da autoridade do chefe legalmente constituído ou do gestor deveria ocorrer segundo a compreensão das normas e, não, em atenção ao sujeito social investido de um cargo. O poder legal tem nas ações do Estado moderno a plenitude de sua aplicação. Por meio de seu poder de coação, o Estado impõe suas normas e regras. Nesse contexto, forja-se todo o cabedal de exigências legais que integram a carga burocrática a ser observada pelos gestores públicos na execução de suas ações, em especial, a execução de seus orçamentos.

A burocracia é o tipo tecnicamente mais puro de poder legal. Mas nenhum poder é só burocrático, isto é, gerido apenas mediante funcionários contratualmente recrutados e nomeados. Tal não é possível. (...) Também quase em nenhum lado é, de facto, o corpo administrativo puramente burocrático, (...). Decisivo é, porém, que o trabalho contínuo assente de modo preponderante e crescente nas forças burocráticas. Toda a história da evolução do Estado moderno se identifica, em especial, com a história do funcionalismo moderno e da empresa burocrática (...), tal como toda a evolução do moderno capitalismo avançado se identifica com a crescente burocratização da empresa económica. A participação das formas burocráticas do governo aumenta em toda a parte. A burocracia não é o único tipo de poder legal. O funcionalismo por turnos, por sorte e por escolha, a administração parlamentar e por comissões e todas as espécies de corpos colegiais de governo e administração aqui se inscrevem, na suposição de que a sua competência se baseia em regras estatutárias e o exercício do direito governativo corresponde ao tipo da administração legal. (WEBER, 2005 p. 4).

No contexto do Estado moderno e principalmente no exercício do poder político, parece haver uma exemplificação clara, quanto à prática do poder tradicional em sua versão estruturada segundo ordens ou estamentos.

A estrutura segundo ordens [estamentos]: os servidores não são servidores pessoais do senhor, mas pessoas independentes, de valor e proeminência social em virtude da sua própria posição; são agraciados (realmente ou segundo uma ficção de legitimidade) com o seu ofício por privilégio ou concessão do senhor, ou têm mediante uma transação legal (compra, penhor, renda) um direito seu, não arbitrariamente dirimível, ao cargo por eles apropriado [adquirido], a sua administração é correlativa, embora limitada, autocéfala e autónoma, os meios objetivos de administração encontram-se sob o seu controlo, não do senhor: domínio de ordens. (WEBER, 2005, p 6)

A análise weberiana se debruçou sobre os efeitos históricos da «função pública» ou da modernização da esfera estatal, num sentido contraditório e paradoxal. Nesse sentido, abordou os elementos do aparecimento da burocracia como uma das características distintivas. Correlato ao desenvolvimento do Estado contemporâneo ou como componente fundador, Weber (1999) situa um tipo de racionalidade orientada pelos meios na sociedade ocidental. Tal racionalidade, distinta da racionalidade dos valores, engendra uma perspectiva burocrática consonante com

uma política definida pela escolha de meios mais eficazes para a obtenção de assentados fins. Essa característica visível nos IFs será oportunamente abordada nesta tese.

Em síntese, percebe-se que a noção de Estado, em destaque, guarda uma estreita relação com sua teoria da dominação e, também, com seus estudos sobre a burocracia, que neste trabalho serão considerados no capítulo VI, quando da discussão sobre as relações de poder e os processos de tomada de decisões no âmbito dos IFs.

### **2.1.5 O Estado diverso e campo de poder em Bourdieu**

Existem riscos, em face da análise sobre o universo da esfera estatal na contemporaneidade, uma vez que parte do pensamento social resulta de investigações patrocinadas por financiamentos de agências estatais. Nesse ínterim, há um território cuja produção discursiva pode estar subordinada a enunciados imersos na construção ou perpetuação de um modelo de dominação. Tal alerta remete a Bourdieu (2014), quando adverte sobre a dificuldade de definir Estado em um único enunciado e afirma que, “quanto mais avanço em meu trabalho sobre o Estado, mais me convenço de que, se temos uma dificuldade especial em pensar esse objeto, é porque ele é – e peso minhas palavras – quase impensável” (idem, 2014, p. 29). Sustenta, ainda, que “tentar pensar o Estado é expor-se a assumir um pensamento de Estado, a aplicar ao Estado categorias de pensamento produzidas e garantidas pelo Estado e, portanto, a não compreender a verdade mais fundamental do Estado.” (BOURDIEU, 2011, p. 91).

Bourdieu (2014) apresenta uma abordagem sobre o Estado bastante extensa, profunda e, de certa forma, cansativa. Seja pela sua própria dimensão, profundidade e esmero de detalhes que utiliza, seja para tecer suas próprias considerações sobre o que entende por Estado, ou para contextualizar sua posição em refutar, concordar, propor complementos ou criticar, tanto as diferentes noções de Estado encontradas em outros autores, quanto às assimilações inadvertidas e sem uma análise mais profunda, com que os incautos se arvoram e se apropriam de tais concepções. Assim, neste trabalho, chega-se à conclusão, tal qual o autor, de que não há na prática a possibilidade de propor uma única definição para Estado. Posto que, a infinidade de variáveis que a ele estão relacionadas, frente a um específico contexto social, não comporta em um único enunciado. No entanto, mesmo frente à tamanha dificuldade, o autor propõe preliminarmente o seguinte enunciado:

Se eu tivesse de dar uma definição provisória do que se chama “o Estado”, diria que o setor do campo do poder, que se pode chamar de “campo administrativo” ou “campo

da função pública”, esse setor em que se pensa particularmente quando se fala de Estado sem outra precisão, define-se pela posse do monopólio da violência física e simbólica legítima. (BOURDIEU, 2014, p. 29)

Nessa definição, percebe-se claramente uma aproximação do autor ao enunciado weberiano, e ele próprio assume que em outros tempos já propôs um acréscimo na definição em que Weber define o Estado como “o monopólio da violência legítima”. Nesse sentido, Bourdieu (2014, p. 30) afirma que em seu acréscimo “poderia até mesmo dizer: ‘monopólio da violência simbólica legítima’, na medida em que o monopólio da violência simbólica sumariza a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física”. Mas, reconhece, também, que essa definição continua abstrata e, por conseguinte, provisória.

Em suas ilações sobre o Estado, o autor considera, como acima, o pressuposto da violência legitimada segundo Weber, a questão da moral em Durkheim e parcialmente a questão do Estado a serviço dos dominantes, como em Marx, além de arrastar para dentro de suas discussões, um sem número de outros autores.

Especificamente no que se refere à definição do Estado em Marx, frente à popularidade que alcançou tal interpretação, Bourdieu (2014) tece críticas sobre as formas apressadas com que tal visão ousa ser reproduzida e pondera que há um equívoco de interpretação, na medida em que Marx se dedicou a estudar a função do Estado em relação ao sistema de produção capitalista, e não a sua essência ou gênese, posicionando-se da seguinte maneira: “a tradição marxista não levanta o problema da existência do Estado, e o resolve pela definição das funções que ele preenche” (BOURDIEU, 2014, p. 32).

Da complexidade de variáveis que o autor considera em sua explanação, depreende-se que: o Estado é o monopólio da violência simbólica, como visto em Weber; fundamento da integração lógica e da integração moral no mundo social, em Durkheim; um aparelho de coerção, de manutenção da ordem pública, em proveito dos dominantes, como afirma Marx, mas também ultrapassa tais pressupostos. Portanto, qualquer tentativa para definir o Estado, a partir de uma apropriada visão ou de um delimitado ponto de vista, só poderá lograr um resultado parcialmente verdadeiro e incompleto. Assim, “à guisa de síntese provisória”, como se posiciona o autor, diríamos com ele que “na medida em que é um princípio de ortodoxia, de consenso sobre o sentido do mundo, de consentimento muito consciente sobre o sentido do mundo, o Estado cumpre, parece-me, certas funções que a tradição marxista lhe imputa” (BOURDIEU, 2014, p. 34). Mas, como visto, o Estado ultrapassa esta capacidade de abordar e de expor.

### 2.1.6 Considerações complementares sobre as concepções de Estado

Após essa incursão por autores que se dedicaram com maior ou menor intensidade à árdua tarefa de estudar o Estado, observa-se que na evolução do conceito e das percepções sobre sua existência e suas diferentes funções, todos, segundo sua época, realçaram e valorizaram determinados aspectos que, analisados em seu conjunto, não são de todo excludentes, ao contrário, podem ser vistos como complementares e ajudam no entendimento sobre uma concepção de Estado contemporâneo e de suas funções múltiplas. Nesse sentido, alguns aspectos ou princípios enfatizados por esses teóricos podem ser identificados na atualidade e em conexão com o objeto da presente tese.

O Estado, entendido como um ente jurídico, social e político, assume a sua institucionalidade, pautado nos princípios da liberdade, moral, justiça, segurança, controle e bem-estar de sua coletividade. No percurso realizado, passando pelas diferentes concepções, depara-se com uma trajetória de progressiva ampliação de tarefas e funções do Estado, na medida em que foram atribuídas novas responsabilidades, que ao lado das funções tradicionais de proteção e segurança que o originaram, caracterizaram-se pela oferta de serviços públicos à população. O Estado passou a ser concebido como uma institucionalidade com responsabilidade sobre várias funções sociais, relacionadas aos interesses conflitivos de seus cidadãos, que balizadas em leis, visam promover o bem-estar social da coletividade.

O quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese das diferentes concepções de Estado, segundo os autores aqui referenciados.

Quadro 2 Concepções sobre o Estado e suas funções

Autores	Concepções sobre o Estado
George W. Friedrich Hegel	“O Estado”, diz Hegel, “é a realidade da ideia moral, o espírito moral enquanto vontade revelada, clara para si mesma, substancial, que se pensa e se sabe e que executa o que sabe e enquanto o sabe. Ele tem existência imediata nos costumes e na tradição, existência mediatizada na consciência-de-si do indivíduo, no saber e na atividade deste, e o indivíduo, pela convicção, possui sua liberdade substancial nele (i.e., no Estado), que é sua essência, fim e produto de sua atividade” (WEIL, 2011, p. 54). Foco na razão, coletividade, sociedade civil.
Karl Marx	O Estado moderno é o resultado de uma luta em que a burguesia como vencedora impôs aos demais membros da sociedade sua forma de ver o mundo, suas formas de organizações políticas, seu modelo de justiça, alterando a cultura e a religião de forma geral; enfim, a burguesia deixou sobre tudo a lógica do direito à “liberdade”, porém, uma “liberdade” indexada ao poder aquisitivo. Nesse ponto de vista, a constituição política do

	Estado moderno burguês não é outra coisa senão um apêndice das relações e das vontades econômicas. (GONÇALVES, 1999, p. 10) Foco nas relações materiais de dominação, no poder político a serviço da burguesia.
Emile Durkheim	O Estado possui a função da integração social como uma organização ou instituição sólida. Assume a posição de uma institucionalidade que se impõe e que está para além da vontade dos indivíduos. “Por isso suas funções sociais são: impedir o retorno à anomia, combater as desigualdades e estabelecer a justiça (OLIVEIRA, 2010, p. 134). Foco na moral, na coerção social, nos fins coletivos.
Max Weber	O Estado é a forma moderna do agrupamento político, caracterizado pelo fato de deter o monopólio da violência e do constrangimento físico legítimo sobre um território (WEBER, 1999) Foco na ação política, instrumento de dominação, burocracia e racionalidade.
Pierre Bourdieu	“Se eu tivesse de dar uma definição provisória do que se chama “o Estado”, diria que o setor do campo do poder, que se pode chamar de “campo administrativo” ou “campo da função pública”, esse setor em que se pensa particularmente quando se fala de Estado sem outra precisão, define-se pela posse do monopólio da violência física e simbólica legítima. (BOURDIEU, 2014, p. 29) Foco na dificuldade de definição e nas diferenças entre a existência e as funções a ele atribuídas, um campo em disputa.

**Fonte:** Elaboração própria, 2014, a partir dos autores consultados.

A seguir, fazem-se algumas considerações sobre pelo menos dois modelos de Estado presentes na sociedade ocidental, caracterizados segundo o exercício do poder político e as funções sociais que seus governos exercem ou preconizam como centralidade de suas funções e responsabilidades.

Decorrente da ampliação de suas funções, o Estado moderno assumiu a responsabilidade pela promoção de seu autodesenvolvimento social e econômico, dando origem a duas correntes de pensamento que se contrapõem no plano dos pressupostos políticos e ideológicos que, sendo predominante, determinam a concepção das funções sociais e definem as diretrizes para o exercício do poder político do governo. Distingue-se aqui, do Estado Liberal e do Estado de Bem-Estar Social.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Embora consciente de que do ponto de vista histórico político conceitual, há uma distinção entre as concepções de Estado liberal e neoliberal, nesta tese optou-se por tratar esses termos como sinônimos, por entender que ambos traduzem os mesmos objetivos e buscam as mesmas finalidades no contexto da sociedade capitalista. No entanto, recorre-se a Hofling (2001, p. 35) para esclarecer que “A concepção neoliberal de sociedade e de Estado se inscreve na – e retoma a – tradição do liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX. Enquanto a obra *A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*, de Adam Smith (publicada em 1776), é identificada como o marco fundamental do liberalismo econômico, *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek (publicado em 1944), é identificado como o marco do neoliberalismo. As formulações de Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, sobre Estado e políticas sociais se identificam estreitamente com as formulações de Hayek”.

## 2.2 A DISTINÇÃO DO ESTADO LIBERAL: ONTEM E HOJE

No embalo do processo de industrialização e modernização dos meios de produção se expandiu o modelo econômico, pautado na lógica mercantil da circulação ampliada de mercadorias, inclusive a mão-de-obra, do acúmulo do capital e na concentração da riqueza gerada. Esse movimento de expansão do capital consolidou os pressupostos do capitalismo e deu guarida à implementação, ainda no século XIX, da teoria do Estado liberal e de suas manifestações históricas. Essa teoria pauta-se nas premissas de liberdade, livre iniciativa, autorregulação dos mercados e, como tal, distanciado em relação ao controle ou de intervenção na economia.

Alguns autores, ao longo do século XX, principalmente Hayek e Friedman, destacaram-se como grandes expoentes defensores da teoria do Estado liberal que, frente ao contexto da economia mundial e da globalização dos mercados, passou a ser conhecida mais recentemente como neoliberalismo. Os pressupostos de Hayek foram incorporados pelos Estados e governos, cujos processos de industrialização estavam em expansão na Europa.

A teoria liberal ou teoria do Estado mínimo se desenvolveu na Europa e América do Norte, tendo encontrado terreno fértil e se consolidado na Inglaterra e nos Estados Unidos, posteriormente se expandido para outras nações.

Segundo Moreira (2011), Milton Friedman (1912 a 2006) foi um dos mais destacados economistas do século XX e um dos mais influentes teóricos do liberalismo econômico. Por isso, ficou conhecido como o apóstolo da redução das funções do Estado, frente ao domínio do mercado livre e defensor da teoria minimalista, que preconiza a não intervenção na economia, a livre concorrência e autorregulação dos mercados.

O Estado liberal obtém por parte de Bresser Pereira (2012, p. 813) a seguinte entonação:

O Estado liberal é o sistema político do liberalismo econômico (ou do que é hoje o neoliberalismo): é o Estado mínimo ou que busca ser mínimo, o Estado que apenas protege os direitos civis e assegura o cumprimento dos contratos. Este Estado, segundo o liberalismo econômico, não deve interferir na economia, porque o mercado supostamente é uma ferramenta mais eficaz e desejável de alocação de recursos e desenvolvimento de uma sociedade.

Os argumentos da ótica neoliberal se tornaram objeto para a crítica política dentro do campo das ciências sociais contemporâneas, com ampla repercussão e influência nos debates econômico e político sobre suas consequências para as políticas públicas, em particular para a educação. Bachur (2013, p. 100) endossa que o neoliberalismo alcança evidência diante da “crise do modelo social-democrata, a qual tinha, no geral, duas versões preponderantes: crise

*fiscal* decorrente das dificuldades de financiamento da rede de seguridade social e crise de *legitimação* das funções sociais a serem desempenhadas por um aparato burocrático – então em expansão”.

Sobre as manifestações do Estado Liberal na América Latina e suas conexões com a democracia e os investimentos em políticas públicas, assim se manifesta Costilla (2005):

São poucos os casos latino-americanos em que a cidadania está realmente vinculada ao enfrentamento da questão social. Os Estados têm reduzido as suas políticas públicas, privilegiando o pagamento dos serviços das dívidas externa e interna. O orçamento dedicado às políticas sociais representa um percentual muito baixo do gasto público. O que é então a democracia nas nossas sociedades latino-americanas, especialmente hoje que está representada como o objetivo máximo a obter? O que significa a existência de um povo nacional, cujas maiorias vivem na exclusão social e na marginalidade, embora façam parte do desenvolvimento da democracia? Para refletir sobre estas questões, convém demarcar duas considerações: primeiro, a democracia não resolve, por si mesma, a questão social. A democracia faz parte do âmbito do político, da organização do poder, do Estado político na forma republicana, baseando-se na separação entre a esfera do político e a esfera do social. Os assuntos relacionados à condição social – o trabalho, o emprego, o salário, a moradia – na visão formal e estreita do Estado político, fazem parte do privado social. Nesta perspectiva analítica, os ideólogos do Estado liberal, fundados na teoria da separação entre o âmbito político e o âmbito privado, afirmam ter colocado as coisas em seu devido lugar. Assim, a democracia no âmbito liberal, assume uma dimensão restrita, efetivando-se sem colocar em pauta os reais interesses públicos, configurados nas questões decorrentes do próprio movimento do capitalismo contemporâneo: concentração de renda, desemprego massivo, precarização das relações de trabalho, exclusão social, entre outras. (COSTILLA, 2005, p. 264).

Para essa tese, importa destacar neste tópico ideias liberais e seus efeitos no âmbito econômico e político. Hayek (1899-1992) desenvolveu sua teoria em defesa da economia de mercado, que tem implicações para a difusão democrática do conhecimento, inclusive diante das políticas para o ensino tecnológico. Nesse sentido, Hayek (1994) *apud* Bachur, 2013, p. 109), posiciona-se:

Um resultado necessário e apenas aparentemente paradoxal é que a igualdade formal perante a lei está em conflito, e na verdade é incompatível com qualquer atividade do governo que objetive deliberadamente a igualdade material ou substantiva entre pessoas diferentes, e que qualquer política objetivando diretamente um ideal substantivo de justiça distributiva tem de conduzir à destruição da *rule of law*. Para produzir o mesmo resultado para pessoas diferentes é necessário tratá-las diferentemente.

De acordo com Bachur, a tese que objetiva no âmbito da teoria e das práticas sociais, reconstruir os pontos principais da argumentação em favor do livre mercado entra inexoravelmente no debate intelectual sobre a gestão do social. Portanto, para uma tese sobre aspectos da educação tecnológica, importa compreender as consequências para o modelo de Estado e o

papel do indivíduo nas mudanças sociais. Nesse sentido, compreende-se a leitura dos autores neoliberais como conectados às correntes do conservadorismo<sup>11</sup>.

Todavia, a ênfase liberal pode ser situada um tanto além da restrição ao universal e ao bem-estar social, uma vez que políticas públicas possuem sua gênese numa sociedade pautada pelas características liberais. Assim, a teoria de uma sociedade justa e da democracia como condição da vigência da cidadania são apresentadas por Costa e Soares (2015, p. 128).

O modelo teórico de Rawls procura equacionar uma questão central dentro do próprio pensamento liberal; isso se dá justamente pela crítica ao sujeito utilitarista. Na versão clássica do *homo economicus*, cada indivíduo deveria potencializar a satisfação de suas necessidades num quadro de competitividade social; a equação estaria resolvida na medida em que haveria um equilíbrio social, uma vez que todos os homens, ao buscarem suas satisfações individuais, poderiam chegar a certos pontos ou termos comuns (sociedade equilibrada). Rawls questiona esse homem utilitário sem sair das bases do liberalismo, especialmente sem sair daquilo que poderia ser considerado a maior potencialidade da lógica liberal, que é a ideia de liberdade. Na verdade, a justiça como equidade seria uma condição *sine qua non* para qualquer sociedade democrática (portanto, livre), na medida em que ela rechaçaria a principal fonte de antidemocracia (não liberdade) contemporânea, ou seja, a alta desigualdade que corrompe os sistemas políticos. A desigualdade extrema, a desigualdade não construída sobre a sólida base dos direitos fundamentais seria o principal perigo para a democracia. Se colocarmos tal reflexão para o âmbito da ação do Estado, esta (a ação) deveria ter como principal objetivo a garantia da equidade pela via da redistribuição; para isso, o Estado poderia utilizar determinados meios que seriam identificados como políticas públicas (ação do Estado).

No seu cerne, o Estado Liberal apresenta contrapontos de natureza doutrinária e política em relação ao Estado de bem-estar social, devido às orientações para a formulação, implementação e financiamento de políticas públicas, como será visto a seguir.

### 2.3 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Ainda no século XIX, surgiu também na Europa, do mesmo berço do liberalismo, outra concepção para as funções estatais, dessa feita com foco não para a livre iniciativa do mercado, mas para a efetivação de direitos individuais, preconizando como dever do Estado instaurar as condições do direito à igualdade, à diferença, à participação e à autonomia. Surgia, então, um

---

<sup>11</sup> Bachur (2013, p. 108) afirma a este propósito que: “A *virtude moral* do mercado é intrínseca a seu caráter espontâneo: justamente porque o mercado não pode funcionar orientado à persecução de um único fim definido pelo planejamento racional, mas, ao contrário, baseia-se no jogo anônimo e incongruente dos fins individuais, não conhecidos em sua totalidade por ninguém, ele pode funcionar como garantia de proteção à liberdade individual (Hayek 1976, p. 107). A competição atomizada permitida pelo mercado é não somente a melhor forma de selecionar, avaliar e agregar o conhecimento de que dispõem os indivíduos isolados. O mercado competitivo é, antes de tudo, moralmente superior ao planejamento central, na medida em que ele previne a substituição dos múltiplos e dissonantes fins individuais por uma única finalidade, burocraticamente imposta à sociedade por um indivíduo ou por um grupo de indivíduos.”

destaque ao bem-estar social, ou Estado-providência, ou o *Welfare State*, como passou a ser conhecido por algumas iniciativas de intervenção do Estado no mercado capitalista<sup>12</sup>. Essa nova orientação, pressupõe uma forma de organização política e econômica que coloca o Estado como organizador da vida social e econômica. Do ponto de vista conceitual, segundo Fiori (S/D, p. 2), é possível a distinção entre pelo menos três posições fundamentais sobre o Estado de Bem-Estar Social, conforme transcrição a seguir:

Aqui é possível distinguir três posições fundamentais: a primeira, com menor densidade teórica e maior preocupação historiográfica, privilegia a ideia de "proteção social", enquanto tal e isoladamente, e por causa disso tende a sublinhar a evolução mais do que as descontinuidades na trajetória que vai das Poor Laws de 1536 a 1601 até o Plano Beveridge. A segunda, bem mais precisa no manejo conceptual, trabalha com a ideia de "políticas sociais", usa este conceito indiferenciadamente com o de *Welfare* e vê uma nítida continuidade e evolução destas políticas, pelo menos a partir da legislação securitária alemã. Inscrevem-se aqui tanto a visão clássica de MARS-HALL (1964) sobre a evolução em três tempos – civil, política e social – da cidadania, quanto o estudo comparativo mais recente de FLORA & HEIDEHEIMER (1983), os quais localizam o início do *welfare* nos últimos três decênios do século XIX, fenômeno que associam com o nascimento da democracia de massas. Uma terceira posição que aparece defendida em escritos mais recentes (ESPING-ANDERSEN, 1990; MISHRA, 1990; entre outros) sustenta, pelo contrário, a existência de uma ruptura qualitativa entre as políticas sociais anteriores à Segunda Guerra Mundial e o que veio a ser, a partir do Plano Beveridge, o *welfare state* contemporâneo.

O Estado de Bem-Estar Social, contrário à teoria do Estado mínimo, propõe a ampliação do poder do Estado e sua intervenção na economia e na vida social, assumindo para si, a responsabilidade pelo controle social e econômico, na perspectiva da garantia de satisfação dos direitos atribuídos aos cidadãos, por meio de ações diretas, como provedor. Assim, enquanto a teoria liberal preconiza a diminuição da máquina estatal e sua retirada do mercado e da economia, no sentido inverso, a teoria do Estado de Bem-Estar defende a ampliação da presença por meio de suas instituições, não só provendo direitos fundamentais da população, mas também, controlando o mercado e a economia, sobre o pressuposto da justiça e equidade social. No entanto, ambas teorias têm suas origens nas premissas do capitalismo.

O Estado de Bem-Estar Social funda-se no pressuposto ideológico, segundo o qual, todo indivíduo tem direito a um conjunto de bens e serviços sociais (dentre os quais se inclui a educação, a saúde, auxílio desemprego, garantia de renda mínima etc.), a serem garantidos diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de regulação da sociedade civil. Mas, busca

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, não há que se confundir o Estado de Bem-Estar social com o socialismo ou com o comunismo. Posto que, são concepções políticas e ideológicas diferentes, que também pressupõem funções diferentes para os Estados e seus governos. Sem embargo, o Estado de Bem-Estar social tenha efetivamente influenciado as revoluções que culminaram com os regimes de governo socialistas e comunistas do leste europeu.

atender, também, aos interesses do processo produtivo, na medida em que a manutenção das condições saudáveis da população significaria a possibilidade da ampliação do mercado e do processo produtivo, por meio da inclusão de um maior número de trabalhadores.

O Estado de bem-estar social era um projeto cogente para recuperar o vigor e a capacidade de expansão dos países capitalistas após a tensão social, econômica e política do período entre guerras. Tanto que o estabelecimento do Estado de bem-estar social, entre as décadas de 1940 e 1960, ficou conhecido como “era dourada do capitalismo” por ser um momento de desenvolvimento econômico, com garantias sociais e oferecimento, praticamente, de emprego pleno para a maioria da população nos países mais desenvolvidos (VICENTE, 2009, p. 124)

Nogueira (2001), ao estudar o surgimento e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, apoia-se em Marta Arretche, que classificou os estudos sobre tal concepção em dois grandes grupos de argumentos explicativos: um de natureza econômica, relacionado ao desenvolvimento industrial e ao processo de acumulação capitalista; e outro de natureza política, ligados à ampliação dos direitos.<sup>13</sup>

Quanto ao primeiro argumento, do ponto de vista econômico, mesmo havendo divergências entre os autores, refere-se à possibilidade de identificar uma espécie de consenso entre eles, por exemplo, quando afirmam que o Estado de Bem-Estar Social só foi bem-sucedido por causa do desempenho do desenvolvimento econômico e do processo de industrialização. Nesse sentido, Nogueira (2001, p. 91) afirma que a deflagração de políticas sociais, visando ao desenvolvimento de “programas sociais inclusivos, de cunho universalizantes, somente foram colocados em marcha devido ao excedente econômico e o grau de desenvolvimento tecnológico obtidos com a industrialização”.

Quanto à explicação do Estado de Bem-Estar Social, segundo o ponto de vista da ampliação dos direitos humanos e políticos, o grande argumento centra-se no sentido da ampliação do conceito de cidadania, possibilitando a ampliação da visibilidade política, de parte do Estado em relação aos sujeitos sociais. Nogueira (2001, p. 93) afirma que:

---

<sup>13</sup> Para retomar a argumentação originária, verificamos que Arretche (1995) constrói uma tipologia. De um lado destaca argumentos, segundo os quais os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* são predominantemente de ordem econômica, sendo ou um desdobramento condizente com as mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades, ou uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. De outro lado, aborda os posicionamentos para os quais os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* são preponderantemente de ordem política, com quatro ênfases: é resultado de uma ampliação progressiva de direitos dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais; é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo; há diferentes *welfare states*: eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder; é resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas.

A construção da cidadania social, fenômeno típico do século XX, seria como um dos fundamentos nucleares do *Welfare States*. A participação na riqueza socialmente produzida, aliada ao reconhecimento de uma igualdade intrínseca entre as pessoas – razão ético-política do Estado-nação moderno seriam as bases fundantes dos atuais *Welfare States*.

Para garantir à população, todos os benefícios prometidos, por meio de intervenções na política econômica e no mercado, dentre outras medidas, o Estado promoveu a ampliação da cobrança de impostos. Porém, em meio às crises que assolaram o mundo capitalista, após a década de 1970, o Estado de Bem-Estar Social começou a ter suas bases ameaçadas, sofrendo reveses, que voltaram a fortalecer a ótica do livre mercado com outra roupagem que passou a ser conhecida como neoliberalismo, cujos efeitos se fizeram sentir na expansão do desemprego, da insegurança social, entre outros. No entanto, em alguns países da Europa, o Estado de Bem-Estar Social sobreviveu e ainda ajeita-se como o pressuposto político orientador do Estado.

No contexto da América Latina e, principalmente, nos países menos desenvolvidos, tem predominado os fundamentos do Estado liberal como orientador das políticas públicas e das ações do Governo, embora os pressupostos do Estado de Bem-Estar permaneçam identificados no discurso político dos movimentos sociais, dos partidos de viés da social democracia e, em alguns casos, no discurso de alguns governantes de Estados nacionais.

No caso brasileiro<sup>14</sup>, a realidade política possui suas nuances, com semelhanças e diferenças, principalmente quando se tem como referência o contexto de governos que, entre 1995 a 2002, estão sob orientação político-ideológica, claramente sob os pressupostos do neoliberalismo e, de 2003 a 2010, que, sem negar os preceitos da economia de mercado, toma rumo diverso, promovendo a expansão do Estado e das políticas sociais de caráter redistributivo e assistencialista.

## 2.4 O ESTADO BRASILEIRO: PRESSUPOSTOS DOS CONDICIONANTES POLÍTICOS

Não constitui objeto de estudo desta tese fomentar o debate sobre as diferenças entre as concepções de Estado de Bem-Estar social e Estado Liberal no contexto da sociedade brasileira. No entanto, o destaque feito a essas diferenças nos tópicos anteriores tem o propósito de ajudar a situar a discussão sobre a realidade social e política brasileira que, desde a sua constituição como nação, vem assumindo claramente a vocação de Estado liberal, segundo os princípios e

---

<sup>14</sup> Sobre o uso da expressão "Estado de Bem-Estar social no Brasil" ver entre outros, em DRAIBE, Sônia Miriam et al. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1993; BENEVIDES, Claudia do Valle. Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Dissertação de mestrado em Economia, Niterói-RJ: UFF, 2011.

pressupostos do capitalismo e da economia de mercado. Embora em alguns momentos da história se possa perceber o registro de ações governamentais ou de políticas públicas que se aproximam dos pressupostos do Estado de Bem-Estar Social.

Porém, no escopo temporal desta tese, verifica-se que o Estado Liberal, em sua nova roupagem do neoliberalismo, ganhou espaço mais decisivo no Brasil a partir da década de 1990, no governo Collor, consolidou-se e teve suas inflexões ou movimentos cambiantes no governo subsequente (1995/2002), como afirma Bresser-Pereira (2012, p. 818):

No Brasil, a submissão ao consenso de Washington teve início no governo Fernando Collor de Melo (1990-92). O governo Itamar Franco (1992-94) tentou reverter essa mudança. Em 1994, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, implementou com sucesso o Plano Real – um plano heterodoxo de estabilização de preços que utilizou a teoria da inflação inercial para controlar a inflação que assolava a população desde 1980. Uma vez eleito presidente, entretanto, ele também sucumbiu às ideias neoliberais, exceto na área social em que desenvolveu uma agenda social-democrata. Em sua administração (1995-2002), dois modelos econômicos estavam competindo dentro do próprio governo: o modelo neoliberal e um modelo desenvolvimentista. A corrente neoliberal, que foi dominante, deu prioridade para a estabilização de preços, definiu altas taxas de juros, valorizou o real e não ofereceu incentivos diretos para o setor industrial.

Durante os governos Lula (2003/2010), mesmo sem confrontar a ótica capitalista do mercado, por iniciativas populares, passou a implementar, de forma mais incisiva, um conjunto de políticas sociais respaldadas no pressuposto do combate à pobreza e às desigualdades, que incluíram a reformulação e expansão de programas sociais já existentes e a criação de novos programas<sup>15</sup>, dentre os quais, a expansão da RFEPT. Essas ações, de caráter assistencialista, distributivista e compensatório, caracterizaram-se por uma efetiva ampliação da presença do Estado na sociedade, com grandes impactos no orçamento público do país, cujas consequências políticas, sociais e econômicas se fizeram sentir junto à população beneficiária dos programas sociais e nas localidades ou cidades onde foram alocadas as unidades (*campi*) dos IFs.<sup>16</sup>

Com efeito, essa mudança de rumo na política brasileira representou, contraditoriamente, uma ruptura e continuidade com o *status quo* da prática política, até então vigente no país, em especial, com relação às políticas sociais e de fomento à educação profissional pública.

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, Zimmermann (2006, p. 156) afirma que “sob a ótica dos direitos, os programas sociais brasileiros devem ser desenhados, formulados e concebidos de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito único para o aferimento de um direito. Além do provimento universal, os programas sociais devem garantir mecanismos de acesso em caso de violação, que sejam hábeis, rápidos, visando garantir a inclusão dos portadores de direito nos programas sem maior morosidade e burocracia.”

<sup>16</sup> Para uma melhor compreensão sobre a classificação ou tipologia segundo os sentidos das políticas públicas, ver Rua, Marias das G, e Romanini, Roberta. PARA APRENDER POLÍTICAS PÚBLICAS. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. (S/D). Disponível no endereço: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf).

Esta, que por determinação legal, encontrava-se até então, ameaçada como política pública e impedida de crescer institucionalmente, devido à opção assumida pelo governo da época, pelo não investimento em instituições públicas e a favor da iniciativa privada.

Conquanto a decisão do governo petista não tenha significado uma ruptura política em favor do Estado de Bem-Estar Social e tenha se localizado no campo ambíguo do assistencialismo, são inegáveis as mudanças de postura que o governo brasileiro assumiu nesse período. Principalmente, com relação ao conjunto de políticas sociais, cujos efeitos se fizeram sentir junto à população menos favorecida economicamente e impactaram fortemente, também, no âmbito político, o que levou a oposição a repensar sua prática e seu discurso em relação à expansão da RFEPT. Alguns aspectos dessa política que, de forma distinta do movimento anterior, voltou-se para o interior do país e, com olhar diferente, passou a discernir a sua grandeza e a enorme diversidade social, econômica e cultural, destacam-se: ênfase das políticas públicas na premissa do combate à pobreza e às desigualdades sociais; expansão da ação do Estado na qualificação tecnológica; interiorização das políticas públicas em atenção à diversidade dos contextos sociais e regionais; ritmo acelerado do programa de expansão da RFEPT; o programa REUNI<sup>17</sup> para as universidades federais; e o PROUNI para o ensino superior privado.

Esse conjunto de medidas constitui na prática as características de um novo projeto de sociedade que foi pensado, tendo como base de sustentação a decisão política de expansão do Estado e do orçamento público. Nessa perspectiva, houve confronto com o projeto de sociedade então predominante, tendo como referência um Estado reduzido, com maior espaço para o estímulo à iniciativa privada. Estabelecido o confronto entre os projetos sociais em disputa, pautou-se, então, o debate político, culminando com a efetivação de um governo de coalisão entre grupos políticos com visões divergentes em relação às funções do Estado, mesmo que o presidente tenha sido eleito com base em uma proposta de esquerda. No entanto, na conjuntura política atual, parece ser predominante no Estado brasileiro, as premissas do Estado Liberal ou do Estado mínimo, que apesar das disputas e do jogo de poder, continua sendo a referência para a deflagração das políticas públicas.

No capítulo V desta tese, cujo tema reporta-se à contextualização histórica da educação profissional no Brasil, são abordadas as principais características e ações políticas do governo federal para essa área, com especial atenção para o período de 1995 a 2010.

Em síntese, considera-se o aqui exposto suficiente para uma compreensão sobre as diferenças entre Estado / Governo e regimes políticos, bem como, para o entendimento sobre os

---

<sup>17</sup> REUNI é um Programa do Governo Federal de Apoio a Expansão e Reestruturação das Universidades Federais Brasileiras visando ao aumento da oferta de vagas em cursos de nível superior e de pós-graduação.

pressupostos políticos e ideológicos inerentes ao Estado e ao Governo brasileiro, que, apesar dos movimentos de retração num determinado período ou expansão em outro, continua mantendo sua essência política, ou seja, um Estado enredado pelo capital especulativo, em particular, pelo volume do orçamento nacional destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

O tópico a seguir refere-se às concepções de políticas públicas, na perspectiva da busca dos fundamentos que permitam uma análise da Educação Profissional no Brasil.

## 2.5 TENSÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS: DELINEAMENTOS E CONDICIONANTES

O termo política estabelece-se nos usos como polissêmico, o que torna difícil e arriscada uma tentativa de definição e conceituação. Heidemann e Salm (2009) afirmam que o termo política encerra várias acepções diferenciáveis e retratadas em obras de épocas distintas. Para esses autores, existem pelo menos quatro formas distintas de acepção do termo política.

Assim, numa visão mais clássica, “engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações”. Um segundo sentido pode ser identificado, quando o termo reporta-se em referência a um “conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesses para influenciar, conquistar e manter poder”. Uma terceira concepção pode ser identificada quando passa a ser utilizado para simbolizar “a arte de governar e realizar o bem público”. Nesse sentido, política passa a significar “o ramo da ética que trata do organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais”. Por fim, os autores identificam uma quarta forma de concepção para o termo política, quando significa “o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios)” (HEIDEMANN E SALM, 2009, p.19 e 20). Depreende-se desses apontamentos que o termo política em toda a sua fluidez<sup>18</sup> está relacionado às ações e às interações no contexto da sociedade e, também, ao Estado, no sentido do exercício do poder de regulação, organização e controle dos indivíduos, da sociedade e dos organismos sociais.

---

<sup>18</sup> Weber (1918, p. 55), em *Política como Vocação*, afirma que o conceito de política é “extremamente amplo e compreende qualquer tipo de liderança independente em ação”. No conceito de Weber, a política, quando associada ao conceito de liderança no contexto do Estado, remete naturalmente para uma associação da ação política na condução das questões do Estado com o emprego legítimo da força. Posto que, como afirma o autor, “só podemos definir o estado moderno sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física.” (WEBER 1918, p. 55).

Para os fins deste trabalho, parece apropriado que se estabeleça uma clara distinção entre a concepção de Estado como instituição e de Governo, que exerce o poder político desse Estado. Embora concordando com Bourdieu sobre a dificuldade para uma definição que não incorra em equívocos, entende-se neste trabalho o ente Estado como uma instituição política, que se define pela existência de um sistema de governo, uma coletividade social, um território, pela autoridade que exerce o poder e pela responsabilidade social que assume com o bem-estar. Rocha (2009), discutindo a distinção entre Estado e Governo, afirma que:

O Estado é toda a sociedade política, incluindo o governo. O governo é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado. O Estado possui as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo, dentro da função executiva, ocupa-se em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade, e de acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção. (ROCHA, 2009, p. 140)

A citação acima parece evidenciar as inferências e a distinção entre Estado e Governo. No entanto, há que se considerar que o conceito de Estado abrange e envolve em seu interior o conceito de Governo e que, por vezes, esses conceitos se confundem, principalmente, quando o tema abordado relaciona-se à questão política ou aos pressupostos ideológicos que predominam em uma categoria da sociedade. Partindo do pressuposto de que a política pública tem origem e se constitui a partir dos conceitos de política e de Estado, busca-se a seguir, uma compreensão para o conceito de política pública.

As políticas públicas são criadas pelos governos, como representantes do Estado, apresentadas como respostas às reivindicações da sociedade (Carvalho, 2008) e, ao mesmo tempo, como decorrentes do repertório de ações do Estado. As políticas públicas podem surgir a partir da identificação de demandas específicas de natureza social, cultural ou econômica, motivadas por pressões da sociedade, ou ainda, podem ser propostas em função de imperativos estratégicos para a legitimação do Estado, segundo a filosofia dominante do regime que estiver no poder e a postura político-ideológica de que esse governo se reveste.

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. (GELINSKI e SEIBEL, 2008, p.2)

A proposta de uma política pública como produto institucional pressupõe a existência de pelo menos três aspectos distintos e importantes para a sua implementação: legitimidade –

as políticas públicas são obrigações legais propostas pelo Estado à sociedade e que cobram lealdade dos cidadãos; universalidade – as políticas públicas são amplas, gerais e dizem respeito ao conjunto de toda a sociedade; e coerção – o Estado, como detentor do poder legítimo da força, pode punir os descumpridores de suas políticas (HEIDEMANN e SALM, 2009).

São esses aspectos que diferenciam uma política pública (de Estado), de uma política de governo. Assim, enquanto a pública se legitima pela sua perenidade, exigência legal, universalidade e cobrança do Estado, independentemente dos governos que temporariamente assumem o poder, a de governo, apesar de também se revestir das mesmas características, incorpora nuances e diz respeito às ações político-ideológicas de um determinado governo, em um determinado período histórico, são, por conseguinte, sazonais.

Antes de se tornar um produto institucional, a política pública pode ser construída por meio de procedimentos diversos, sempre sob o pressuposto da atenção aos anseios e às reivindicações consideradas como prioritárias pela população. Ademais, pode ocorrer, mediante um amplo debate público, seja por indução do Estado por meio de suas instituições, ou por iniciativa e pressão da sociedade civil, em que a população possa ter a oportunidade de apresentar e discutir problemas, bem como de apresentar e propor alternativas para sua solução.

São estratégias do Estado para construção e definição de políticas públicas, por exemplo, a efetivação de mecanismos de participação ou para auscultar as reivindicações em manifestações públicas, por meio das quais o governo se propõe a ouvir os diferentes segmentos sociais, visando à coleta de dados e às informações que possam subsidiar a definição de diretrizes políticas e estratégias de ação. Também, tem se constituído em uma prática bastante utilizada pelos governantes a execução de conferências nacionais sobre temas estratégicos, organizadas com a realização de sucessivas etapas preparatórias, em âmbito local, municipal e estadual.

No entanto, seja por meio da realização de audiências públicas ou por meio de conferências nacionais, a estratégia utilizada, em se tratando de uma iniciativa governamental, nos dois casos, segue a mesma orientação, qual seja: o processo de discussão se dá, a partir de temas e textos base ou de referência, geralmente elaborados por uma equipe de “especialistas” cuidadosamente escolhidos pelo próprio governo. Nesse sentido, os textos propostos, mesmo que de forma disfarçada, já remetem e orientam o debate em torno da visão política dos intelectuais, na perspectiva do governo que a propõe. Em última instância, essas iniciativas podem ser estratégias para legitimar as intenções dos detentores do poder, na concepção e imposição burocrática “de cima para baixo”, das políticas públicas, que presumidamente lhes servem para o cumprimento de seus programas de governo e propósitos políticos. Enquanto junto à população

e à sociedade civil, resta a sensação e, não raro, a ilusão, de ter participado da concepção de tais políticas e, efetivamente, contribuído para elas. Aliás, essa tem sido uma prática comum, mesmo no contexto da sociedade brasileira que, apesar de estar assentada em princípios e pressupostos democráticos, ainda se utiliza desses artifícios nas tomadas de decisões sobre as políticas públicas.

Embora a democracia não constitua o tema central deste trabalho, a perspectiva da participação dos sujeitos sociais na definição das políticas públicas não pode ser esquecida. Assim, em sentido contrário ao exposto acima, Touraine (1996) afirma que a democracia

Define-se não pela separação dos poderes, mas pela natureza dos elos entre sociedade civil, sociedade política e Estado. Se a influência se exercer de cima para baixo, não existirá democracia; pelo contrário, chamamos democrática a sociedade em que os atores sociais orientam seus representantes políticos que, por sua vez, controlam o Estado. (TOURAINÉ, 1996, p.51).

De fato, podem existir outros caminhos e estratégias de mobilização da população e da sociedade civil, visando à construção e à concepção de políticas públicas, que do ponto de vista da participação popular seja mais efetiva. Nesse sentido, pode-se citar, como exemplo, a ideia de esfera pública de Habermas, mesmo considerando os avanços tecnológicos dos atuais processos de comunicação. Posto que, para a sua efetividade, a esfera pública demanda que o movimento de mobilização popular ocorra, ou seja, surja na base da sociedade junto aos diferentes contextos sociais e, a partir de então, embalados pela força da participação popular e pela articulação política, os agentes sociais possam fazer chegar até às instâncias decisórias da estrutura de governo (Estado) e do poder político, os pleitos e as reivindicações populares.

Esse poderia ser um dos princípios condutores do processo de planejamento e tomada de decisões no âmbito dos IFs, como representantes da política pública de educação profissional. Assim, será a partir do efetivo conhecimento de seu entorno – território de atuação – que as probabilidades de articulação entre suas ações e o contexto social podem ser ampliadas e se tornarem mais efetivas.

## 2.6 OS INSTITUTOS FEDERAIS EXPRESSÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Embora tenha sido na gestão de 2003 a 2010, o período no qual o Estado brasileiro mais mobilizou amplos setores sociais por meio da realização de conferências e seminários nacionais, não se pode afirmar que a definição da política pública de educação profissional, que

culminou com a criação dos IFs, tenha seguido o caminho do debate popular. Já que, também nesse caso, o caminho percorrido seguiu a tradição burocrática do país, de definir suas políticas a partir dos gestores do Estado nacional.

No entanto, também se constitui fato demarcado e não se pode negar que no período mencionado acima, o governo federal assumiu nitidamente, nas decisões e no enunciado de suas políticas e programas sociais, uma opção política por um novo projeto social, contrário às orientações do governo de seu antecessor, promovendo uma clara e vigorosa expansão do Estado, sob o argumento estratégico de combate à pobreza e às desigualdades. Nesse contexto e sob esses pressupostos políticos, gesta-se a reformulação da política pública para a educação profissional, tendo como marcos mais relevantes a reestruturação da RFEPT, a criação dos IFs e a expansão de suas unidades – *campi* –, que passaram a ser a grande referência brasileira para essa política, cujo funcionamento há de orientar-se com base nas seguintes premissas:

Integração e articulação entre ciência, tecnologia, cultura e conhecimentos específicos, desenvolvimento da capacidade de investigação científica como dimensões essenciais à manutenção da autonomia e dos saberes necessários ao permanente exercício da laboralidade, que se traduzem nas ações de ensino, pesquisa e extensão. (MEC/SETEC, 2008, p. 9)

Assim, contrariando as premissas liberais até então perseguidas pelo governo anterior, em meio à expansão do Estado nacional, emergem no cenário educacional os IFs, cujo detalhamento de sua gênese e possibilidades de atuação comparece como objeto de atenção nos capítulos VI e VII desta tese.

## 2.7 O EXERCÍCIO DO PODER E O PROCESSO INSTITUCIONAL DE TOMADAS DE DECISÕES

De acordo com Bourdieu (1989), ao analisar a realidade, cabe tomar como elemento singular ou como referência, a visão de que o mundo social, como soa ser o caso da educação profissional, pode ser compreendido como um espaço histórico-social com lógicas de várias dimensões. Esse espaço, na complexidade da modernidade, aparece constituído de diversos campos, que servem para diferenciação ou distribuição do poder. Ao mesmo tempo, cada campo possui suas delimitações, propriedades, regras e conflitos que são produto e produtores da ação dos agentes sociais. Na perspectiva do autor, há um “conjunto das propriedades que atuam no universo social considerado, quer dizer, apropriadas a conferir, ao detentor delas, força ou poder neste universo” (BOURDIEU, 1998, p. 133).

Além do exposto acima, Bourdieu (1989) desenvolveu a teoria do poder simbólico, reconhecendo que há no contexto das relações sociais e na interação entre os agentes sociais, diversas formas de poder. Esse tipo de poder é abordado nesta tese, devido ao pressuposto de que por meios e formas diferentes se faz presente no cotidiano institucional dos IFs, influenciando o processo decisório e as relações entre os agentes sociais.

Bourdieu (1989, p. 7) assim definiu o poder simbólico: “esse poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. Mais adiante, o autor acrescenta que “Os sistemas simbólicos, como instrumento de conhecimento e de comunicação, só podem exercer um poder estruturante porque são estruturados.” Continua afirmando que “o poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular do mundo social) ...” (BOURDIEU, 1989, p. 9).

Cabe à sociologia, nesse sentido, analisar a eficácia simbólica dos ritos das instituições e o autor, assenta o conceito de poder simbólico segundo a posição que o agente social ocupa em algum campo ou espaço social. Para tanto, recorre antes ao conceito de espaço social, afirmando que:

A construção de uma teoria do espaço social implica uma série de rupturas com a teoria marxista. Ruptura com a tendência para privilegiar as substâncias – neste caso, os grupos reais, cujo número, cujos limites, cujos membros, etc. se pretende definir – em detrimento das *relações* e com a ilusão intelectualista que leva a considerar a classe real, um grupo efetivamente mobilizado; ruptura com o economismo que leva a reduzir o campo social, espaço multidimensional, unicamente ao campo econômico, às relações de produção econômica constituídas assim em coordenadas de posição social; ruptura, por fim, com o objetivismo, que caminha lado a lado com o intelectualismo e que leva a ignorar as lutas simbólicas desenvolvidas nos diferentes campos e nas quais está em jogo a própria representação do mundo social e, sobretudo, a hierarquia no seio de cada um dos campos e entre os diferentes campos. (BOURDIEU, 1989, p. 133)

Para o autor, a diversidade de campos ou espaços sociais no interior de um contexto em que se engendra a disputa de poder abrange toda a gama de manifestações de interesses, convicções e visões que de alguma forma, orientam o sentido das ações e as relações de poder emanadas pelos agentes sociais relacionados a esse contexto. O autor afirma que:

A posição de determinado agente no espaço social pode assim ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, quer dizer, na distribuição dos poderes que atuam em cada um deles, seja, sobretudo, o campo econômico – nas suas diferentes espécies -, o capital cultural e o capital social e também o capital simbólico, geralmente chamado prestígio, reputação, fama, etc. que é a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital. Pode-se assim, construir um modelo simplificado do campo social no seu conjunto que permite pensar a posição de cada agente em todos os espaços de jogo possíveis (dando-se por entendido que, se cada

campo tem a sua lógica própria e a sua hierarquia própria, a hierarquia que se estabelece entre as espécies do capital e a ligação estatística existente entre os diferentes haveres fazem com que o campo econômico tenda a impor a sua estrutura aos outros campos. (BOURDIEU, 1989, p. 135)

Em alguns segmentos e organizações sociais, a hierarquia ostensiva tem sido alvo de ataques contundentes e, nesse sentido, emergiu a percepção de que no tempo, o poder sofreu o impacto que destacou a horizontalidade. Inclusive historicamente, os direitos têm sido fortalecidos, incluindo a representação coletiva, tais como os conselhos, como mecanismos de gestão em estabelecimentos educacionais de maneira mais ampla.

O ponto principal, entretanto, é que, mesmo quando as pirâmides organizacionais são achatadas, as organizações e as sociedades como um todo continuam atravessadas por hierarquias sutis de *status* social. Mediante a alocação desigual de reconhecimento e respeito, a existência de diferentes graus de liberdade de agir e os efeitos. (Therborn, 2010, p. 150).

Definido o espaço social no qual se encontra o agente, este tem no seu espaço, um campo de influência (poder), exercido nas relações e interações que estabelece com os demais agentes, ou com o contexto exterior ao seu campo social, que pode levar a situações adversas e, por vezes, contrárias aos interesses e objetivos institucionais, segundo o sentido e a racionalização de suas ações. Esse poder, mesmo ocorrendo e sendo exercido no âmbito das relações informais, consiste no poder simbólico.

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário. (BOURDIEU, 1989, p. 9)

O poder simbólico comparece como imanente ao agente social e se constitui para além das formas de poder usualmente percebidas. O seu exercício dispensa a sistematização de normas e regulamentos. Ele se faz presente nas intenções e nas ações dos agentes, sem que para tal, seja necessária a constituição de um código de conduta. Bourdieu(1989) esclarece que:

O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar para além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra, de *eufemização*) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer a

violência que elas encerram objetivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia. (BOURDIEU, 1989, p. 15)

Segundo essas definições, torna-se cabível perceber o poder simbólico como algo que está relacionado diretamente ao agente social, segundo o seu *habitus*, podendo variar de intensidade e importância segundo a posição que esse agente ocupa no campo social e a reciprocidade que suas ações têm de parte dos demais agentes. Por exemplo, em um mesmo campo social, a presença de um líder sindical, de um especialista em uma área acadêmica específica ou de um político tende a ser percebida de diferentes formas e suas ações também, recebem uma interpretação de sentidos diferenciada. Essa diferença de percepção pode potencializar ou não os efeitos do poder simbólico desse agente.

O poder simbólico está presente no contexto das relações institucionais no âmbito dos IFs e, também, exerce forte influência nas relações e interações que se estabelecem no interior dessas instituições, seja em relação ao conjunto dos servidores, seja em relação aos seus gestores e ao processo de tomada de decisões. Resumindo, o processo de tomadas de decisões no interior dos IFs não é algo simples e banal. Como instituição que tem no sentido das ações de seus agentes / atores sociais personificados em seus servidores, a possibilidade ou não de fazer adequar-se às suas atribuições estratégicas, o processo de interação entre as diferentes instâncias de gestão (reitoria e campus) e a gestão e os servidores deveria ocorrer na perspectiva da atenção aos pressupostos dessas diferentes formas de poder. Ignorar a existência ou menosprezar a importância do poder simbólico pode colocar em risco a capacidade de liderança do gestor, o que pode comprometer o alcance dos objetivos institucionais socialmente atribuídos.

O poder simbólico se funda em algo intrínseco ao ser social e suas relações. Por conseguinte, o seu reconhecimento implica num processo de mediações com reconhecimento de sujeitos e agentes sociais e na atenção aos sentidos de suas ações. Dessa forma, a percepção do gestor acerca do ambiente social que gesta não pode ficar circunscrita à perspectiva legalista do cumprimento, ou não, das normas estabelecidas. Há que ir além, buscando decifrar as mensagens e as interações que se estabelecem entre os agentes e entre os diferentes campos sociais que se formam no interior da instituição. Especialmente essa necessidade se faz presente no interior dos IFs, cuja estrutura organizacional formal já remete para a formação horizontal de uma gama de campos sociais, traduzidos em áreas profissionais distintas, setores, coordenações, departamentos, diretorias etc. Propiciando, dessa forma, a proliferação de campos sociais diversos, com preocupações e interesses também diversos e nem sempre simpáticos aos procedimentos do gestor ou afinados com a função social institucional.

Dado à natureza jurídica de instituição pública tutelada pelo Estado, para dar conta da empreitada de sua missão, os IFs têm na sua lei de criação (lei 11.892/08) a orientação para a gestão institucional, segundo os princípios da descentralização administrativa, com as responsabilidades pelo processo decisório, compartilhadas entre um nível estratégico e de execução.

Por determinação legal, os IFs possuem um modelo de gestão que se poderia classificar como horizontal e colegiada, com dois níveis claros de instâncias de poder: um nível estratégico, situado no âmbito da reitoria, incluindo-se as pró-reitorias e as diretorias sistêmicas, cujas ações têm por finalidade assimilar as políticas públicas para a educação profissional e traduzi-las em estratégias de ação a serem implementadas pelos *campi*; e um nível de execução situado no âmbito dos *campi*, constituído pelo diretor geral e sua equipe, a quem compete a execução das ações. O nível estratégico tem, como órgãos colegiados, o Colégio de Dirigentes de caráter consultivo, constituído pelo reitor, que o preside, pelos pró-reitores e pelos diretores gerais de campus; e o Conselho Superior como instância de deliberação máxima, presidido pelo reitor e formado por representantes dos docentes, discentes, servidores administrativos, Colégio de Dirigentes, MEC e instituições representativas do processo produtivo. No nível de execução, o diretor geral de campus conta com uma equipe estruturada em diretorias, departamentos e coordenações, que varia de tamanho, segundo as características de cada campus, se agrícola ou industrial e sua capacidade instalada / projetada para recepcionar alunos. Os que ministram cursos superiores contam ainda com os Colegiados de Curso, com competência para deliberar sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento do curso e o cumprimento do currículo. Para a compreensão do exercício de poder no âmbito dos IFs, parece útil o que expõe Machado:

Nosso entendimento sobre Coordenação no contexto organizacional do setor público é baseado nas considerações de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010: 16) que a entendem como sendo os [...] instrumentos e mecanismos que objetivam melhorar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços das organizações dentro do setor público. Esses mecanismos são usados no sentido de criar uma grande coerência, reduzindo a redundância, as lacunas e as contradições dentro e entre a gestão e a implementação de políticas. (MACHADO, 2013, p. 101).

Em relação ao aparato legal e à burocracia oficial, os gestores de ambos os níveis têm como referência: a vinculação institucional ao MEC por meio da SETEC, que orienta e demanda os programas e ações das políticas públicas a serem executadas; a lei de criação dos IFs, lei 11.892/08; o Estatuto do IF elaborado internamente e aprovado pelo MEC/SETEC; o Regimento Interno elaborado internamente e aprovado pelo Conselho Superior; e a Organização Didática, documento também elaborado internamente e aprovado pelo Conselho Superior, que

orienta os procedimentos pedagógicos e disciplinares a serem adotados segundo a especificidade de cada *campus*. Em relação à gestão de pessoas, tem como referência a lei 8.112/90 e atualizações, bem como os instrumentos legais que regem a carreira dos docentes e dos servidores técnico-administrativos. Em relação à conduta profissional, a referência tanto para os gestores, quanto para os servidores públicos de uma maneira geral é o Código de Ética Pública.

Por fim, para a condução do processo burocrático de gestão financeira e patrimonial, a referência principal é a lei de contratos e licitações 8.666/93, com suas atualizações e demais normativas emanadas dos órgãos técnicos e de controle, tais como: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – orienta, principalmente, os aspectos relacionados ao orçamento público e à gestão de pessoas; o Ministério Público (MP) – age por meio de ações que visam apurar denúncias de irregularidade na gestão; a Controladoria Geral da União (CGU), com base no relatório de prestação de contas anual do IF, procede às auditorias internas e emite pareceres sobre a regularidade das ações institucionais e das contas apresentadas, que junto ao relatório, é encaminhado ao Ministro da Educação, a quem compete a emissão de parecer favorável ou não à aprovação das contas anuais do gestor institucional. Após parecer do Ministro da Educação, o relatório de prestação de contas anual do gestor é encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU) a quem compete emitir parecer final sobre a sua regularidade e aprovação ou não.

A estrutura organizacional dos IFs detém uma complexidade burocrática, tanto no sentido da racionalização das ações de gestão, segundo Weber, quanto em relação ao volume de normas e regulamentos aos quais o gestor tem que ficar atento na condução do processo e em suas tomadas de decisões. Em função da especificidade dessas instituições e da alegada autonomia de gestão auferida pela lei 11.892/08 aos diretores gerais de campus, o exercício do poder no seu contexto interno, bem como o processo de tomada de decisões, nem sempre ocorrem de forma harmoniosa e sem conflitos ou tensões entre o nível de gestão estratégico (reitoria) e o nível de gestão de execução (*campi*). Para um consistente entendimento desse processo no âmbito dos IFs, cabe proporcionar algumas considerações sobre a noção de autonomia, que tanto pode servir como orientação para o processo de tomada de decisões no âmbito das instâncias de governo, em relação à proposição e à elaboração de políticas públicas, quanto aos gestores institucionais encarregados de executar tais políticas, incluindo-se aí, os IFs como expressão máxima da política pública de educação profissional.

## 2.8 O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA E O EXERCÍCIO DO PODER

Este tópico foi incluído nesta tese porque no processo de gestão dos IFs, a presumida autonomia que a lei 11.892/08 confere a essas instituições tem sido fator de interpretações divergentes, tornando-se por vezes em vetor de tensões entre gestores ou mesmo servidores, na condução das ações e dos processos de tomadas de decisões.

Uma rápida incursão no mundo dos conceitos e definições já nos permite chamar a atenção para as diferenças não só conceituais, mas também procedimentais, entre os termos soberania e autonomia. Ambos, princípios constitucionais que, apesar de guardar estreita relação entre si, são diferentes e se referem também a situações e contextos distintos. A soberania é uma prerrogativa do poder atribuído exclusivamente ao Estado, à nação e ao governo, que o exerce como legítimo representante do povo, seja em relação ao contexto externo ou interno. A soberania consiste, portanto, em um princípio constitucional que não está circunscrito ao âmbito dos IFs. Quanto à autonomia, esta se refere ao exercício do poder delegado, concedido ou conquistado por segmentos da sociedade ou instituições no contexto interno do Estado, restrito aos limites estabelecidos em leis e regulamentos.

Não há espaço nesta tese, para uma exposição mais detalhada e aprofundada sobre as lutas históricas e sociais em favor da autonomia. No entanto, reporta-se aqui, que a noção de autonomia evoluiu<sup>19</sup> no contexto histórico, tornando-se “um dos baluartes da Idade Moderna, que a relaciona ao exercício da razão, a ser praticado em todas as esferas da vida social, o que repercute tanto nas teorias políticas quanto nas que tratam da formação do sujeito social”. (SANT’ANA, 2009, p. 467).

Com o advento da modernidade e o desenvolvimento do capitalismo, a noção de autonomia continuou em processo de ressignificação, em especial, quando relacionada aos processos de gestão econômica. No entanto, na atualidade a autonomia passa a ser um conceito que tanto pode ser utilizado em relação ao sujeito, como ser social individual, quanto em relação a um contexto social coletivo ou a uma instituição. Em ambos, a autonomia será sempre um conceito relativizado.

---

<sup>19</sup> No entanto, convém registrar que esse conceito surgiu ainda na idade antiga. Nesse sentido, Sant’Ana (2009), considera que a autonomia como um legado grego, “remete à ideia de grupos ou povos exercendo autogoverno, autocontrole e autodeterminação sobre as coisas públicas, estando frequentemente associada a preocupações com o exercício da democracia em todas as esferas da vida social. Porém, a autonomia não se restringe ao exercício do poder político nas instituições e na organização social, estendendo-se também à subjetividade humana. (SANT’ANA, 2009, p. 467)

Seja nas ações do indivíduo ou da instituição, o exercício da autonomia se dará sempre em relação a outro. Ou seja, a autonomia resume-se na autorização para ação em um dado espaço limitado de liberdade que o sujeito social, a instituição ou o gestor público têm para ocupar no exercício do poder de decisão que lhe cabe em determinada situação ou contexto. Nesse sentido, Sant'Ana (2009) considera que,

A autonomia (auto, “próprio”) não nega a influência externa, a existência de algum determinismo e até de alguns condicionamentos no comportamento humano, mas re-coloca, no homem, a capacidade de refletir sobre os limites impostos pela vida social em sua conduta, a partir dos quais orienta a sua ação. Desse modo, autonomia é auto-determinação, revelada na capacidade de decisão quanto a atender ou não a uma norma, cumprir ou não um dever imposto pela sociedade. (SANT'ANA, 2009, p. 467)

A noção de autonomia guarda uma estreita relação com as noções de poder, seja esse poder emanado e exercido segundo os fundamentos de Weber, seja na perspectiva simbólica de Bourdieu. Martins (2002, p. 208) afirma que “o tema da autonomia aparece na literatura acadêmica, em alguns casos, vinculado à ideia de participação social e, em outros, vinculado à ideia de ampliação da participação política, no que tange à descentralização e à desconcentração do poder”.

A ideia de autogestão, que pressupõe o conceito de autonomia, pode indicar a falsa impressão de que o gestor, em especial, o gestor público, no exercício de suas atribuições, poderia tomar suas decisões segundo sua própria vontade, sem ter que dar satisfações a outros ou atentar para os limites que os marcos regulatórios estabelecem para a sua ação. No contexto dos IFs, essa tem sido, com muita frequência, uma das formas de interpretação do princípio da autonomia de gestão previsto na lei 11.892/08, o que tem suscitado situações de conflitos e divergências entre os gestores, segundo suas posições assumidas, seja na reitoria ou nos *campi*.

No entanto em geral as experiências autogestionárias em educação esbarram nos limites da normatização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades. Assim, as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira não somente às técnicas e formas de ensino, mas também aos objetivos do ensino, não parece possível porque, queira-se ou não, a escola continua sendo uma instituição a serviço de fins sociais determinados por amplo conjunto de fatores.” (MARTINS, 2002, p. 230)

No contexto da educação, por conseguinte dos IFs, como assevera Martins (2001), o conceito de autonomia encontra-se reduzido à redefinição de procedimentos administrativos, pedagógicos e financeiros, com ampliação de atribuições, encargos e responsabilidades, segundo as diretrizes emanadas pelas instâncias superiores, seja em relação à estrutura organizacional da instituição, seja em relação ao Estado. Na correlação de forças e mediação entre atores

sociais na gestão das políticas educacionais, parece claro o caráter relativo que assume esse conceito, não obstante se constitua em um dos princípios a serem observados no processo de gestão e reclamado no âmbito das instituições, posto que:

Sem ela seria difícil dar sentido a espaços e tempos organizacionais, individuais e colectivos, de diálogo e deliberação, onde é indispensável a imaginação e a inovação, o controlo democrático e participativo, o empowerment dos sujeitos e das comunidades. Estas dimensões, eventualmente mais utópicas, não podem ser esquecidas nem deixar de ser reivindicadas. (AFONSO, 2010, p. 14)

Chaui (2003), em relação à autonomia universitária, propõe que seja entendida em três sentidos principais:

a) como autonomia institucional ou de políticas acadêmicas (autonomia em relação aos governos); b) como autonomia intelectual (autonomia em relação a credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras); c) como autonomia da gestão financeira que lhe permita destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa. Em outras palavras, a autonomia deve ser pensada, como autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial. (CHAUI, 2003, p. 12)

Evidentemente, que a pretensão acima se inscreve no campo da utopia, em se tratando da gestão de uma instituição pública no contexto social do Estado liberal e da economia de mercado. A própria autora parece reconhecer essa dificuldade ao afirmar que:

Essa autonomia só terá sentido se: a) internamente, houver o funcionamento transparente e público das instâncias de decisão; b) externamente, as universidades realizarem, de modo público e em períodos regulares fixados, o diálogo e o debate com a sociedade civil organizada e com os agentes do Estado, tanto para oferecer a todos as informações sobre a vida universitária, como para receber críticas, sugestões e demandas vindas da sociedade e do Estado. Isso significa também que a autonomia é inseparável da elaboração da peça orçamentária anual, pois é esta que define prioridades acadêmicas de docência e pesquisa, metas teóricas e sociais, bem como as formas dos investimentos dos recursos. Para que haja autonomia com caráter público e democrático é preciso que haja discussão dos orçamentos por todos os membros da universidade, segundo o modelo do orçamento participativo. Finalmente, a autonomia universitária só será efetiva se as universidades recuperarem o poder e a iniciativa de definir suas próprias linhas de pesquisa e prioridades, em lugar de deixar-se determinar externamente pelas agências financiadoras. (CHAUI, 2003, p. 13)

Nos IFs, assim como nas universidades, também é perceptível o distanciamento da prática de gestão, seja de parte de seus gestores internos, seja de parte do próprio Estado, por meio do MEC/SETEC, das premissas listadas na citação acima que, resguardadas as especificidades das universidades, podem ser transpostas para a realidade dos IFs. Ademais, mesmo que houvesse a intenção de seguir as orientações acima, nos IFs o grau de liberdade de ação do gestor

é relativo e está condicionado aos limites impostos pelo Estado, que não podem ser ultrapassados, sob pena de responsabilidade. Mesmo que, nesse sentido, alegue-se o disposto no parágrafo único do artigo 1º da lei 11.892/08, os IFs “possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar”.

Pacheco (2010, p.24), traduzindo a visão do Estado, afirma que a autonomia dos IFs “exprime também certo grau de relatividade, pois se é autônomo sempre em relação a outrem. Observa-se, então, que a autonomia ocorre em sistemas relacionais, em contextos de interdependência”. Mais adiante, esclarece que “o que está colocado para os Institutos exemplifica claramente a relatividade da autonomia ... é poder concedido para autogestão com limites bem definidos pela missão social do agente”. (PACHECO, 2010, p. 25).

Cada IF se organiza em estrutura *multicampi*, com proposta orçamentária anual, identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores. O artigo 9º da lei 11.892/08 indica que essas instituições, bem como os gestores de suas unidades (*campi*), são detentores de autonomia para definição e execução de suas propostas orçamentárias. No entanto, o orçamento dessas instituições sumariza-se como impositivo quanto a limites disponíveis e, ainda, ao longo do exercício financeiro, fica sujeito a cortes e contingenciamentos de acordo com as conveniências e decisões emanadas pelo Governo Federal, o que limita a capacidade de planejamento institucional e de respostas às suas demandas. Por outro lado, essa forma de definição do orçamento refere-se a uma estratégia de controle, que mantém essas instituições sempre na dependência do poder central do Estado, de acordo com os fluxos da economia. As contradições emergentes, a partir das circunstâncias enunciadas, são em parte esclarecidas na contribuição de Bresser-Pereira (2010, p. 123-124).

O Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade politicamente organizada; é através dele que a sociedade realiza seus objetivos políticos. Assim, a nação e a sociedade civil são os agentes, constituem a variável independente, enquanto que o Estado é o instrumento. Segundo, a ação social através da qual a nação ou a sociedade civil reforma permanentemente o Estado é a política; é através desta permanente reforma e da permanente discussão das normas e dos valores que cidadãos e cidadãos mudam a sociedade e promovem o progresso. Não cabe, portanto, se falar em “autonomia relativa do Estado”, ou, em outras palavras, não se pode atribuir autonomia relativa à burocracia eleita e à não eleita. Os oficiais eleitos e os não eleitos detêm uma posição estratégica no aparelho do Estado, mas jamais logram autonomia em relação ao restante da sociedade. Podemos, entretanto, falar na autonomia relativa da política – uma autonomia não em relação às duas formas de sociedade politicamente organizada (como seria a autonomia relativa do Estado), mas em relação, de um lado, às restrições econômicas e políticas, e, de outro, ao poder da classe dominante.

O ente jurídico IF tem centralizado na reitoria o poder máximo de representação junto

à sociedade, além da responsabilidade jurídica e administrativa perante os órgãos de controle e o Governo Federal. Os Diretores Gerais das unidades (*campi*) que integram a estrutura organizacional também respondem, solidariamente, com o titular da reitoria, junto aos órgãos de controle pelos atos praticados na gestão institucional e, apesar de gozarem de um espaço limitado de autonomia, não podem agir de forma independente e à revelia da reitoria, a quem devem satisfações. Conhecer, entender e ter clareza sobre as possibilidades e os limites da ação institucional, crava-se como pré-requisito importante para o corpo gestor de qualquer instituição, uma vez que tal conhecimento tende a minimizar os conflitos internos, favorecer a fluência das articulações e facilitar os processos de comunicação e as tomadas de decisões.

No âmbito dos IFs, conforme pode ser observado no desenvolvimento desta tese e também, no cotidiano do exercício de minhas atividades profissionais, percebeu-se que esses procedimentos e mediações não são diferentes e que se impõem com urgência, inclusive de parte do quadro de servidores docentes e administrativos. Isso porque, não raro, no exercício do jogo de poder interno a essas instituições e no processo das tomadas de decisões, têm ocorrido recorrentes tentativas de confundir a retórica da suposta autonomia auferida por meio da lei 11.892/08, com a presunção de independência de ação do gestor de unidade (campus) em relação às instâncias superiores (reitoria), ou mesmo ao MEC. Tal situação, além de se constituir em fonte geradora de conflitos, finda por interferir na atmosfera organizacional e no fluxo das articulações internas, implicando em situações de dificuldades para o cumprimento das atribuições legais e sociais dessas instituições. Por conseguinte, não só em atenção à conduta ética e aos princípios da administração pública<sup>20</sup>, mas, também, em função do reconhecimento da estrutura organizacional multicampi e da hierarquia da gestão institucional, alinha-se como fundamental que os gestores dessas instituições, assim como o conjunto dos servidores, conheçam e tenham clareza sobre os sentidos e os limites de suas ações e sobre os imperativos de relatividade na aplicação do princípio da autonomia institucional<sup>21</sup>.

A seguir, serão abordadas as questões relacionadas à ação social, cujo entendimento poderá propiciar, também, uma compreensão sobre a participação dos sujeitos sociais na construção e proposição de políticas públicas.

---

<sup>20</sup> São constitucionalmente considerados como princípios deontológicos da administração pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

<sup>21</sup> Afirma Cunha (2006, p. 19) “O princípio da autonomia institucional foi definido como o grau necessário de independência diante de toda a intervenção externa, que a universidade necessita no que diz respeito a sua organização e sua administração, a alocação de seus recursos e a obtenção de orçamentos suplementares, o recrutamento de seu pessoal, a organização dos estudos e, enfim, a liberdade do ensino e da pesquisa, vale dizer, a liberdade acadêmica.



### 3 ELEMENTOS DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO SOCIAL: ENFOQUES DOS ATORES SOCIAIS

Este capítulo tem como propósito a busca de compreensão acerca dos pressupostos da ação social e dos mecanismos de atuação dos agentes / atores sociais. A partir dessa compreensão, será possível juntar elementos que possam embasar inferências sobre os IFs, como agentes / atores sociais, executores da política de educação profissional. Também, possibilitará uma análise de suas ações, no que se refere aos requisitos de produzir um impacto social relevante para a região.

A teoria da ação social tem seus fundamentos na sociologia compreensiva de Max Weber, embora outros autores também tenham se dedicado ao tema. Para Cohn (1993), os estudos sobre a teoria da ação social podem ser agrupados basicamente em dois grandes grupos: um que se preocupa em estudar a ação social do ponto de vista do sentido da ação para o sujeito como indivíduo, agente e ator social, e que tem como seu maior expoente Max Weber; e outro, representado por Emile Durkheim, que se dedica ao estudo dos efeitos ou dos sentidos da ação social para o contexto da estrutura social, o que usualmente se encontra condicionado por essa estrutura. Nesta tese, o interesse pela ação social caminha na direção do entendimento firmado pelo primeiro grupo.

Para Weber (2010, p, 11), sociologia reporta-se a um termo que deveria ser utilizado para significar “aquela ciência que tem como meta a compreensão interpretativa da ação social de maneira a obter uma explicação de suas causas, de seu curso e dos seus efeitos”. Daí a expressão sociologia compreensiva. Moraes (2003) afirma que, assim, a dimensão compreensiva se destaca porque seu objeto de estudo centra-se na ação humana.

A ação humana, por sua vez, possui uma característica especial, que demanda procedimentos mais abrangentes se comparados àqueles comumente utilizados pelas ciências da natureza, isto é, a ação humana é dotada de sentido e cabe ao cientista social metodizar a compreensão por meio da elaboração e do estabelecimento de conexões causais (esquemas), que possibilitem a decifração do sentido imaginado e subjetivo do sujeito da ação. (MORAES, 2003, p. 57)

Centrado no ser humano como ator social, Weber desenvolveu sua teoria na busca de um entendimento que, pautado em critérios sociologicamente válidos, pudesse servir como base para compreender e explicar o comportamento humano, traduzido na compreensão das relações sociais e interpretação do sentido de suas ações. Posto que, conhecer os sentidos da ação ajudaria a compreender o contexto social mais amplo.

Assim, a justificativa de abordar a ação social e os atores sociais corresponde de alguma forma à relevância social e científica da pesquisa que fundamentou a construção desta tese, com implicações na formação do próprio autor. A experiência analisada implica em reconhecer o desempenho de atores sociais no campo da educação profissional na Região Norte do Brasil, na medida dos efeitos da ação social proporcionada por indivíduos, que sustentam o empreendimento ou dão conta das promessas de que, pela inovação, os IFs iriam ajudar na promoção e inclusão social dos filhos dos trabalhadores. Nessa perspectiva, qualquer propósito ou projeto alinhado com os processos de desenvolvimento local conecta-se com a forma com que os atores sociais auxiliam ou se comprometem com o combate às desigualdades.

Esta exposição permite aludir ao enalço do objetivo geral da investigação, que é “contribuir para a compreensão do processo social de constituição dos IFs da Região Norte, como atores sociais executores das Políticas Públicas de Educação Profissional, a partir da identificação dos limites e possibilidades de contribuição dessas instituições para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades”.

O leitor pode notar o papel atribuído à figura dos atores sociais, com forte impacto sobre o resultado da educação de gerações futuras. Essa relação entre educação e desenvolvimento local passou a ser exaltada pelos mais diferentes atores sociais. Entre estes podem ser citados governantes, trabalhadores, educadores, mídia e agências multilaterais de desenvolvimento. Atente-se para o fato de que, de forma deliberada, o presente capítulo de alguma maneira encontra-se algo descolado de referências ao campo empírico imediato da investigação em curso. Nesse sentido, pretende esboçar um mapeamento de referência abrangente em que se situa a relação entre as noções da sociologia e o sistema de ensino tecnológico, conforme estamos desenhando. Por conseguinte, este capítulo adota uma perspectiva próxima ao que o próprio Weber propunha ao tratar da ação social e dos atores sociais.

Como se sabe, na visão de Weber a construção de tipos ideais representava um recurso heurístico para ordenar intelectualmente o conhecimento da realidade, constituindo um quadro de pensamento, um conceito-limite. Para Weber, era impossível encontrar empiricamente os tipos ideais na realidade concreta, uma vez que, na sua pureza conceitual, eles se aproximam de uma utopia. (MARTINS, 2012, p, 104)

Mesmo que não estejamos à procura da definição de um tipo ideal para a análise da função social<sup>22</sup> dos IFs, estima-se que o conhecimento sobre os sentidos da ação, no caso da

---

<sup>22</sup> Importante destacar divergências ou diferentes usos do termo “função social” sendo utilizado tanto pela literatura especializada quanto pelo uso comum. Do ponto de vista acadêmico há dois sentidos especialmente úteis: o sentido no campo sociológico onde o termo significa os papéis associados a determinadas posições sociais; o

abordagem da realidade dessas instituições, pode ajudar para uma compreensão dilatada do contexto social da educação, da tecnologia e das contribuições para modernização da realidade regional.

Ator social e ação social são termos e conceitos em torno dos quais se desenvolve a sociologia compreensiva de Weber. Neste trabalho, esses termos precisam ser explicados e compreendidos, cujos esforços apresentam-se nos tópicos seguintes, inclusive com o auxílio de outros autores e teóricos da teoria da ação.

### 3.1 ATORES SOCIAIS OU AGENTES DA AÇÃO SOCIAL

No campo das ciências sociais, existem vertentes teóricas que estabelecem nitidamente as suas noções e os sentidos atribuídos a elas. Tal a razão do título do presente item, que pretende discorrer sobre variações vigentes e a possibilidade de utilização para a fundamentação dos argumentos. O planejamento, as escolhas e as práticas presentes na educação profissional sinalizam a vivacidade ou o movimento em curso. Além disso, quando se toma como base de análise uma abordagem da educação como empreendimento inovador, pode-se pensar a profissionalização como um processo de desenvolvimento de agentes sociais.<sup>23</sup>

#### 3.1.1 Atores Sociais em Weber

Sendo a sociologia, a ciência que tem como meta compreender, interpretar e explicar a ação social, quanto ao sentido ou quanto as causas de seu curso e dos seus efeitos, o ator social, ou agente da ação social, centra-se no indivíduo, ser social, que, dotado de racionalidade, orienta sua conduta por um sentido subjetivo. Para Weber (2002, p. 11), “tal comportamento pode ser mental ou exterior; poderá consistir de ação ou de omissão no agir”.

O ator social orienta-se por algo ou uma motivação que tem um sentido para ele. Essa motivação ou esse algo, tanto pode ter sido imputado por outros em experiências vividas pelo

---

sentido dado no campo matemático, de correspondência entre os elementos de dois diferentes conjuntos. Porém, no presente texto, o usual reporta-se às atribuições dos IFs decorrentes de sua inserção no campo das políticas públicas.

<sup>23</sup> Nesta tese, os termos ator e agente social são tratados como sinônimos, embora se reconheça que para alguns autores, no campo das ciências sociais, adquirem conotações e significados diferentes. A opção feita nesta tese, explica-se em razão de que, na maioria das situações de execução das ações institucionais dos IFs, um mesmo sujeito pode ser, no desenvolvimento dessa ação, agente e ator. Por exemplo, uma situação na qual um professor é encarregado de proferir uma palestra para um público específico em nome do IF. Nesse caso, como representante institucional, ele é o agente que leva a mensagem daquela instituição e ao mesmo tempo, junto ao público alvo, ele é o ator social que executou a ação de comunicar a mensagem institucional.

ator no passado, quanto pode estar ocorrendo no presente, segundo acontecimentos do seu cotidiano, ou ainda, a motivação para agir pode se dar de forma preventiva, em função da compreensão dos sentidos dos acontecimentos e da projeção de seus efeitos futuros que o ator desenvolve, frente à perspectiva de algum acontecimento que o desenrolar da realidade lhes apresenta como possibilidade futura.

Ao explicar quem são os outros envolvidos no contexto das ações sociais, Weber (2002, p.37) explica que “os outros podem ser indivíduos conhecidos ou desconhecidos, ou podem constituir uma quantidade indefinida”. O autor afirma, também, que nem toda ação pode ser considerada uma ação social e explica seu raciocínio, afirmando o que não caracteriza uma ação social. Por exemplo, quando a ação está orientada exclusivamente ao comportamento de objetos inanimados.

Afirma o autor que atitudes subjetivas devem ser consideradas como ação social somente quando elas estão orientadas à ação dos outros. Defende, ainda, que uma ação homogênea de muitos ou uma ação de alguém influenciado pelas condutas de outros não podem ser consideradas como ação social. No primeiro caso, entende-se por ação homogênea algo que possa acontecer de forma espontânea em uma multidão, sem orientação ou coordenação de alguém, como, por exemplo, ocorre em uma escola na hora do intervalo, quando todos os alunos saem de suas salas de aula e se dirigem ao pátio. No segundo caso, quando alguém está agindo sob a influência da conduta de outros, ocorre, por exemplo, nos casos de indivíduos que seguem a moda e passam a se vestir como outros, porque consideram isso importante para si.

Souza (1991) parece explicitar as contribuições para a sociologia dos atores sociais na contemporaneidade. Para ele, considera-se como ator social alguém que representa uma situação, que encarna um papel peculiar de acordo com um enredo no contexto de uma referida situação ou trama de relações que se estabelece entre indivíduos num contexto social.

Um determinado indivíduo é um ator social quando ele representa algo para a sociedade (para o grupo, a classe, o país), encarna uma ideia, uma reivindicação, um projeto, uma promessa, uma denúncia. Uma classe social, uma categoria social, um grupo podem ser atores sociais. Mas a ideia de “ator” não se limita somente a pessoas ou grupos sociais, instituições também podem ser atores sociais: um sindicato, partidos políticos, jornais, rádios, emissoras de televisão, igrejas etc. (SOUZA, 1991, p. 54)

Essa citação ajuda a entender a figura do ator social, que tanto pode ser um indivíduo isoladamente, quanto um conjunto de indivíduos ou mesmo uma instituição (no caso desta tese, os IFs são considerados como atores sociais).

Weber (2010, p. 24) afirma que, para o alcance de certos propósitos de análise, pode ser conveniente e mesmo inevitável ao pesquisador considerar e tratar certos grupos sociais, “tais como o Estado, associações corporativas, corporações de negócios e fundações, como se fossem pessoas individuais com direitos e deveres e como executores de uma conduta legalmente significativa”. Mas, alerta também o autor que, embora o pesquisador não deva “desprezar tais conceitos de coletividade”, é mister levar em consideração também que no campo das interpretações sociologicamente compreensivas das ações sociais, “tais organizações são meramente o resultado da ação distinta de pessoas individuais, já que somente estas podem empenhar-se como agentes em qualquer espécie da ação orientada por um sentido”. (WEBER, 2010, p. 24).

Por fim, parece que ao término, o processo da racionalização crescente pode conduzir a uma burocratização inevitável e, em geral, a um estreitamento das possibilidades de escolha do ator social. Nesse momento, parece interessante aludir à apropriação que Brüseke (2015) faz das contribuições de Weber:

Sua opção por uma interpretação da ação social através da “compreensão” do sentido visado pelo ator individual, dá a sua perspectiva sociológica, primeiramente, um cunho claramente relacional. ... No decorrer da explanação da sua sociologia ganham, todavia, as grandes unidades (o estado racional com sua burocracia, p.e.) e os grandes processos (entre eles o mais importante a racionalização) supremacia sobre o ator individual. Para este resta a gaiola de ferro, por sua vez uma metáfora que coloca a estrutura reificada sobre a liberdade do agir individual. A ordem moderna baseada no estado racional, na empresa capitalista e na tecno-ciência, avançando sobre todas as alternativas históricas tradicionais com um dinâmica racionalizante e globalizante, engole o ator social ... (BRÜSEKE, 2015, p. 146)

Para a corroboração com a presente tese, são fundamentais as atualizações ou as traduções para temáticas e problemas contemporâneos. Assim, dentro das lógicas e dos efeitos da globalização, Dupas (2004) aborda a assimetria entre os poderes que os principais atores econômicos, políticos e sociais exercem num campo delimitado e fundamental na disputa pelo poder de decidir sobre as questões fundamentais. Estes atores sociais aprendem a sobreviver com novas características como as instabilidades, incertezas, riscos e impasses na formulação de suas metas. A educação pela via dos IFs, de alguma forma, também é afetada por estas características, uma vez que são crescentes as exigências de formação tecnológica e o financiamento proveniente do Estado pode flutuar de acordo com as ondas das crises.

No contexto que enfatiza tal processo de mudanças, emerge uma interligação da existência dos atores sociais e da educação tecnológica com uma diversidade de fenômenos que ocorrem em uma escala mundial. As novas tecnologias que os jovens da Região Norte do Brasil manuseiam também estão circulando em muitos outros países, da mesma forma com que existe

uma circulação global das mercadorias. Como tal, uma ação social local atinge a dimensão que a torna uma ação global.

### 3.1.2 Atores Sociais na abordagem de Touraine

Alain Touraine (1984) supera a noção de ator social presente na sociologia clássica, sem, porém, descartar toda a teoria de Weber. Considera que a noção de sociedade construída em função de valores estáveis e centrais, em torno da qual os atores sociais exercem suas ações, já está superada e se torna insuficiente para explicar a dinâmica da sociedade contemporânea. Propõe outra interpretação para a definição de ator social, considerando-o não somente na sua dimensão individual, mas, principalmente, em relação ao contexto histórico de uma coletividade. Nesse contexto, uma teoria da ação social que pretenda a compreensão do sentido das ações dos atores há que conceber esses atores na sua condição de sujeitos históricos e em suas relações com o trabalho ou sua produção cultural.

Weisshaupt (1993, p.13) afirma que o ator social já não pode mais ser definido somente no contexto de sua ação em relação aos valores de uma categoria social “objeto estrutural-funcional por excelência”, que “define um estado do sistema social, na medida em que hierarquiza a sociedade, segundo apurados atributos que conotam um valor inscrito num *status* (poder, riqueza, educação etc.)”. Em sentido inverso, o ator social se define na perspectiva relacional na qual se situa culturalmente no contexto social, como sujeito histórico que, por meio de suas ações, comportamentos e condutas, acaba por criar acurados valores que lhes dão legitimidade, mesmo que esses sejam contrários aos valores do estrato social.

Segundo Weisshaupt (1993, p.13), na teoria da ação social de Touraine, “o ator social, como sujeito histórico, define a sociedade como um todo coletivo orientado para os valores de criação e controle reconhecidos como exigências pela consciência histórica do trabalhador”. Nessa perspectiva, a definição do ator social passa de uma percepção individual do sujeito ou de suas ações, para situá-lo em um contexto histórico coletivo, culturalmente dinâmico. O que segundo a interpretação dos sentidos de suas ações leva a definição contemporânea de ator social a oscilar entre duas concepções conceituais distintas, caracterizando-o ora como indivíduo, ora como sujeito.

Para Touraine (1984), enquanto a sociologia clássica partia do princípio da centralidade de um contexto social estável, no qual a individuação do ator social ajudava a compreender o sentido de suas ações em relação a valores socialmente reconhecidos, na sociedade contempo-

rânea isso já não parece possível. Uma vez que, nas atuais circunstâncias de mudanças, na incerteza e na instabilidade das relações sociais que caracterizam a sociedade atual, não mais se relaciona aos valores sociais em que se situa o sentido das ações dos atores sociais, mas na qualidade da interação que são capazes de promover com o meio ambiente e com outros atores sociais por meio de suas ações.

Num espaço social que já não é organizado por normas institucionais e interiorizadas, os atores tornam-se atores no sentido restrito do termo; desempenham papéis sociais, sem por isso terem necessariamente de acreditar neles, e situam-se sobretudo cada qual face aos outros, procurando sem dúvida obter vantagens, mas envolvendo-se também e com frequência em relações baseadas no mal-entendido, na evasiva, etc. (TOURRAINE, 1984, p. 45)

O ator social, segundo as relações e interações que promove por meio de sua ação ou omissão, tanto poderá estar agindo como indivíduo ou como sujeito. Quando está exercendo o papel de indivíduo, estará atuando como agente social a serviço da dominação e da manutenção do *status quo* de um contexto social em destaque. Porém, em outros momentos, esse mesmo ator poderá estar agindo como sujeito e, nesse caso, como agente de mudança que discute, confronta e questiona o poder dominante na perspectiva da conquista de novos espaços, direitos, ou garantias de melhorias sociais para um contexto tomado como parâmetro para a abordagem. Nesse estado de inquietação dos atores sociais, ora como sujeitos, ora como indivíduos, Touraine identifica a origem dos movimentos sociais.

O interesse considerável da noção de movimento social na história da sociologia é haver contribuído para a reflexão passar de um certo objetivismo – insuficiente quando se buscou estudar as condutas – a um estudo claramente definido pela busca de sentido de certas ações, isto é, do sentido atribuído por certos atores à sua ação. (TOURRAINE, 2006, p. 20).

Veronese e Lacerda (2011), ao discutirem os movimentos sociais em Touraine, chamam a atenção para a clara distinção que aquele autor faz entre indivíduo e sujeito, tendo como referência para tal, fundamentalmente o contexto da interação com o meio e a relação que se estabelece entre o ser social e o contexto sócio-político-cultural. Nessa perspectiva, no contexto da sociedade contemporânea, o ator social é o indivíduo quando assume uma postura passiva frente à realidade e deixa-se levar pelos pressupostos e condicionamentos da sociedade envolvente. O ator como indivíduo se rende ao poder dominante, anula-se como sujeito, conforma-se com as questões sociais vigentes e deixa-se conduzir, segundo os determinantes do poder instituído, sem questionar seus aspectos de dominação que em nome da coletividade tendem a anular o ser social. Nesse sentido, Veronese e Lacerda (2011, p. 422) afirmam que “ao indivíduo

cabe a ordem dos direitos, dos deveres, da moralidade, é a parte em nós que transita em comum acordo com as regras e instituições sociais, a parte flexível, maleável, adaptável ao sistema”. Para esses autores, o ator como indivíduo tem sua origem na modernidade, posto que “toda a base do pensamento moderno está definida segundo uma razão progressista, segundo a capacidade de um ser cognitivo que consegue, de forma deslocada do contexto, colocar a si mesmo como único fim”. (Idem, p. 422). Por outro lado, o ator como sujeito seria o ser social político, que engajado nas lutas contra a dominação, não se rende e não se anula como ser social, frente ao contexto das relações que estabelece com o meio que o cerca.

Se pensarmos sobre o campo das conquistas sociais, por exemplo, é o devir sujeito, combatente e questionador, que se confronta com as instituições vigentes no sentido de requerer maior liberdade, direitos sociais, econômicos e culturais, ou o que seja, por ora, sua demanda. (VERONESE E LACERDA, 2011, p. 423)

Embora Touraine faça a distinção entre indivíduo e sujeito, cabe lembrar que ambos são papéis incorporados em um mesmo ser social. Fundamentalmente, são as ações, ou de outro modo o sentido das ações executadas ou omitidas por esses atores sociais, que os diferenciam e os transformam ora em indivíduos, ora em sujeitos<sup>24</sup>. A condição situacional entre o ator como indivíduo ou como sujeito, além de ser conflituosa do ponto de vista pessoal, aponta-se como fluída e maleável.

Touraine (2009) se propõe à tarefa de formular categorias para dar conta da análise da ação social na contemporaneidade devido aos desafios apresentados na pesquisa sociológica. O autor defende a noção do sujeito como questão central ou enfoque fundamental para as interpretações das ciências sociais. Junto com uma discussão sobre modernidade, ação e percepção, globalização e relocalização, subjetivação e individuação, o autor traceja as bases do que compreende como uma sociologia do sujeito, para diagnosticar os movimentos culturais na atualidade. Já que, em qualquer contexto social parece humanamente impossível ao ator agir permanentemente como indivíduo ou como sujeito. Nesse sentido, o meio social pode ser determinante para a definição da postura do ator e conseqüentemente para a contextualização do sentido de suas ações.

---

<sup>24</sup> Desta feita, a relação existente entre esses dois aspectos, sujeito e indivíduo, apresenta-se como processo complexo de codependência. Dessa forma, não é possível pensar, ou mesmo teoricamente almejar, uma sociedade de plenos sujeitos. Podemos dizer que o indivíduo representa uma plataforma de manifestação do sujeito, assim como o sujeito garante maior ou menor espaço de atuação do indivíduo. Existem ainda algumas questões a respeito do sujeito que devemos levar em consideração. Primeiramente, o sujeito não se caracteriza como figura secularizada da alma, como presença de uma realidade sobre-humana, divina ou comunitária, mas sim como a força de reivindicação de direitos cada vez mais concretos que protegem particularidades culturais. (VERONESE E LACERDA, 2011, p. 421)

Gaiger (1999), ao discutir a evolução do pensamento sociológico, contextualiza o que chama de uma nova sociologia do sujeito e, também, identifica as diferenças entre indivíduos e sujeitos. Essas clivagens estão relacionadas diretamente ao modo ou à forma como o ser social sofre as influências do contexto social e age frente a esse contexto. Nessa perspectiva, ao se referir ao indivíduo, o autor afirma que:

Desvinculados socialmente, sujeitos a inserções precárias e ambíguas, os indivíduos são compelidos a traçar estratégias de sobrevivência, material e psíquica, de modo próprio. Compreendem então o mundo de forma individualizante, pois assim o vivem; com isso, passam a reproduzir socialmente essa mesma atitude e estilo de conduta. (GAIGER, 1999, p. 9)

Embora essa citação não se constitua em uma definição, serve para auxiliar na compreensão da condição social do ator como indivíduo, na mesma perspectiva de Touraine. Vale ressaltar que o autor se refere ao contexto social da contemporaneidade, com todas as suas ambiguidades e incertezas, o que aponta na direção da relativização de verdades e um processo de declínio da legitimidade das instituições. Isso implica consequências para a análise sociológica e a prática da investigação junto aos IFs. Posto que, “Falarmos sobre movimento social significa colocarmo-nos no ponto de vista dos atores, isto é, dos atores que são, ao mesmo tempo, conscientes do que têm em comum, ou seja, dos mecanismos de conflitos e dos interesses particulares que os definem uns contra os outros”. (TOURAINÉ, 2006, p. 20).

Quando Gaiger (1999, p. 9) se refere à sociologia do sujeito, que para ele trata-se de uma “reconstrução teórica em profundidade, em que os indivíduos não são meros pontos de confluência das circunstâncias, ainda que reativos, mas sujeitos de processos psico-sociológicos de auto-constituição e de estratégias relacionais”, apresenta, embutido nessa citação, a definição de sujeito. Ele próprio, ainda, complementa afirmando que “a vontade de serem sujeitos de sua existência, sua capacidade reflexiva, suas pulsões mobilizadoras, sua adesão condicional e não imediata ao social, em suma, a gestão relacional de si (...), constituem o novo ponto de partida da análise” (GAIGER, 1999, p. 9).

Segundo Weisshaupt (1993, p. 12), “Touraine identifica numa mesma problemática o sujeito histórico, sua consciência e suas obras”.

Sociologicamente, dever-se-ia partir do princípio segundo o qual a ação não é resposta, mas criação: a ação não é a expressão do movimento da história, mas a sua criação. A experiência humana portadora dessa perspectiva se expressa pela noção de trabalho. É no trabalho que o homem age sobre a natureza, dá sentido a esse agir, pode e passa a se conceber como sujeito de criação e de controle. O trabalho é a condição da historicidade do homem, na medida em que lhe permite uma compreensão de todas as obras de civilização e organização social enquanto criações suas. Não é o regime

de trabalho que dá sentido à cultura e à organização social, mas a ‘experiência’ do trabalho, que é uma forma de consciência – a sua forma histórica que, focalizando a relação do homem com suas obras, com os outros homens e com a natureza, estabelece orientações normativas para a ação humana. A ação, como consequência da consciência histórica, coletiva e sem nenhuma razão trans-histórica ou meta-social, é também a única causa do sentido da história, isto é, da historicidade.

Nessa citação, fica bastante evidente a identificação e definição do ator como ser social que, através de sua interação com o meio, estabelece as relações e executa suas ações, motivado por diferentes estímulos e com intenções variadas. De certo modo, as contradições nas quais estão envoltos os atores sociais tornam-se consequência das dissociações ou ritmos diferenciados entre o movimento da economia e os conflitos que engendram lutas sociais, disputas pelo poder e ações políticas na sociedade civil. Esse parece ser um contexto em que se localizam as circunstâncias históricas dos IFs.

## 3.2 AÇÃO SOCIAL

Neste item, fazem-se algumas incursões teóricas sobre os fundamentos da ação social na sociologia contemporânea, por meio de um percurso junto a diversos autores que utilizam de alguma forma tal noção.

Entende-se que a educação tecnológica por meio dos IFs, na Região Norte do país, pode ser abordada com o auxílio desse conhecimento. As proposições como tipologias de ação social parecem bastante atuais para pesquisas que priorizam o campo da educação tecnológica e os aspectos motivacionais na constituição de relações sociais.

### 3.2.1 Ação Social em Weber

Weber (2010, p.11) afirma que “por ação, designar-se-á toda a conduta humana, cujos sujeitos vinculem a esta ação um sentido subjetivo”. No entanto, o autor afirma que nem toda espécie de ação pode ser considerada como ação social e estabelece uma clara diferença entre ambas, afirmando que o termo ação social se reserva para caracterizar “a ação cuja intenção fomentada pelos indivíduos envolvidos se refere à conduta de outros, orientando-se de acordo com ela”. Assim, “a ação social (incluindo tanto a omissão como aquiescência) pode ser orientada para ações passadas, presentes ou futuras de outros”. (WEBER, 2002, p.37)

Adverte o autor que a fronteira entre o que se visualiza ou não, como ação social, é bastante “fluída” e que não há uma linha limítrofe clara e bem definida. Chama a atenção para a distinção entre o que se refere simplesmente à influência de outros e o que é orientação de

sentido. Posto que, segundo ele, para se constituir em uma ação social, além de ser orientada pela ação de outros, ela precisa, também, ser revestida de sentido para o agente. A orientação de sentido atém-se ao elemento constitutivo da ação social, seja como o ato de imitar alguém ou quando a ação dos outros empresta sentido e significado para o agente. Toda ação social é dotada de sentido. A busca de compreensão sobre o sentido, ou a intenção da ação, apresenta-se como o cerne da ação social da sociologia compreensiva. No entanto, ao tratar dessa questão, Weber (2010) estabelece uma distinção interpretativa para a utilização da expressão “sentido da ação”, em duas situações distintas: Uma se refere à busca de compreensão sobre a “conduta real de um ator específico em uma dada situação histórica ou a aproximação grosseira baseada numa dada quantidade de casos, envolvendo muitos atores”; e, na outra, o pesquisador tece considerações sobre o sentido da ação em análise e precisa recorrer à construção de um “tipo ideal conceitual de sentido subjetivo, atribuído a um ator hipotético num dado tipo de conduta”. (WEBER, 2010, p. 11)

A compreensão da ação para Weber também pode ocorrer em dois sentidos diferentes: empírico e explicativo. Como compreensão no sentido empírico, explica que ocorre quando há uma “compreensão direta empírica do significado de um dado ato (inclusive um pronunciamento verbal)”. Nessa perspectiva, a compreensão empírica ocorre quando o observador ou pesquisador experimenta “a compreensão direta, racional de uma ideia” ou “a compreensão direta empírica de reações emocionais irracionais” (WEBER, 2010, p. 17).

No sentido explicativo, afirma que a compreensão ocorre quando “somos capazes de entender os motivos de qualquer um (...) precisamente num momento particular e sob uma série determinada de circunstâncias” (idem, 2010, p. 17). Portanto, no sentido explicativo, a compreensão da ação social se dá pela interpretação que o observador faz da motivação que levou ou induziu o ator a realizar tal ação. Nesse ato interpretativo, por meio da observação, ocorre a interpretação das emoções e comportamentos que motivaram a ação, que tanto pode ser de caráter racional ou irracional. O esforço metodológico empreendido por Weber, na busca de compreensão para a ação humana, o levou a fazer a distinção entre a compreensão do sentido da ação e a compreensão da causa da ação.

A ação social pode ser classificada (tipificada) em pelo menos quatro tipos distintos: a) racional, segundo os fins; b) racional, no que se refere aos valores; c) afetiva, quando envolve as emoções; d) e tradicional, quando se refere, por exemplo, às atividades rotineiras diárias, que ocorrem quase que de forma automática.

Uma ação social tradicional se caracteriza na medida em que o agente a executa com base em hábitos arraigados no agente, tendo relação com a tradição e com os costumes. Nesse

sentido, Weber (2002) afirma que as ações quotidianas, habituais e rotineiras se aproximam deste tipo.

A ação afetiva se situa, na maioria das vezes, para além dos limites de uma ação consciente com sentido. Trata-se de uma reação emocional e imediata a um estímulo especial, talvez fora do quotidiano do sujeito e que o apanha de surpresa. Essa reação, tanto pode ser direcionada para uma ação amistosa de aproximação, aquiescência, de solidariedade e de prazer, quanto pode deslanchar em uma ação de afastamento, de revolta, de animosidade e repulsa.

Uma ação racional com relação aos valores ocorre quando deliberadamente planejada pelo agente, possui como orientação de sentido somente os objetivos a que quer chegar, sem levar em consideração as consequências de tal ação. Nesse caso, a referência a valores dirige-se aos valores pessoais do agente, e não para os valores sociais, ou institucionais.

Por fim, numa ação racional orientada segundo os fins, tanto no planejamento quanto na execução, o ator preocupa-se com os meios e com os efeitos dessa ação para o contexto social e para os outros.

A despeito dessa classificação, o autor alerta que no cotidiano, raramente, uma ação social orienta-se apenas por uma dessas formas, e no usual, uma ação social abarca aspectos distintos dos vários tipos aqui classificados. Adverte, ainda, que tal tipificação, ou forma de orientação, não pode ser considerada como uma classificação exaustiva dos tipos de ação e que tem apenas a pretensão de “chegar somente a certas formas conceitualmente puras de tipos sociologicamente importantes, dos quais a ação social se aproxima um pouco mais ou pouco menos, ou que mais frequentemente constituem os elementos que se combinam para formar tal ação”. (WEBER, 2002, p.44). Assim, elas não devem ser levadas ao pé da letra, mas relativizadas no contexto dos estudos e das análises sobre as ações sociais. Até porque, segundo o autor, não é raro o caso de situações em que o agente da ação social recorre a orientações de tipificações diferentes para o seu intento.

A tipificação da ação social ou a classificação de Weber, descrita acima, baseia-se no sentido da ação. Esse sentido pode ocorrer de forma proposital ou consciente, planejada e premeditada, ou de forma inconsciente de parte do ator. O ator age e executa sua ação, mobilizando os recursos e os conhecimentos adquiridos ao longo de sua experiência de vida, o que Schutz (2003) chamou de conhecimento à mão. Esse conhecimento à mão se constitui no rol das experiências acumuladas pelo agente ao longo da vida, fruto das vivências, costumes, interações, tradições e informações que a história de vida lhes proporcionou. Frente a um conjunto de apelos dos fenômenos sociais que implicam agir para endossar a participação, o agente social mobiliza essas experiências, lança mão desse acervo e planeja a sua ação.

Assim, a busca de compreensão para a ação social, seja na perspectiva empírica ou explicativa, não pode descuidar do contexto social em que essa ação obtém a efetivação e, nesse contexto, há que serem levados em consideração os agentes, atores sociais e suas histórias e experiências de vida.

### 3.2.2 Ação Social em Parsons

Talcott Parsons (1974) também se dedicou ao estudo da ação social. No entanto, a sua teoria caminhou no sentido da interpretação da sociedade como um grande sistema que, por sua vez, constitui-se por vários sistemas sociais, cujas funcionalidades seriam capazes de suprir e manter a si mesmo e o seu próprio ambiente. Parsons (1974) fala em sistema mais geral de ação e, também, em sistemas de unidades de ação<sup>25</sup>.

Nessa perspectiva, sua teoria da ação social parte do pressuposto da existência de pequenas unidades de ação ou subsistemas, que interagem e se intercambiam com outros subsistemas, tendo como resultado dessas interações a formação de um determinado sistema de ação mais amplo.

Parsons (1974, p. 15) afirma que “um problema integrador primário de um sistema de ação é a coordenação de suas unidades constituintes, fundamentalmente indivíduos humanos, embora para certos objetivos as coletividades possam ser tratadas como atores”. Ao sistema cultural, atribui a função primária de manutenção do padrão da ação ou de mudança criativa desse padrão. O sistema de personalidade está diretamente relacionado à motivação do ator e a ele compete à função de primar pelo cumprimento dos objetivos da ação. “O sistema de personalidade é a agência fundamental de processos de ação, do que decorre a realização de princípios e exigências culturais” (PARSONS, 1974, p. 16). Quanto ao sistema organismo comportamental, a este compete a função primária de promover as adaptações que o decurso da ação passa a exigir.

Para a obtenção de um sistema de ação, segundo a teoria parsoniana, convém que ele seja capaz de manter um determinado padrão, de coordenar as ações de interação e inter-relação entre os diferentes subsistemas que o constituem, de cumprir com um objetivo, além de ser

---

<sup>25</sup> Na constituição e manutenção de um sistema de ação, há distinções que diferenciam cada um dos subsistemas que o constitui, segundo suas funcionalidades. Para obter essas distinções, o autor afirma que “nós as obtemos através das quatro funções primárias que atribuímos a todos os sistemas de ação, isto é, manutenção de padrão, integração, realização de objetivo e adaptação” (PARSONS, 1974, p. 15).

adaptável nas suas relações e inter-relações com o ambiente social no qual a ação esteja ocorrendo. Nessa ótica, vislumbra-se um nexos entre ação, educação e atores sociais. Posto que:

Parsons compartilhava com os autores clássicos do século XIX a visão macrosociológica na análise do sistema educacional, abordando-o nas suas interdependências com as outras instituições sociais, atribuindo-lhe a importante função de realizar o processo de socialização dos atores sociais e de contribuir para o equilíbrio da ordem social”. (MARTINS, 2012, p. 114)

Essa constatação indica que em relação à ação dos IFs, que são por natureza instituições de educação, há que se ficar atento para não os reduzir à função de atores sociais a serviço da ordem social estabelecida, em detrimento da perspectiva de sua ação como agente de ação social. Aliás, essa visão, de subordinação da instituição aos interesses do mercado também está presente na percepção dos gestores, como indica a transcrição a seguir relativa à resposta ao questionamento sobre como o gestor definia a função do Instituto Federal:

*“Como escola a função social é contribuir para o desenvolvimento regional como um todo. Entretanto, no que se refere a transformação em Institutos Federais parece ter acontecido como uma estratégia do Estado no sentido de criar suas escolas “obedientes” - diferente das Universidades - para preparar as estruturas necessárias para a instalação do padrão de acumulação flexível que predomina no mundo globalizado”.*<sup>26</sup>

Corroborando com essa visão, o próprio governo federal por meio do MEC/SETEC que, embora faça constantes alusões ufanistas, filosóficas e, de certa forma, utópicas sobre as possibilidades de atuação dos IFs na perspectiva da transformação social e de superação do atual estado de dependência econômica, imposta pela política liberal, a citação abaixo, contraditoriamente, parece testemunhar outra realidade.<sup>27</sup>

A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia dá visibilidade a uma convergência de fatores que traduzem a compreensão do atual governo quanto ao papel da educação profissional e tecnológica no contexto social do Brasil e deve ser reconhecida como ação concreta das atuais políticas para a educação brasileira. Esta compreensão considera a educação profissional e tecnológica estratégica não apenas como elemento contribuinte para o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional, mas também como fator para fortalecimento do processo de inserção cidadã de milhões de brasileiros. (MEC/SETEC, 2008, p.12)

<sup>26</sup> Resposta dada por um membro da equipe gestora de uma das instituições - estudo de caso, como definição para a função social do Instituto Federal.

<sup>27</sup> Texto extraído do documento Os Institutos Federais: Uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica. MEC/SETEC/Brasília – DF [2008]

Na perspectiva da teoria da ação social de Parsons, os IFs se constituem em um sistema de ação aberto, que no cumprimento de sua função social interage com outros subsistemas sociais, tendo como agentes / atores seu corpo de servidores, incluindo a equipe de gestão.

### 3.2.3 Ação Social em Schutz

Alfred Schutz (2003), em sua teoria da ação tem uma grande aproximação com a teoria de Weber. Tal qual, afirma que por ação se entende toda conduta humana. No entanto, diferencia-se quando vincula o seu conceito de ação a um projeto previamente concebido pelo ator: “el término acción designará la conducta humana concebida de antemano por el actor, o sea, una conducta basada en un proyecto preconcebido”. (SCHUTZ, 2003, p. 49). O autor faz uma distinção entre os termos ação e ato. Considera o primeiro para designar a conduta do ator, ou seja, o desenrolar dos acontecimentos que mobiliza durante a execução de uma ação e o segundo, para designar os resultados obtidos nessa ação. Toda ação seria previamente projetada pelo ator, mediante a antecipação da conduta futura que pretende realizar. Nesse sentido, “no es el proceso de la acción en curso sino el acto que se imagina ya cumplido lo que constituye el punto de partida de toda proyección”. (SCHUTZ, 2003, p. 49).

Ao promover uma antecipação do futuro, o ator busca visualizar mentalmente os efeitos de sua ação e se imaginar nesse contexto futuro, após a ação consumada. Dessa forma, poderá decidir, tendo como referência o rol de conhecimento à mão de que dispõe, quais procedimentos ou passos seguir na implementação da ação. Schutz (2003, p. 49) afirma que dessa forma “el proyecto no anticipa la acción futura, sino el acto futuro, y lo hace en el tiempo futuro perfecto, *modo futuri exacti*”.

No entanto, o autor afirma que esse procedimento leva a, pelo menos, duas consequências importantes: a) de um lado, sendo o projeto dos atos futuros baseado nos conhecimentos à mão de que dispõe o ator, este acaba por refletir uma idealização particular. Uma vez que os conhecimentos mobilizados pelo ator dizem respeito à sua própria experiência e, ao mobilizá-los, o ator promove uma seleção de opções, segundo os seus interesses ou pensamento de sentido comum; b) por outro lado, ao se colocar numa perspectiva temporal, o projeto estabelece uma relação com os motivos (motivo “para”, ou motivo “porque”) mobilizadores para a ação.

Os motivos “para” representam para o ator o estado futuro pretendido, ou seja, uma mudança em relação ao seu estado atual. Nesse sentido, “el estado de cosas que será creado por la acción futura, previamente imaginada en su proyecto, es el motivo ‘para’ llevar a cabo la acción” (SCHUTZ, 2003, p.50). Os motivos “porque”, no sentido inverso, significam para o

ator o reflexo de suas experiências passadas, ou seja, ao planejar uma ação, o ator o faz porque está motivado por algo que já ocorreu e que o mobiliza para tal ação. Nesse sentido, “lo que en una acción está motivado en forma del ‘porque’ es el proyecto de la acción misma”. (SCHUTZ, 2003, pp. 50-51).

Ao planejar uma ação motivado “para”, o ator elabora seu projeto na intenção de obter algo, seja material ou imaterial. A motivação dessa ação pode estar localizada em uma manifestação de descontentamento, frente a uma situação destacada pelo olhar do observador no cotidiano e que esteja sendo vivenciada pelo ator, o que o leva a projetar um curso de ação visando mudanças de tal realidade. Mas a ação pode também ser planejada em uma situação de trabalho, como uma meta a ser atingida. Nesse sentido, o interesse do ator está centrado no futuro, nos resultados de sua ação que incidirá na sociedade, bem como na delimitação das etapas a serem vencidas na execução de seu projeto. Nos termos de Schutz, os motivos “para” têm seu foco no produto da ação e não, especificamente, na ação. Por outro lado, quando a ação é projetada, segundo os motivos “porque”, o ator está focado na realização da ação mesma e talvez menos em seus resultados. Nesse sentido, os motivos “porque” mobilizam experiências passadas do ator, que se concentram nas etapas do processo de execução da ação, entrelaçando o projeto em si e seus resultados. Os motivos “porque” mobilizam o ator para uma resposta a uma situação de conflito explícito ou latente, em função de sua história de vida. Numa situação de trabalho, os motivos “porque” podem estar relacionados ao domínio organizacional ou a situações específicas vivenciadas pelo ator que, ao projetar sua ação, foca nos processos dela e não em seus resultados.

Castro (2012, p. 59), referindo-se à teoria de Schutz, faz a seguinte afirmativa:

... a vida cotidiana é vivida pragmaticamente, ou seja, enquanto reflexão de um sujeito portador de uma memória-hábito sobre sua experiência no mundo. Schutz acaba por elaborar uma concepção fenomenológica da cultura. Essa concepção está baseada na compreensão de cultura como um processo de identificação: a cultura não é o simbólico de longa duração, ou a utilização das simbologias sociais como mediadoras do conhecimento do mundo que os indivíduos detêm, os saberes típicos cimentados pela prática social ou a unidade do grupo, mas o contexto de sentido no qual essas coisas se dão, sobre o qual atuam *reservas de experiência e estruturas de pertinência*.

Nos IFs, a teoria da ação social de Schutz não pode ser desprezada, posto que os seus agentes sociais (servidores), ao projetar suas ações, motivados “para” ou “porque”, podem orientar os sentidos dessas ações a favor ou contra os sentidos da dimensão institucional.

### 3.2.4 Ação Social, ou Ação Comunicativa em Habermas

Ao propor a teoria da ação comunicativa Jürgen Habermas (1987) realiza desdobramentos e, de certa forma, afasta-se das teorias clássicas, porém sem rejeitá-las completamente. Procura superar as divergências entre Weber (foco no ator social) e Durkheim (foco nas instituições ou estruturas sociais), colocando como ingrediente principal de sua teoria a capacidade comunicativa dos atores sociais. Ao abordar a contemporaneidade como sociedade complexa, introduz a tese do confronto entre sistema como razão instrumental e mundo da vida.

Cohn (1993) esclarece que os estudos sobre ação social, desenvolvidos por Habermas, vão além das concepções de Weber e Durkheim, uma vez que para ele, em ambas, existem aspectos que de alguma forma se complementam e entende que, no contexto das sociedades modernas, é praticamente impossível uma acontecer sem referência à outra<sup>28</sup>.

A ação de alguma forma se reveste de uma relação social. Por isso, Habermas (1989, p.8) insiste que “o agir estratégico dos participantes supõem que cada um decide de maneira egocêntrica, segundo o critério de seus próprios interesses. Esse conflito pode ser decidido ou contido e posto sob controle, bem como apaziguado por um interesse mútuo”.

Ao acrescentar o ingrediente da comunicação entre os atores no processo de construção e compreensão do sentido da ação, Habermas diferenciou a gênese e demarcou os fundamentos de sua teoria da ação comunicativa. Para Reese-Schafer (2012, p. 46), a ideia central de Habermas pode ser, assim, descrita:

É possível atribuir as patologias da modernidade, sem nenhuma exceção, à invasão da racionalidade econômica e burocrática em esferas do mundo da vida, às quais essas formas de racionalidades não são adequadas e, por isso, levam a perdas de liberdade e de sentido. O agir comunicativo é concebido por Habermas de modo a abrir as oportunidades para um entendimento em sentido abrangente, não restritivo.

Na citação acima, há o enunciado de um conceito central do agir comunicativo: o mundo da vida. Tal conceito, Habermas introduziu na sociologia, podendo ser distinguido por ser portador das seguintes características, segundo Reese-Schafer (2012): a) pertence invariavelmente ao mundo dos seres vivos, e nessa condição não pode ser contestado. No entanto, pode eventualmente ruir e desmoronar; b) seus pontos em comum e de consenso se sobrepõem a qualquer

---

<sup>28</sup> Berticelli (2000, p. 155) no artigo “Alfred Schütz & Jürgen Habermas: aproximações teóricas” afirma como proposta “avaliar a interdependência teórica de ambos, tendo em vista que esta correlação é pouco notada quando, de fato, muitos dos pressupostos filosóficos e sociológicos de Schütz se tornaram decisivos para Habermas e ele, na verdade, não oculta isto em seus estudos. Trata-se de dar a sentir como a fenomenologia que remonta a Husserl atravessa os nossos tempos com ajustes e modificações e sob novas impostações teóricas e como continua sendo produtiva.

tentativa de dissenso e não podem ser contrariados, mas podem vir a decompor-se; c) e as suas fronteiras podem mudar mediante mudanças em suas situações históricas, mas formam contextos intransponíveis e em princípio inesgotáveis. Segundo Reese-Schafer (2012), para diferenciar a teoria do agir comunicativo das demais teorias da ação, Habermas a fundamentou estabelecendo distinção entre as diferentes formas de agir<sup>29</sup>. A teoria do agir comunicativo pressupõe a pretensão de validade do que se tem a comunicar, e nela não há espaço para verdades inquestionáveis. Toda ação comunicativa tem seu conteúdo relativizado, como forma de reconhecimento dos outros participantes da ação como sujeitos, com possibilidades de questionar os enunciados. Esses questionamentos ocorrem fundamentalmente em busca da modernização, tendo por base a racionalidade da ação de parte de todos os atores envolvidos.

Habermas (1987) definiu modalidades de pretensão de validade por meio das quais os enunciados do agir comunicativo podem ser validados ou contestados pelos atores da ação. Para Reese-Schafer (2012, p. 49), “a fim de, em geral, poder verificar a enunciação de outra pessoa quanto à sua verdade, correção normativa e autenticidade, em primeiro lugar precisam ser aceitas precisamente estas pretensões de verdade, precisa ser aceita a racionalidade do oponente”. No entanto, nesse processo de verificação da validade da ação, os resultados tanto podem ser positivos (nesse caso a comunicação tende a fluir), quanto negativos (podendo incorrer na interrupção do processo de comunicação).

Cohn (1993) afirma que no processo da ação comunicativa, mais do que ‘ação’, a palavra-chave nessa teoria refere-se à ‘comunicação’. Nela, o que realmente importa e está em jogo consiste na capacidade de comunicação que se estabelece entre os atores sociais. Nas palavras de Cohn (1993, p. 64), “isso significa que a ação de que se vai tratar diz respeito a um intercâmbio entre atores sociais que se dá mediante a linguagem”. Prossegue o autor, afirmando que “está em jogo o intercâmbio comunicativo entre atores, mais do que a circunstância de que os participantes do processo comunicativo estejam”.

A linguagem, a despeito de toda a sua complexidade, ocupa o centro da teoria de Habermas<sup>30</sup>. No entanto, do ponto de vista sociológico, o aspecto da linguagem que se torna mais

---

<sup>29</sup> O autor estabelece a seguinte distinção entre as diferentes formas de agir: a) agir teleológico (quando a ação é orientada para uma finalidade específica, na busca de determinados objetivos estrategicamente definidos); b) agir normativo (quando a ação ocorre em atenção ou obediência a um conjunto de normas específicas em função de valores comuns; c) agir dramático (quando a ação ocorre visando uma auto representação frente a um público); d) agir comunicativo (quando a ação é desenvolvida no sentido da busca de entendimento discursivo entre os atores ou sujeitos capazes de falar e de agir).

<sup>30</sup> O conceito de ação comunicativa por certo não pode ser confundido ou interpretado somente como um exercício discursivo e a ação em si, não pode ser confundida ou ficar limitada a meras palavras. Posto que, “o nível do discurso é inserido no plano da interação, onde a palavra é essencial ao entendimento, mas a interação mediatizada pelo entendimento visa coordenar ações posteriores que se dirigem a objetivos” (SERVA, 1997, p.113)

relevante para a construção de sua teoria é aquele por meio do qual ela faz o “papel de meio de coordenação das ações de atores individuais que se comunicam entre si”. Nessas condições, “a linguagem é condição básica para a interação social”. (COHN, 1003, p. 64)

A orientação de sentido da ação também está presente nessa teoria. Serva (1997, p. 112) afirma que “para Habermas, a ação comunicativa pode se apoiar em dois eixos: a orientação para o êxito ou a orientação para o entendimento”. O êxito da proposição de Habermas, segundo explica Serva (1997, p. 112), seriam os efeitos de uma ação, tais como “a implantação, no mundo, de um estado de coisas desejado, que em uma dada situação pode ser gerado causalmente através de uma ação ou omissão calculada”. A orientação para o entendimento seria “um processo de obtenção de acordo entre sujeitos, linguística e interativamente competente. Assim, os processos de entendimento têm como meta um acordo que satisfaça as condições de aceitação racionalmente motivada, do conteúdo de uma emissão”. (SERVA, 1997, p. 112).

Nessa perspectiva, no contexto de uma instituição, tais quais os IFs, que integram em seu interior uma constelação de agentes ou atores sociais, cada qual agindo no espaço coletivo institucional, mas de conformidade com seus interesses e aspirações pessoais, o entendimento coletivo no processo de comunicação torna-se condição primordial para o sucesso de suas ações.

A busca de compreensão do processo de comunicação em um contexto coletivo se orienta pelo sentido da razão. O que requer levar em consideração alguns aspectos e conceitos importantes, inerentes à natureza humana, tais como a ética e a moral, que de alguma forma exercem influência na conduta e forma de agir dos atores.

Habermas (1989, p. 17, 18), ao discorrer sobre os sentidos e usos pragmático, ético e moral da razão prática, afirma que:

Dessa circunstância da pluralidade dos agentes e da condição de dupla contingência sob a qual a realidade de uma vontade coincide com a realidade da outra, resulta o problema da busca conjunta de metas coletivas, e o problema já conhecido da regulamentação da vida em comum põe-se de uma nova maneira sob a pressão da complexidade social. Quando o interesse próprio tem de ser posto em harmonia com o alheio, os discursos pragmáticos apontam a necessidade de compromissos. Nos discursos ético-políticos, trata-se da elucidação da identidade coletiva, que tem de deixar espaço para a multiplicidade de projetos individuais de vida. Nos discursos prático-morais, tem-se de examinar não apenas a validade e a adequação dos mandamentos morais, mas examinar também se são cabíveis (...). Com a implementação de metas e programas põem-se, enfim, questões da transferência e da utilização neutra do poder.

No contexto interno dos IFs, os processos de comunicação entre seus agentes sociais, seja no planejamento, seja na execução ou avaliação de suas ações e seus resultados, assemelham-se à imagem formulada a partir da citação acima. Por conseguinte, há que se propor um

referencial coletivo, em torno do qual possa ser feita, de forma racional, a mediação dos interesses e intenções de seus agentes, com espaço para realizações pessoais, mas sem perder de vista as questões relacionadas ao cumprimento da missão institucional, aos seus objetivos e as suas finalidades.

Tal procedimento exige um permanente processo de negociação entre a gestão e os agentes sociais, e entre os próprios agentes, a se desenrolar no interior da instituição, em torno das alternativas de ação a serem realizadas. Nesse sentido, tanto a elaboração, quanto a execução do Plano de Trabalho Anual (PAT), que dependem do grau de envolvimento, interesse, motivação e mobilização dos agentes sociais, podem ser citadas como exemplos de atividades institucionais que exigem, para sua execução, a efetivação do processo de negociação.

Posto que, será por meios de ações comunicativas, visando à construção de “acordos” a serem firmados entre a gestão e os agentes, que se logrará o êxito das ações. Serva (1997, p. 113) afirma que para Habermas, “um acordo alcançado por meio de ações comunicativas tem de ter uma base racional, jamais podendo ser imposto por nenhuma das partes”. Portanto, buscar esses acordos e lograr êxito em tal empreitada, sem dúvidas, são ações que exigem tanto habilidade, quanto uma boa capacidade de comunicação por parte do gestor.

### 3.2.5 Ação Social como relação de poder em Bourdieu

Para Bourdieu (2011), a ação social está relacionada ao conceito de *habitus*<sup>31</sup>, uma vez que se consolida numa relação ou na mediação entre a subjetividade dos sujeitos e os condicionamentos sociais exteriores.

Ao discutir o sentido da dádiva, o autor afirma que para compreender a ação social implicada nessa questão, faz-se imprescindível que se abandone “a teoria da ação como produto de uma consciência intencional, de um projeto explícito, de uma intenção explícita e orientada por um objeto explicitamente colocado<sup>32</sup> (particularmente, aquele que a análise objetiva da troca aponta)”. (BOURDIEU, 2011, p. 164).

<sup>31</sup> O conceito de *habitus* em Bourdieu é discutido ou retomado no capítulo IV desta tese.

<sup>32</sup> Na obra *El Oficio del Sociólogo* Bourdieu (2002:32) afirma “Si la sociología espontánea renace instintivamente y bajo disfraces tan diferentes en la sociología científica, es sin duda porque los sociólogos que buscan conciliar el proyecto científico con la afirmación de los derechos de la persona-derecho a la libre actividad y a la clara conciencia de la actividad- o que, sencillamente, evitan someter su práctica a los principios fundamentales de la teoría del conocimiento sociológico, tropiezan inevitablemente con la filosofía ingenua de la acción y de la relación del sujeto con la acción, que obligan a defender, en su sociología espontánea de los sujetos sociales, la verdad vivida de su experiencia de la acción social”.

O autor se afasta da noção de ação racional orientada a valores em Weber e também de Schutz, quanto à afirmativa de que toda ação se deriva da idealização de um projeto. O conceito de *habitus* se refere à mobilização do conhecimento como um recurso utilizado pelo agente social para planejar sua ação. Na constituição do conceito, identifica-o como mobilização de um conjunto de “disposições adquiridas”:

A teoria da ação que proponho (com a noção de *habitus*) implica dizer que a maior parte das ações humanas tem por base algo diferente da intenção, isto é, disposições adquiridas que fazem com que a ação possa e deva ser interpretada como orientada em direção a tal ou qual fim, sem que se possa, entretanto, dizer que ela tenha por princípio a busca consciente desse objetivo (é aí que o “tudo ocorre como se” é muito importante). (BOURDIEU, 2011, p. 164)

A construção de sentidos para as práticas sociais mobiliza recursos, tanto objetivos e relacionais, quanto motivacionais e subjetivos. Esse processo gera igualmente uma sinergia com as interações sociais, permitindo aos agentes a identificação e a apropriação de políticas e programas que visam ao desenvolvimento educativo e tecnológico.

Para Bourdieu (2011), os agentes sociais, segundo as suas experiências, são de fato:

Agentes que atuam e que sabem, dotados de um senso *prático* (...), de um sistema adquirido de preferências, de princípios de visão e de divisão (o que comumente chamamos de gosto), de estruturas cognitivas duradouras (que são essencialmente produto da incorporação de estruturas objetivas) e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada. O *habitus* é essa espécie de senso prático do que se pode fazer em cada situação. (BOURDIEU, 2011, p. 42)

A noção de campo desenvolvida por Bourdieu é importante para compreender o fenômeno histórico dos IFs na Região Norte. Entende-se, na ótica desse autor, a noção de campo como o espaço social no qual se sucedem as inter-relações e os processos micro e macrosociais, e também se manifestam os condicionantes sociais e culturais, o capital simbólico e social, que por sua vez, são condições de produção e reprodução da ação social.

Nesse sentido, embora o olhar de Martins (2012, p. 121) se reporte ao sistema universitário, o que segue aplica-se do mesmo modo aos IFs em destaque.

Ressalta também que a concepção de *campo* formulada por Bourdieu permite analisar as lutas que ocorrem no seu interior, compreender o complexo processo de constituição de suas hierarquias de consagração, seja das instituições e/ou dos atores que nele atuam, mas, ao mesmo tempo, permite compreender as conexões que o *campo* universitário mantém com os campos do poder econômico e político.

Se no sentido weberiano há uma racionalidade na construção de rotinas, em Bourdieu (2011) dificilmente se podem abstrair as condutas dos agentes em relação aos contextos ou seu

campo de ação social. Ainda, assume que os agentes têm, à sua disposição, espaços de indeterminação ao mesmo tempo em que podem ser tidos da mesma forma como responsáveis por suas ações.

Para a presente tese, nesse espaço ganham visibilidade as tensões no interior do sistema educativo, bem como as lógicas ambivalentes e as demandas por políticas articuladas à estrutura social local. Nesse processo, condicionam-se aos IFs um conjunto limitado de estratégias, ou de práticas sociais, que por sua vez modelam o cenário e as ações dos respectivos agentes. Por fim, a referência à noção de campo significa reconhecer limites e possibilidades de ação, em potencialidades de construção de acordo com os condicionamentos históricos dos IFs.

Esse tema volta a ser tratado no capítulo VI nesta tese, no qual são discutidos os limites e possibilidades de ação dos IFs, além das relações de poder no interior dessas instituições, inclusive da presença do poder simbólico, segundo as definições de Bourdieu.

### 3.3 O DILEMA DA RACIONALIDADE DA AÇÃO OU UM LUGAR PARA A RAZÃO INTERSUBJETIVA

Ao tratar da racionalidade da ação como um dilema, busca-se uma via para desatar o problema do lugar para a razão intersubjetiva, no debate das ciências sociais. Weber (2010) aponta dois aspectos importantes para a análise da ação social, ambos relacionados ao sentido da ação: a racionalidade e a reciprocidade.

A racionalidade pode ser entendida como a forma mediante a qual o ator interpreta, ou, dito de outra forma, toma a decisão para planejar e executar sua ação. Nessa perspectiva, o exercício da racionalidade implica na capacidade de reflexão do ator sobre sua ação. Para Weber (2010, p. 51), “um componente essencial da racionalização da ação é a substituição do compromisso impensado com os costumes antigos pela adaptação planejada a situações, em termos de interesse próprio”. Em outras palavras, racionalizar a ação significa que o ator age de forma a levar em consideração o contexto social e busca o sentido de sua ação de forma objetiva, seja esta mobilizada por uma motivação interior ou exterior. Isso significa o imperativo de um lugar para a razão e ação intersubjetiva. Assim, pode-se afirmar que o ato de racionalizar o sentido da ação está diretamente atrelado ao rol de interesses que mobilizam o ator em face das circunstâncias nas quais se circunscreve o fenômeno social em questão.

Numerosas regularidades bastante notadas na ação social não se baseiam de modo algum na orientação para alguma norma ou uso ‘valido’, mas antes no fato de que o tipo correspondente de ação, pela natureza do caso, adapta-se melhor aos interesses

normais dos indivíduos envolvidos, do modo que eles mesmos o percebem. (WEBER, 2010, p. 50)

Os efeitos de uma ação racional podem ser percebidos de formas diferentes entre o ator e o meio no qual a ação ocorre ou de parte dos outros atores envolvidos. Segundo Weber (2010), isso pode ocorrer porque uma ação racional tanto pode ocorrer de forma positiva, em relação à busca de valores assentados historicamente, quanto, negativamente, “não apenas à custa do costume, mas também de valores emocionais e, finalmente, à custa da crença em qualquer valor absoluto” (WEBER, 2010, p. 51).

Ao abordar o tema da racionalidade da ação, Lopes (2012, p.8) esclarece que “na medida em que o sentido da ação encontra-se na própria ação, estabelece-se o limite dentro do qual a racionalidade opera”. A compreensão sobre a racionalidade do sentido da ação implica um movimento que gera uma percepção em face das relações sociais e nas quais as decisões têm o seu curso. Implica, também, o ato reflexivo do ator social como um ser pensante, na perspectiva da compreensão do contexto das relações em que age e projeta sua ação. Em outras palavras, importa buscar definir e compreender o que torna a ação significativa para o ator.

Porque, senão, esquece-se que o sujeito pensa, mesmo quando a decisão coletiva vai contra a orientação da ação de indivíduo. Em última instância, poder-se-ia dizer, em uma concepção mais geral em relação à ação, à motivação, à reflexão, ao seu significado de vida, que ele é respeitado. (LOPES, 2012, p. 6)

Assim, esse respeito ao ator “pode estar na base do sentido da ação, mas se projeta para fora dela, porque a decisão envolve algo que ultrapassa o próprio indivíduo e sua ação” (LOPES, 2012, p. 6). Por fim, exatamente nesse contexto, “localiza-se a importância da racionalidade, quando o indivíduo ultrapassa a ação afetiva, a ação racional com relação a valores e estabelece racionalmente finalidades para sua ação, projetando o sentido da ação para fora dela” (LOPES, 2012, p. 6).

A teoria da ação comunicativa de Habermas está intimamente relacionada a uma teoria de racionalidade que, por sua vez, “aponta para um contexto histórico específico: o da modernidade” (COHN, 1003, p. 64). Assim, tal qual Weber, que identificou a racionalidade como um dos aspectos importantes para a compreensão do sentido da ação, Habermas também aponta essa relação ou ação intersubjetiva no decurso da ação comunicativa.

No entanto, o significado da ação no contexto da racionalidade localiza-se em espaços distintos para esses dois autores. Enquanto Weber busca a racionalidade da ação na interpretação que o ator faz acerca dos sentidos de sua própria ação, Habermas, por meio de processos de reconstrução teórica da realidade social e tendo como contexto as relações sociais, entende

que a racionalidade comparece como intrínseca ao contexto da modernidade. Nesse sentido, o fenômeno da racionalidade em Habermas

não se encontra num processo histórico que se cristaliza nas relações entre classes sociais, como em Marx; nem na forma mesma que uma sociedade, como entidade complexa e diferenciada, assume num certo momento, como em Durkheim; nem numa modalidade de sentido que atores individuais atribuem às suas ações relativamente a outros em domínios específicos da vida social, como em Weber; nem na capacidade que processos de aprendizado conferem aos indivíduos, de generalizarem, na figura da sociedade, o conjunto de seus parceiros de interação possíveis, como em Mead ... (COHN, 1993, p. 66)

Para além da atenção aos contextos diversos e as condições históricas específicas, para Habermas, a racionalidade só pode ser identificada na “espécie humana como um todo, nas exigências específicas para a sua reprodução” (COHN, 1993, p. 66).

De acordo com a gênese da racionalidade em Touraine, esta se desloca da perspectiva individual para uma orientação coletiva e os atores são considerados como elementos que integram um peculiar sistema coletivo de organização racional. Essa mudança de foco do individual para o coletivo na busca da racionalidade da ação visa acompanhar o avanço da modernidade, do processo de industrialização e as mudanças tecnológicas que esse processo passou a impor no contexto das sociedades que foram sendo modernizadas. Tal situação parece oferecer uma referência de similaridade com vários contextos da Região Norte, que de alguma forma estão passando pelos impasses da modernização.

Os valores em torno dos quais girava a racionalidade da ação dos atores weberianos foram sendo substituídos por outros, e em torno destes se funda a sociedade industrial. Assim, o ator social se dilui na condição de ser, considerado na sua individualidade. Segundo Weishaupt (1993, p. 17), “o desaparecimento das garantias meta-sociais deixa, na consciência dos atores, um vazio preenchido apenas pela coletividade em ação ou, mais rigorosamente, pela ação racionalizadora do sujeito histórico”. Nessa perspectiva, nas sociedades modernas há um modelo racionalizador em torno do qual, orienta-se o sentido da ação e das condutas dos atores como sujeitos históricos. Esse modelo surgiu no interior do movimento de organização da sociedade, a partir da orientação centrada na organização do trabalho e de uma cultura, pautada pela apropriação da natureza para fins mercantis.

Enquanto em Weber, a gênese da racionalização relaciona-se ao próprio ator, sujeito da ação, segundo os sentidos e significados que essa ação tem para ele, em Touraine a racionalidade está fora do contexto individual e se localiza na coletividade, segundo os sentidos da ação coletiva dos atores, em relação ao modelo racionalizador imposto pela sociedade industrializada

e sua respectiva cultura de consumo. Nesse sentido, existe uma reconfiguração das lutas sociais, que inclusive atravessam o cotidiano dos IFs, porquanto Touraine (2006, p. 119) afirma:

A decomposição dos quadros sociais faz triunfar o indivíduo, dessocializado mas capaz de combater tanto a ordem social dominante quanto as forças da morte. O indivíduo fragmentou-se rapidamente em múltiplas realidades. Um de seus fragmentos nos revelou um eu fragilizado, mutante, submisso a todas as publicidades, a todas as propagandas e às imagens da cultura de massa. O indivíduo não passa então de uma tela sobre a qual se projetam desejos, necessidades, mundos imaginários fabricados pelas novas indústrias da comunicação. Esta imagem do indivíduo, que já não é mais definido por grupos de pertença, que é cada vez mais enfraquecido e que não encontra mais a garantia de sua identidade em si mesmo, pois já não é mais um princípio de unidade e é obscuramente dirigido por aquilo que escapa à sua consciência, serviu muitas vezes para definir a modernidade.

Para o contexto dos IFs, o movimento da ação a partir da racionalidade precisa ser considerado tanto na sua perspectiva individual (Weber), quanto na perspectiva coletiva (Touraine), posto que os atores sociais envolvidos agem na coletividade, mas, também desenvolvem ações individuais significativas para o contexto institucional em análise. Daí, tanto podem contribuir para o alcance de suas finalidades e o desenvolvimento social e regional, quanto podem seguir um caminho inverso.

Quanto à ênfase na reciprocidade, aporta-se o que garante a legitimidade do sentido da ação social, segundo sua compreensão pelos outros. Por esta noção, entende-se o espaço, ou o aceite que a ação ganha no contexto quando executada. Uma ação não contestada adquire a consistência de uma ação legitimada, por conseguinte, tem legitimidade social, porque não encontrou resistência ou oposição que impedisse a sua execução. Lopes (2012, p. 6) reconhecendo que em Weber “a relação social se define como conduta de vários, com conteúdo significativo orientado pela reciprocidade dos indivíduos”, considera que enquanto subsistir esta ótica processual, haverá também relação social e faz a seguinte afirmação:

Ora, se um indivíduo percebe sempre uma probabilidade da ação acontecer, ou do sentido se expressar em reciprocidade, em uma relação, a própria reciprocidade se mantém. E essa percepção, para ser racional, no quadro do que se define como orientação para a ação, necessita da comunicação entre os indivíduos. Isso é que faz com que os significados da ação (ou os modos de orientação para a ação) possam variar afetivamente, valorativamente ou como finalidade, nos discursos. (LOPES, 2012, p.7)

Uma ação para ser aceita ou rejeitada, demanda que seu sentido seja antes compreendido ou não pelo outro. Quando se executa uma ação, ela está sendo comunicada, percebida e interpretada por outros ou não, porquanto uma relação social. Nesse processo social e histórico da

constituição dos nexos, a reciprocidade está diretamente relacionada aos mecanismos de interação e comunicação que se estabelece entre os atores e as formas como “o outro” percebe e compreende o sentido dessa ação<sup>33</sup>.

No decurso da ação, desde o seu planejamento até a sua execução, há um movimento de interiorização e exteriorização de seus sentidos, o que pode levar a situações de compreensão diferentes e, por vezes, contraditórios, entre o ator e “o outro” a quem a ação é comunicada. Nessa perspectiva, a tipificação da própria ação pode mudar de orientação e levar a níveis diferentes ou ênfases.

Embora a reciprocidade regularmente oriente o sentido da ação, o movimento entre internalização do sentido da ação (afetiva e racional com relação a valores) e externalização do sentido da ação (tradicional ou racional com relação a fins), permite ao indivíduo deslocar a ação de um modelo de reciprocidade para outro. Nenhum indivíduo organiza sua ação por um único modelo de racionalidade, ou de orientação recíproca, ela pode variar entre tradições, afetos, valores e finalidades. Essa variação ensina que há passagens, há trânsitos, há mudanças, há deslizos que o ator é capaz de operar (LOPES, 2012, p. 6)

Weber (2010, p. 46) esclarece que a reciprocidade não assume fator preponderante no contexto das relações sociais e que nem todas as partes envolvidas nessas relações “manifestam necessariamente o mesmo sentido subjetivo”. Assim, as relações sociais se caracterizam mais pelas assimetrias que guardam entre si, do que pelas simetrias. Nesse sentido, “uma relação social em que as atitudes são completas e inteiramente orientadas mutuamente é, na verdade, um caso marginal” e “a ausência da reciprocidade excluirá a existência de uma relação social apenas se tal orientação mútua estiver faltando realmente na ação das partes” (Weber, 2010, p. 47).

Como síntese sobre a reciprocidade, pode-se afirmar que no contexto das relações sociais uma ação se fortalece e tende a ganhar legitimidade na medida em que tiver maior ou menor aceitação, como no caso das interfaces da sociedade local com os IFs. No entanto, o ato de aceitar ou refutar uma ação depende de como é comunicada ou executada de parte do ator, e de como é compreendida e interpretada de parte do outro ou dos outros envolvidos.

---

<sup>33</sup> Neste sentido, Petry (in PETRY, Almiro. Os Movimentos Sociais na América Latina. São Leopoldo, 2008, p.6 (mimeo) interpreta que “a proposta tourainiana é de que a noção de *classe social* – que define os atores a partir de uma relação de produção e de consumo – seja substituída pela noção de *movimento social* – que define os atores a partir de uma situação social e de suas relações sociais, na construção de sua historicidade. Na ação histórica, a orientação do movimento seria através da mobilização dos recursos para a construção de um novo modelo cultural, que implicaria a passagem de comportamentos de revolta às reivindicações em que as organizações incorporariam estas reivindicações até atingirem o sistema político institucional, estabelecendo novas e inovadoras relações sociais.

### 3.4 TEORIA DA AÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE ANÁLISE DOS INSTITUTOS FEDERAIS

No caso dos IFs, embora institucionalmente possam ser considerados como atores sociais ou agentes da ação social na execução das políticas públicas de educação profissional, a busca de compreensão para o sentido de suas ações remete, invariavelmente, ao foco das atenções para os agentes ou atores sociais que integram e dão vida a eles, ou melhor, para a compreensão dos sentidos de suas ações, que no conjunto se constituem na ação social dos IFs. Tal foco há que se voltar tanto para as ações individuais, quanto coletivas dos agentes.

Posto que, como visto em Weber, a sociologia compreensiva remete sempre à dimensão individual, ou seja, à busca de compreensão para o sentido da ação dos atores sociais, mesmo em se tratando de uma coletividade com características peculiares. Mas, também, foi visto em Touraine a importância da interpretação dos sentidos das ações sociais coletivas.

Neste trabalho, reconhece-se que os atores sociais identificados no âmbito dos IFs se localizam tanto no contexto interno (servidores técnicos e docentes, alunos e equipe de gestão), quanto no contexto social externo. E todos tanto influenciam, como são também influenciados pelas ações institucionais. No entanto, alerta-se que o contexto em análise não abrange todo esse universo e limita-se, em especial, à percepção dos gestores institucionais.

A distinção que Touraine faz dos atores sociais entre indivíduo e sujeito, segundo o sentido de suas ações, adquire importância para o contexto em análise, na medida em que fornece subsídios ao gestor para análise e interpretação das ações sociais dos IFs, levadas a efeito por meio de seus atores, segundo os sentidos que elas possam ter, seja com relação às ações dos atores internos (servidores, alunos e gestores), seja em relação ao contexto externo (mundo do trabalho, contexto social) no qual ocorrem as ações institucionais.

Nessa perspectiva, considera-se a impossibilidade de um mesmo ator social agir sempre como indivíduo ou como sujeito, havendo a troca de conduta em determinadas situações. Portanto, há que se perceberem os momentos, e em que circunstâncias ocorrem essas trocas, e o que as motivam. Essa percepção adquire um tom importante tanto para a vida institucional, quanto para os processos de gestão. Já que, os atores sociais agindo no interior da instituição, como indivíduos, tendem a fragmentar o sentido da ação institucional, na medida em que cada um estará mais interessado em defender os seus próprios interesses. Comportamento este que pode levar a distorções no cumprimento das funções sociais da instituição, o que passa a exigir de parte dos gestores procedimentos de decisões, visando às correções de percurso das ações.

Tanto mais grave será, se o agir dos atores como indivíduos estiver associado à ação dos próprios gestores, o que significaria o abandono dos princípios, funções e finalidades institucionais.

Por outro lado, a ação dos atores sociais como sujeitos poderá ser mais apropriada para o alcance dos objetivos e finalidades institucionais. Mesmo que nessa perspectiva, possa haver uma situação de aumento de conflito interno e aquecimento do clima organizacional, passando a exigir maior habilidade de gestão na condução dos processos de comunicação e negociação dos acordos institucionais. Posto que, o protagonismo desses atores remete para uma situação de constantes questionamentos sobre os sentidos da ação institucional, suas normas e regulamentos. No entanto, esses questionamentos também servem como parâmetros para a gestão promover e realizar uma análise dos efeitos das ações institucionais junto ao seu público alvo e ao contexto externo, além de instrumentos de mediação das relações internas.

A partir dessa análise, o IF pode ser entendido, em sua organização e funcionamento, numa perspectiva parsoniana, como um sistema em conflito. No qual, o fluxo das ações sociais se dá por meio de diversas unidades que se constituem em subsistemas de ação mediante as relações e interações que ocorrem entre os atores sociais, seja na perspectiva individual ou coletiva. Ademais, tanto em relação ao contexto interno (interações entre gestão, servidores e alunos), quanto em relação ao ambiente externo no qual se inserem os beneficiários das ações institucionais (sociedade civil, processos produtivos, grupos sociais, mercado de trabalho). Complementa ainda esse quadro, todo o conjunto de situações normativas que regulam o funcionamento da instituição (leis, política de governo, programas, diretrizes e metas). Adquire, também, relevância nesse contexto, a teoria da ação comunicativa de Habermas, na medida em que a realidade institucional dos IFs tem a ver com a contemporaneidade de uma instituição, que se realiza por meio das ações do conjunto de atores sociais que formam os seus quadros de servidores, independente do espaço que ocupam e das atividades que desenvolvam. Nesse sentido, a capacidade e a qualidade dos processos comunicativos entre eles, no âmbito do contexto interno e, também, entre eles e o contexto externo, podem dar sentido às ações institucionais. A racionalização dos sentidos da ação comunicativa no âmbito institucional, na perspectiva de ser referência quanto ao impacto social, seja em relação ao eixo do êxito ou do entendimento, há que levar em consideração a mediação do processo de comunicação em busca de um acordo coletivo entre os atores que, respeitando os diferentes interesses, não implique desvio do curso das ações institucionais. Esse raciocínio remete também para a relevância da compreensão do sentido da ação social na perspectiva de Bourdieu. Destarte, sendo a instituição em análise, constituída por uma coletividade de atores sociais, todos dotados de um sistema próprio de preferências que orientam seus esquemas de ação, segundo suas próprias estruturas cognitivas,

os efeitos dessas ações impactam diretamente nas ações institucionais e no cumprimento, ou não, de suas funções sociais e finalidades.

Além das funções política e social assumidas pela escola, faz-se necessário explicitar que estas são “atravessadas pelos interesses das classes sociais” (Vieira, 2000, p. 130). As instituições de ensino selecionam e privilegiam determinados saberes em detrimento de outros, em que valores, normas e costumes respondem pela ótica de Bourdieu e Passeron (1992), aos interesses de grupos e classes dominantes. Tais classes selecionam os saberes que devem ser transmitidos às gerações mais novas (apregoados na escola por meio do currículo prescrito e do currículo oculto); expressam a maneira muitas vezes desigual pela qual a escola deve organizar-se para atender as diferentes crianças, jovens e adultos; determinam as distintas escolas para diferentes pessoas, entre outros pontos que fazem da escola uma instituição com possibilidades e limites para transformar a sociedade. (MICHELS, 2006, p.407)

Compreender a reciprocidade como um fator a ser considerado na interpretação das ações dos IFs, como atores coletivos, torna-se relevante na medida em que eles têm centrado na satisfação de demandas externas os objetivos finalísticos de suas relevantes atribuições sociais: seja no que se refere ao desenvolvimento do ensino; seja nos resultados das ações de interação com o público alvo; seja quanto à sua importância para o processo de desenvolvimento local.

Por fim, a alusão às noções de ação social e atores sociais para abordar o processo de educação nos IFs permite reconhecer na formação tecnológica um projeto intelectual inovador. Ao mesmo tempo em que, a análise empreendida visa compreender analiticamente as mudanças econômicas, culturais e políticas, inclusive como novas formas de pensar, agir, sentir e se comportar dos atores sociais, influenciados pelas inovações tecnológicas no modo de vida. Igualmente, nesse contexto, interroga-se sobre a gênese e a permanência do fenômeno das desigualdades como uma questão social fundante da realidade brasileira. Tema que será abordado no próximo capítulo.

## **4 O FENÔMENO DAS DESIGUALDADES: GÊNESE E PERMANÊNCIA DA QUESTÃO SOCIAL NO CENÁRIO**

As desigualdades, suas características, formas de manifestação e os mecanismos de enfrentamento no contexto da sociedade envolvente são abordados neste capítulo. Somando-se como um tema importante para situar e fundamentar o debate sobre o desempenho dos IFs, visando a assegurar direitos individuais do cidadão, no que se refere à apropriação e ao aprimoramento profissional, com ênfase na inserção no mercado de trabalho e na formação social para a cidadania. Cabe compreender a incumbência delimitada no combate à permanência de desigualdades quanto ao capital cultural, uma vez que a capacidade de formação pelos IFs está contingenciada.

A presente exposição guarda uma sintonia direta com os objetivos de estudo propostos, no sentido de levantar subsídios que permitam considerações sobre a função social dos IFs da Região Norte, como atores sociais executores de políticas públicas de educação profissional e, também, sobre os limites e possibilidades que essas instituições têm para contribuir com o processo de integração regional, desenvolvimento local e combate às desigualdades.

Assim, tal abordagem vem ao encontro do seguinte objetivo específico: “Identificar possibilidades de interface e articulação das políticas públicas de desenvolvimento regional/local e de combate às desigualdades com as ações da política pública de educação profissional executadas pelos IFs”. Nessa perspectiva, foi estruturado em tópicos, por meio dos quais se busca primeiro situar conceitualmente o termo desigualdade, segundo sua gênese e formas de manifestação. Em seguida, faz-se uma breve abordagem sobre a questão das desigualdades no Brasil, com recorte especial para a Região Norte. Por fim, trata das políticas de enfrentamento das desigualdades, seus limites e possibilidades.

### **4.1 A GÊNESE DAS DESIGUALDADES**

O termo desigualdade se apresenta como polissêmico e um tanto quanto escorregadio para se fixar em uma única definição, ou sentido. No campo social, esse termo aparece tratado no plural, posto que, as desigualdades se manifestam de formas diversas e nunca estão vinculadas somente a um aspecto particular da existência social. Em alguns contextos sociais, os aspectos ou dimensões das desigualdades como dimensões preponderantes se manifestem com maior força e de forma mais visível.

No debate sobre a gênese das desigualdades, pelo menos duas ideias distintas, maculadas pelo surgimento da modernidade e pelo desenvolvimento do liberalismo, povoam o senso comum e, por vezes, dominam o debate político sobre o tema. A primeira concebe a desigualdade no singular e tende a relacioná-la somente à questão econômica entre riqueza e pobreza. A segunda tende a confundir e a tratar como sinônimos os termos desigualdade e diferença. Essas duas formas de percepção sobre as desigualdades são tratadas nesta tese, na perspectiva do entendimento desse fenômeno como uma questão social multifacetada, que afeta de formas diversas as relações sociais e a existência humana, segundo a diversidade dos contextos sociais de referência.

A associação das desigualdades somente à questão econômica, tanto quanto a sua aceitação como sendo a mesma coisa que as diferenças, do ponto de vista social, implica um equívoco de concepção sobre tal fenômeno. Nesse sentido, convém ficar atento ao alerta metodológico que faz Martins (2003, p. 26):

A sociologia e o sociólogo não são juízes de equívocos. Sua busca investigativa vai na direção da compreensão da consciência real que mediatiza as relações sociais, para compreender essas relações sociais como relações conscientes, legitimamente interpretadas pelo próprio agente. Sem isso, as designações e classificações podem até ser objetivas, mas não corresponderão ao que a pessoa ou grupo veem em si mesmos nem, portanto, às possibilidades que ela mesma ou ele mesmo vê na situação em que se encontra.

Considera-se nesta tese as desigualdades no sentido plural, como fenômeno social, produzido em suas diferentes formas de manifestação, por meio das interações que estabelecem os indivíduos com os outros, em suas relações sociais, e com o meio em que vivem.

Do ponto de vista das ciências sociais, as desigualdades não se limitam somente à questão econômica, embora essa seja uma questão que efetivamente, tanto pode contribuir para inflar os índices de desigualdades e aumentar as distâncias entre os indivíduos de um mesmo contexto social, quanto para baixar esses índices e encurtar as distâncias, dependendo das políticas públicas que o Estado decida implementar. Considerar as desigualdades como questão social, implica a percepção de sua existência para além das amarras e limitações econômicas. Posto que, como já dito, manifestam-se no sentido plural, abrangendo de forma concomitante várias outras dimensões da existência social.

Para Scalon (2011, p. 53), "a questão da desigualdade não deve se restringir à desigualdade de renda, uma vez que está relacionada a vários tipos de desigualdades como raça, gênero, classe e cidadania, entre outras inúmeras dimensões da realidade social". Nesse contexto amplo,

inerente à presença de uma sociedade de classes, as desigualdades como questão social precisam ser situadas, interpretadas e enfrentadas, uma vez que existe uma complexidade de demandas a serem enfrentadas pelas políticas públicas.

Quanto ao enfoque que tende a tratar como se fossem sinônimos, os termos desigualdade e diferença são distorcidos pela visão do contexto social, implicando equívocos interpretativos da realidade, o que por sua vez, pode incorrer ou ensejar decisões equivocadas no que se refere à implementação de políticas públicas. Aliás, essa forma de concepção das desigualdades tem sido uma tendência ideológica, fundada nos princípios do liberalismo, na perspectiva da finalidade de naturalização das desigualdades, como se elas fossem algo normal, inerente e inevitável ao contexto social ou histórico.

Assim, torna-se relevante esclarecer as distinções no uso dos termos desigualdade e diferença, cujo entendimento sobre cada um deles aponta para caminhos discordantes, quando não, para sentidos opostos. Para Therborn (2010), a distinção entre desigualdade e diferença pode ser estabelecida em pelo menos três formas:

a) uma diferença pode ser horizontal, sem que nada ou ninguém esteja acima ou abaixo, seja melhor ou pior, enquanto uma desigualdade situa-se sempre como vertical, envolve *ranking*. Nessa perspectiva, ser diferente não significa ser mais ou ser menos. Porém, a desigualdade representa uma situação de intranquilidade social, circunstâncias de assimetria, na qual alguém está numa situação inferior ou desqualificado em analogia a outros em relação a uma questão de poder ou situação de conflito.

b) as diferenças são apenas questão de gosto e/ou de categorização, enquanto a desigualdade não se resume a uma categorização, mas viola uma norma moral de igualdade entre os cidadãos. Ser diferente não viola a dignidade de ninguém, pois as diferenças podem estar relacionadas, por exemplo, às questões culturais e, nesse sentido, não há cultura superior ou inferior e sim costumes e tradições distintos. As diferenças também podem estar relacionadas às questões étnicas e a vários outros aspectos que implica distinção, mas nenhum desses aspectos origina, do ponto de vista moral, a superioridade de uns sobre outros. Por outro lado, as desigualdades impõem situações de humilhação e de negação dos direitos de cidadania, para aqueles que estão posicionados nos limites inferiores da escala social.

c) as desigualdades são sempre extingúveis, enquanto as diferenças não.

Em síntese, as desigualdades são diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas.

O que o princípio de diferença exige é que, seja qual for o nível geral de riqueza – seja ele alto ou baixo –, as desigualdades existentes têm que dar a condição de beneficiar os outros tanto como a nós mesmos. Essa condição revela que mesmo usando a ideia

de maximização das expectativas dos menos favorecidos, o princípio da diferença é essencialmente um princípio de reciprocidade (RAWLS, 2001, p. 91).

Como resultado das interações sociais, as desigualdades podem ser combatidas na perspectiva de busca da justiça social e do respeito aos direitos do cidadão. Enquanto as diferenças reclamam identificação e respeito como tal, para que não se transformem em fonte geradora de preconceito.

Quando se fala em diferenças sociais, estamos nos referindo àquelas diferenças que têm uma base natural ou, então, é produto de uma construção cultural. Tem uma base natural a diferença entre os sexos; isso provoca, inelutavelmente, uma diferença de comportamento social, de posição social. Por outro lado, existem diferenças fundadas, digamos assim, num condensado cultural: costumes, mentalidades. Todos aqueles que seguem uma mesma religião, têm uma mesma visão do mundo e uma mesma tradição tribal ou grupal, distinguem-se dos demais; são diferenças nítidas. Mas, ao lado disso, existem também, em toda sociedade, desigualdades, e estas dizem respeito não a diferenças naturais ou culturais, mas a um juízo de superioridade e inferioridade entre grupos, camadas ou classes sociais. Esse juízo de superioridade ou inferioridade acarreta, necessariamente, uma apreciação de estima ou desestima de um grupo em relação ao outro – o que dá origem a preconceitos – de valor social. (COMPARATO, 1998, p. 44)

Nessa citação, há uma aproximação entre os conceitos de diferença, natureza e cultura. Assim, para qualificar o entendimento da distinção entre diferença e desigualdade, chama-se a atenção para a distinção entre natureza e cultura. Eagleton (2011), discutindo a ideia de cultura, aborda a convivência dialética e, por vezes, contraditória entre natureza e cultura. A ideia de cultura, diferente de natureza, tem um sentido histórico que se traduz no produto da ação, interação e intervenção no meio ambiente e nas relações sociais. No entanto, como produto da ação humana, o conceito de cultura arrola-se bastante fluído, não tendo a mesma concretude do conceito de natureza, podendo um mesmo fato social ser considerado culturalmente aceito, ou rechaçado em contextos sociais e épocas diferentes.

Nessa discussão, o problema social que envolve as desigualdades está posto, quando esses conceitos são confundidos propositadamente ou não, na intenção ideológica de “naturalizar” as desigualdades e tratá-las como se fossem uma questão óbvia ou inerente às contradições culturais do capitalismo, socialmente determinadas e, dessa maneira, inevitável no contexto contemporâneo da sociedade de classes. Como já dito, essa tem sido uma tendência frequente no discurso liberal da sociedade ocidental, quando tenta disfarçar as desigualdades produzidas pela redução da questão social à questão econômica, nas explicações sobre as implicações nas relações de mercado, do capital, da livre iniciativa, do sucesso dos mais competentes e na distribuição da riqueza socialmente produzida.

Em síntese, a diferença consiste numa característica cultural relativa a grupos sociais e, como tal, o seu reconhecimento torna-se fator preponderante do contexto social, na perspectiva do respeito à pessoa humana e no combate à discriminação e ao preconceito. Por outro lado, a desigualdade, em suas diversas formas e manifestações, pauta-se como uma construção social, resultado das ações relacionadas às decisões em meio ao conflito, e na forma como se dá o jogo social que potencializa negativamente a distância entre os indivíduos, no sentido de uma hierarquização de reconhecimento, poder e *status* social.

O discurso contra as desigualdades aparece mais evidente nos movimentos de esquerda do que nos movimentos de direita na interpretação de Bobbio (2001). Contudo, esclarece o autor, que se trata de um conceito relativo e não absoluto. Para ele, o conceito de desigualdade é relativo em, pelo menos, três variáveis importantes, “que precisam ser consideradas toda vez que se introduz o discurso sobre a maior ou menor desejabilidade, e/ou sobre a maior ou menor realizabilidade da ideia de desigualdade”. (BOBBIO, 2001, p. 112).

As variáveis a serem consideradas na definição do conceito de desigualdade, segundo o autor citado, são as seguintes: a) aos sujeitos entre os quais se trata de repartir os bens e os ônus; b) aos bens e aos ônus a serem repartidos; c) e aos critérios com base nos quais se devem fazer a repartição. A partir da interpretação do uso dessas variáveis, considerando a diversidade entre os indivíduos e a multiplicidade de respostas que podem ser dadas à questão “igualdade em que?”, o autor afirma que “não existem teorias completamente inigualitárias, pois todas propõem a igualdade em alguma coisa como meio que conduz a uma vida boa”. (BOBBIO, 2001, p.113). Alerta, ainda, que “é fácil imaginar uma variedade enorme de tipos de repartição, todos passíveis de serem chamados de igualitários apesar de serem muito diversos entre si”. (BOBBIO, 2001, p.113)

Desigualdades naturais existem e se algumas delas podem ser corrigidas, a maior parte não pode ser eliminada. As desigualdades sociais também existem e se algumas delas podem ser corrigidas e mesmo eliminadas, muitas – sobretudo aquelas pelas quais os próprios indivíduos são responsáveis – podem ser apenas desencorajadas. (BOBBIO, 2001, p. 118).

Esse entendimento parece fundamental para os propósitos deste trabalho, na medida em que um dos pressupostos da responsabilidade social dos IFs resume-se em contribuir para o processo de inclusão social e diminuição das desigualdades, porém com reconhecimento das diferenças.

Para Therborn (2010), existem pelo menos três tipos diferentes de desigualdade: a) a desigualdade vital, que pode ser chamada também de desigualdade de saúde e morte, relacionando-se com os padrões sociais predominantes em contextos sociais específicos. Nesse sentido, o cotidiano, as condições de vida e de sobrevivência determinam a longevidade dos membros da sociedade. Assim, em situações mais adversas, a expectativa de vida é menor que em contextos socialmente mais favoráveis; b) a desigualdade existencial, que significa a negação do respeito às pessoas e do reconhecimento dos sujeitos. Aqui entra a questão da invisibilidade social dos sujeitos e de grupos sociais que sobrevivem à margem do Estado e sem reconhecimento pelas políticas públicas. Além disso, a desigualdade existencial restringe a liberdade de ação de certas categorias sociais e pode se transformar em fonte geradora de preconceito e humilhação para diferentes grupos sociais (negros, índios, migrantes, pobres), operando não só na forma de discriminação ostensiva, mas também, por meio de hierarquias de *status* mais sutis; c) e a desigualdade material, que se manifesta quando os atores contam com recursos distintos para sua existência e sobrevivência. Observa-se ainda que o autor identifica pelo menos duas formas de manifestação da desigualdade material – a desigualdade de oportunidade, relacionada às condições de acesso à educação, ao desenvolvimento de uma carreira profissional e aos contatos sociais, ou seja, a desigualdade de acesso ao “capital social” e a desigualdade de recompensa ou de resultado – relacionada à distribuição da renda e, também, às vezes com a distribuição da riqueza.

Existem pelo menos quatro formas básicas de produção das desigualdades de acordo com Therborn (2010): a) a desigualdade pode ser produzida pelo distanciamento entre os sujeitos sociais. Nesse sentido, a partir da hierarquização dos membros da sociedade em uma escala de valores se estima o “ter” como valor moral, que são definidos os sujeitos mais importantes e os menos importantes, segundo a capacidade de acúmulo e os indicadores de riqueza e pobreza que apresentam. Aqui, a questão do preconceito social está presente, mesmo que, em muitas situações, de forma velada; b) a exclusão de grupos sociais, limitando o acesso ou tornando mais difícil a perspectiva de mudança de sua condição social. Nesse contexto, a questão da invisibilidade social no que se refere à implementação das políticas públicas é um dos fatores determinantes dessa forma de desigualdade; c) a forma hierarquizada de constituição da sociedade. Esse pressuposto tanto vale para uma sociedade constituída em castas, quanto para a sociedade contemporânea constituída em classes sociais; d) e a exploração, por meio da qual a riqueza do rico deriva da exploração do trabalho do pobre. Nesse aspecto, as relações de trabalho e a distribuição de renda são fatores determinantes na produção desse tipo de desigualdade.

A partir dessas considerações percebe-se que a gênese das desigualdades não está relacionada a questões naturais, nem pode ser conhecida por medidas simplificadoras na observação do cotidiano. Trata-se de uma construção humana, imbricada no contexto das relações de poder e interações sociais, configurada: nas formas de como se dá a organização do processo produtivo e na distribuição da renda; na dinâmica das leis de mercado e nos pressupostos liberais da livre concorrência e iniciativa; na distribuição da riqueza; na interação entre os indivíduos e destes com a natureza e o contexto social; e na concepção e implementação de políticas públicas.

As desigualdades são fatos sociais produzidos historicamente. Logo, sendo uma produção humana, a princípio poderiam ser extintas. No entanto, apesar de se supor que há essa possibilidade, na realidade concreta as desigualdades tendem a se manifestar também de forma persistente e com mecanismo da sua reinvenção. Nesse sentido, a despeito das políticas sociais, existem vieses de desigualdades que se mostram resistentes a essas políticas e tendem a permanecer imunes ou se transfiguram. Principalmente, quando o contexto em análise envolve questões relacionadas aos direitos humanos, indo além das questões econômicas e materiais, avançando sobre a dimensão política e cultural.

Ruscheinsky (2008, p.50) afirma que o contexto das desigualdades persistentes “está ligado a direitos humanos negados, bem como a valores da cultura política. Nesse sentido, podemos creditá-las a uma mistura complexa que envolve pobreza, carência educacional, ambições e cultura política”. Assim, no jogo social e na interação entre as forças políticas que regem as relações sociais na sociedade brasileira, as desigualdades tendem a permanecer, disfarçadas em diferentes formas que mascaram a realidade de direitos negados e não contemplados. Por conseguinte, as políticas sociais de combate a elas não podem descuidar da dimensão política que envolve o jogo de poder entre Estado, mercado/ capital e sociedade civil. Isso porque, no desenrolar desse jogo as desigualdades, podem assumir formas diferentes e tendem a persistir, tornando-se imunes às políticas sociais, posto que, nem sempre são reveladas e reconhecidas como tal. Nesse sentido, podemos recorrer aos autores citados para reforçar a argumentação sobre a existência das desigualdades persistentes e, com base nessa constatação, alertar, também, que as políticas públicas definidas com o propósito de combatê-las e promover a inclusão social não podem ignorar essa realidade. Afirma Zimmermann (2006),

A principal característica das políticas públicas de proteção social no Brasil é a incompatibilização entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem econômica internacional, os investimentos sociais do Estado e a garantia dos direitos sociais. Nesta ordem, o pensamento neoliberal até que concebe a necessidade de prestar ajuda aos pobres, mas possui enormes dificuldades em reconhecer as políticas públicas

como um direito humano. Em função disso, o princípio das políticas de proteção social obedece muito mais ao discurso humanitário e ao da filantropia. (ZIMMERMANN, 2006, p. 146).

## 4.2 CONFIGURAÇÃO DA DESIGUALDADE COMO QUESTÃO SOCIAL

O que sumariza uma questão social? Como a mesma se configura na sociedade de classes? Uma questão social representa um acontecimento numa situação específica, presente na sociedade de classes e que se manifesta mediante a incidência e potenciação das desigualdades em suas diferentes formas. A multiplicidade de desigualdades só se torna uma questão social, quando passa a ser percebida pelos gestores do Estado, como um problema que pode comprometer a sua legitimidade e a estabilidade do controle social. Telles (1996), sobre o que significa uma questão social, assim se posiciona:

Para colocar nos termos de Castel (1995), a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. Aporia que, nos tempos que correm, diz respeito também à disjunção entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido inscritas nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para maiorias atingidas por uma modernização selvagem que destrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a se cristalizar como único destino possível. (TELLES, 1996, p. 85)

A expressão “questão social” teve sua origem na sociedade ocidental, em meio ao contexto das enormes desigualdades produzidas pelo processo de industrialização e pelas mudanças no sistema de produção e nas relações de mercado, sob a égide da expansão do capitalismo.

O reconhecimento das questões sociais, por meio de medidas para sanar demandas por serviços públicos, foi a forma política que o Estado moderno encontrou para caracterizar e enfrentar as mazelas sociais que conturbavam a ordem social, pressionada pelo povo em circunstância de miséria, que clamava por outras condições de vida. Assim, a pobreza, o desemprego, a moradia insalubre, as condições precárias de saneamento, saúde e educação constituem questões sociais que afetam a dinâmica do controle social e, progressivamente, passam a ser enfrentadas pelo Estado mediante a adoção de políticas públicas.

Existe uma longa discussão sobre a emergência da questão social ao longo do século XIX e sua relevância nas ciências sociais no século subsequente, especialmente, a partir das manifestações advindas da exploração na sociedade capitalista, com o desenvolvimento da industrialização. A partir de então, essa expressão de demandas, suscitadas pelas questões sociais,

passou a ser utilizada como forma de constatação e de reconhecimento de um problema, que afeta negativamente segmentos específicos da sociedade, dificultando, impedindo ou negando o direito ao exercício da cidadania por parte de sujeitos sociais, podendo comprometer a estabilidade do controle social. Nessa perspectiva, transformar as manifestações das desigualdades em questão social, significa o reconhecimento, por parte do Estado, de um debate explícito sobre as estratégias adequadas para o seu enfrentamento. Ou, a forma política, por meio da qual o Estado demonstra à sociedade que tem conhecimento do problema e justifica suas políticas sociais. Politicamente, inclusive em função do debate sociológico, esse processo de reconhecimento vem sofrendo mudanças conceituais significativas. No Brasil, esse reconhecimento de parte do Estado faz parte da história recente, como afirma Cohn (2004, p. 1):

No decorrer das décadas do período desenvolvimentista, que esgota seu ciclo no final dos anos 70 e início dos anos 80, a questão social não tende a ser identificada como sendo algo relativo à pobreza, uma vez que era inerente à própria concepção desenvolvimentista, a interpretação de que com o desenvolvimento econômico o desenvolvimento social automaticamente se daria, via incorporação dos excluídos do mercado formal de trabalho à economia, constituindo a promessa da mobilidade social, daí decorrente a luta contra a então assim concebida marginalidade social.

O termo exclusão social, fundamenta uma forma de reconhecimento das desigualdades e de caracterização da questão social. Esse termo foi originalmente utilizado para caracterizar todas as formas de tratamento desigual presentes na sociedade. No entanto, dado a sua limitação conceitual e a variedade das dimensões das desigualdades, revelou-se insuficiente para abarcar e representar toda a gama de situações e manifestações das desigualdades, o que implicou sua substituição, no contexto das políticas sociais, pela expressão vulnerabilidade social. Para o MTE/DIEESE (2005, p.11), “o termo exclusão social teve sua origem na França durante as últimas décadas do século XX, estendeu-se para outros países europeus e abarcava um conjunto de situações que iam além dos problemas verificados no mercado de trabalho”.

No entanto, com o desenvolvimento do capitalismo e do processo de industrialização, com as conseqüentes mudanças no contexto social e nas relações de mercado, o termo ou noção esgotou-se como capacidade para dar conta de toda a gama de situações, manifestações e dimensões das desigualdades. Martins (2003), ao fazer referência aos processos de inclusão e exclusão, compreende que existe uma realidade frequentemente inviabilizada que permeia o tecido social pela noção de descartabilidade, como característica do sistema capitalista.

[...] não estamos em face de um novo dualismo, que nos proponha as falsas alternativas de excluídos ou incluídos. A sociedade que exclui é a mesma que inclui e integra, que cria formas também desumanas de participação [...] Mas exclusão não diz respeito

apenas aos 'excluídos'. Esse é, certamente, o problema menor porque é mais visível. A exclusão é o sintoma grave de uma transformação social que vem rapidamente fazendo de todos os seres humanos seres descartáveis, reduzidos à condição de coisa, forma extrema de vivência da alienação e da coisificação da pessoa. (MARTINS, 2003, p. 11 e 20).

Segundo o relatório do MTE/DIEESE (2005, pp.11e12), as principais críticas sobre o esgotamento do conceito de exclusão, frente ao contexto contemporâneo, a expansão do capital, as mudanças nas relações de mercado e trabalho, a precarização das condições de trabalho e emprego, o surgimento de trabalho informal e de novas formas de desigualdades, podem ser resumidas em três perspectivas: a) o termo exclusão apresenta-se muitas vezes desvinculado de uma relação de determinação, que para alguns autores está justamente na deterioração do mercado de trabalho, como um eixo central dos processos sociais; b) o conceito retrata uma condição ou estado das coisas, em contraposição à ideia de que se trata de um processo; c) a inadequação do termo, para o estudo da realidade dos países periféricos do capitalismo, já que seria um termo eurocêntrico que não teria sentido em sociedades que nunca conheceram a plena integração social. Assim, o movimento de identificação das questões sociais passa da definição da condição de exclusão social, para a definição da situação de vulnerabilidade social. Essa mudança aparece como significativa, pois avança de uma visão estática de exclusão para uma visão dinâmica de processo de vulnerabilidade ou de trajetória social, possibilitando a implementação de políticas públicas mais contextualizadas com a realidade concreta.

No percurso entre a exclusão e a vulnerabilidade, surge a definição de uma zona de vulnerabilidade. Uma vez que os fatores postos como causas da situação de vulnerabilidade social não são imutáveis, e um mesmo cidadão, que hoje se encontra socialmente vulnerável, sem emprego, por exemplo, amanhã pode conseguir um trabalho que lhe garanta a superação de sua condição social atual, galgando um novo patamar e, por conseguinte, saindo da zona de vulnerabilidade. O movimento contrário também pode ocorrer, por exemplo, nas demissões em massa, na eliminação dos postos de trabalho e na precarização das condições de subsistência, quando o indivíduo perde sua condição atual e se torna vulnerável. Castel (2000, p. 23), afirma que:

O ponto essencial a destacar é que hoje é impossível traçar fronteiras nítidas entre essas zonas. Sujeitos integrados tornam-se vulneráveis, particularmente em razão da precarização das relações de trabalho, e as vulnerabilidades oscilam cotidianamente para aquilo que chamamos de exclusão. Mas é preciso ver aí um efeito de processos que atravessam o conjunto da sociedade e se originam no centro e não na periferia da vida social.

O trabalho informal revela outro aspecto da sociedade moderna, cujo cerne não pode ser captado pelo conceito, mas que caracteriza uma situação de vulnerabilidade social para os indivíduos que se encontram nessa situação, dado à sua instabilidade e incertezas em relação ao futuro. Neste ínterim, convém recordar as contribuições de Castel (1998) para entender as incertezas emergentes e a extensão dos desafios da educação tecnológica. Uma das principais manifestações relaciona-se ao surgimento do desemprego de massa ou trabalho informal e, não menos importante, a precarização do trabalho. Após décadas de sonho de alcançar o pleno-emprego, novamente paira sobre a realidade social os inumeráveis “inúteis para o mundo”, ou seja, pessoas e grupos que se tornam desqualificados, diante das alterações das competências de capital social. “No sentido, é claro, de que existir socialmente equivaleria a ter, efetivamente, um lugar na sociedade... ao mesmo tempo, eles estão bem presentes – e isso é o problema, pois são numerosos demais” (Castel, 1998, p. 33). Trata-se de um contingente sem força de pressão política, que não existe socialmente, por não fazerem nada de socialmente útil.

Em síntese a esse tópico, uma questão social pode ser definida como a forma política que o Estado encontrou para caracterizar o reconhecimento de circunstâncias de vulnerabilidade em que se encontram os sujeitos de um contexto social determinado, como requisito político para a definição e implantação de políticas públicas que tenham como pressuposto o combate às desigualdades.

#### 4.3 A INCIDÊNCIA DAS DESIGUALDADES NO BRASIL

O fenômeno das desigualdades em suas diferentes manifestações está presente em todo o país, com níveis de incidência mais severos em algumas regiões geográficas como no Nordeste e Norte, constituindo-se em grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado por meio de suas políticas públicas sociais. Para ilustrar essa afirmativa, com base em dados do IBGE (2012), foram selecionados os seguintes indicadores sociais sobre a realidade brasileira, segundo as grandes regiões e entre os estados da Região Norte: a) oportunidades educacionais, levando-se em consideração inclusive o quesito cor ou raça; b) renda familiar *per capita*; c) condições de moradia e saneamento básico. Entende-se que esses indicadores não abarcam integralmente o rol de incidência das desigualdades. No entanto, consideram-se como elementares para o conhecimento de uma realidade social, cujas incidências são fatores limitantes da mobilidade social e impeditivos da capacidade de mudanças substantivas no contexto da realidade social na qual se apresentam. Sobre essa perspectiva de mudança, de alguma forma, a formação profissional pretende incidir.

Em qualquer contexto da sociedade contemporânea, a educação constitui um dos principais indicadores sociais, como instrumento de promoção social e fomento ao processo de desenvolvimento do capital cultural. Nesse sentido, quanto maiores forem as oportunidades educacionais disponíveis aos sujeitos sociais, igualmente se desdobram, também, as oportunidades de mobilidade que terão, na perspectiva de superação dos atuais estágios de vulnerabilidade social. Nessa mesma direção, quanto maiores forem as oportunidades de formação profissional, igualmente alteradas serão as chances de inserção dos sujeitos sociais no processo produtivo, sendo também uma forma de promoção social do trabalhador. Mesmo que isso represente, em última instância, caminhar na direção dos interesses do capital.

Os quadros 03 e 04, a seguir, embora constituídos com dados relativos à educação geral sem o recorte específico para a educação profissional, referem-se à realidade brasileira quanto às oportunidades educacionais, com destaque para a Região Norte. O quadro 3 reporta-se às taxas de frequência líquida a estabelecimento de ensino da população residente de 6 a 24 anos de idade, por grupos de idade e nível de ensino, segundo as grandes regiões e Unidades da Federação na Região Norte – 2012.

Quadro 3 Taxas de frequência regional, população residente de 6 a 24 anos de idade, 2012

Grandes Regiões e UF da Região Norte	Taxa de frequência líquida a estabelecimento de ensino da população residente de 6 a 24 anos de idade (%)		
	6 a 14 anos, no ensino fundamental	15 a 17 anos, no ensino médio	18 a 24 anos, no ensino superior (1)
<b>Brasil</b>	<b>92,5</b>	<b>54,0</b>	<b>15,1</b>
<b>Norte</b>	<b>91,2</b>	<b>42,4</b>	<b>10,8</b>
Rondônia	93,3	46,9	11,5
Acre	88,9	44,9	16,6
Amazonas	90,5	42,6	11,2
Roraima	91,1	56,0	22,0
Pará	91,4	38,1	8,3
Amapá	90,0	48,3	13,8
Tocantins	92,0	49,9	14,2
<b>Nordeste</b>	<b>91,9</b>	<b>44,8</b>	<b>11,2</b>
<b>Sudeste</b>	<b>93,3</b>	<b>62,5</b>	<b>16,6</b>
<b>Sul</b>	<b>92,6</b>	<b>57,1</b>	<b>19,8</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>92,3</b>	<b>58,5</b>	<b>19,2</b>

**Fonte:** Construção própria a partir dos dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012. (1) exclusive mestrado e doutorado.

Como indicam os dados do quadro 03, à exceção da surpreendente taxa de 22% apresentada pelo Estado de Roraima para a população de 18 a 24 anos no ensino superior, que supera todas as demais taxas nessa faixa, inclusive a nacional. As demais taxas de frequência líquida à escola na Região Norte, em todas as faixas de idade da população e níveis de escolaridade, estão abaixo da média nacional e, também, abaixo das médias de todas as demais regiões, inclusive da região Nordeste, cujos indicadores se apresentam deveras similares. Esses dados, por si só, são fortes indicadores das assimetrias sociais e das desigualdades existentes entre as regiões do país.

No que se refere à elevada taxa de frequência líquida ao ensino superior (em relação às taxas das demais regiões) apresentada pelo Estado de Roraima, uma explicação pode ser apresentada com base na constatação de que aproximadamente 80% da população do Estado está localizada na capital, onde coexistem três instituições de ensino superior públicas (uma universidade federal, uma universidade estadual e o IF), além de duas universidades particulares e de outras instituições que também ofertam o ensino superior. Outro argumento plausível pode ser em função da baixa densidade populacional do Estado, em relação às demais unidades da federação.

Porém, na constatação das demais taxas, pode existir uma relação perversa entre evasão escolar e mercado de trabalho, que a realidade social impõe, mesmo frente à ausência de formação profissional.

Argumenta-se ainda que, entrando cedo no mercado de trabalho, as crianças saem igualmente cedo da escola, tornando-se adultos com algum tipo de experiência no mercado de trabalho. Porém, devido à baixa escolaridade, acabam tendo somente acesso a empregos precários e conseqüentemente a uma baixa renda. Estando inclusos nesses círculos viciosos, esses novos adultos terminariam contribuindo para a manutenção dos mecanismos de reprodução da pobreza, já que a pobreza de hoje geraria a de amanhã (ZIMMERMANN, 2006, p. 147).

Em termos gerais, pesquisas sobre educação e formação para o mercado argumentam que a pobreza familiar, condição ou sintoma da assimetria social, exerce uma grande influência sobre o ingresso precoce das crianças no mercado de trabalho, já que os custos de famílias pobres para manterem as crianças na escola são elevados em comparação à renda familiar.

Nesse quadro, chamam à atenção as taxas apresentadas pelo estado do Pará nas faixas de idade de 15 a 17 anos e de 18 a 24 anos (38,1 e 8,3, respectivamente), constituindo-se nas menores taxas em todo o país, enquanto a média nacional para essas faixas etárias atinge quase

o dobro, 54,0 e 15,1 respectivamente. Perceba-se que isso está ocorrendo em uma faixa de idade na qual tem início a formalização da inserção produtiva do jovem no mercado de trabalho.

A distância entre esses indicadores demarca, não só a dimensão das desigualdades no que se refere às oportunidades educacionais entre as grandes regiões do país, mas também o desequilíbrio que existe na implementação das políticas públicas para a educação no país.

O quadro 04, a seguir, apresenta as taxas de frequência líquida a estabelecimento de ensino da população residente, de 6 a 24 anos de idade, relativas ao ano de 2012, por grupos de idade, nível de ensino e cor ou raça, segundo as grandes Regiões. Neste quadro, as assimetrias com relação às oportunidades educacionais entre a população da Região Norte e das demais regiões podem ser claramente identificadas a partir do grupo de 15 a 17 anos. Coincidentemente, como afirmado anteriormente, isso ocorre na faixa etária que efetivamente tem início de uma maneira mais consistente, a idade produtiva da população. Por outro lado, é nessa idade que se localiza o principal público-alvo dos IFs, já que 50% de sua oferta de vagas devem ser destinadas a cursos de formação técnica de nível médio.

Quadro 4 Taxas de frequência ao ensino por idade, nível e cor - 2012

Grandes Regiões	Taxa de frequência líquida a estabelecimento de ensino da população residente de 6 a 24 anos de idade (%)					
	6 a 14 anos, no ensino fundamental		15 a 17 anos, no ensino médio		18 a 24 anos, no ensino superior (1)	
	Branca	Preta parda	Branca	Preta parda	Branca	Preta parda
<b>Brasil</b>	<b>92,8</b>	<b>92,3</b>	<b>62,9</b>	<b>47,8</b>	<b>22,1</b>	<b>9,6</b>
Norte	91,4	91,2	52,5	40,2	16,9	9,2
Nordeste	92,2	91,8	52,5	42,2	17,6	8,8
Sudeste	93,6	93,2	68,5	56,6	23,2	9,6
Sul	92,4	93,4	61,6	44,6	23,2	9,2
Centro-Oeste	91,8	92,6	66,7	53,8	26,2	14,3

**Fonte:** Construção própria a partir dos dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012. (1) exclusive mestrado e doutorado.

Nesse quadro, a incidência das desigualdades quanto às oportunidades educacionais pode ser constatada principalmente quando se comparam as taxas das regiões norte e nordeste (que se assemelham, em todas as faixas etárias), com as taxas das demais regiões (que também apresentam indicadores semelhantes entre si).

No entanto, chamam à atenção as diferenças de oportunidades entre a população branca e a preta ou parda, com expressiva prevalência para a primeira, principalmente na faixa de 18 a

24 anos, cujas taxas são quase o dobro das taxas da população preta ou parda. Esses dados, além da questão das desigualdades de oportunidades educacionais, indicam também outros vieses sociais, dentre eles a questão racial, cuja incidência vem sendo atacada pela implantação do sistema de quotas para o acesso ao ensino superior.

Curiosamente, contrastando com essa realidade, na faixa de 6 a 14 anos, as taxas das regiões Sul e Centro-Oeste apresentam uma ligeira diferença em favor dos pretos ou pardos. Considere-se ainda, na importância desses dados, o fato de que as etnias indígenas e as cores preta e parda são fortemente constituintes da população das regiões Norte e Nordeste.

Ao lado da educação, a renda se constitui, também, em importante indicador social. O quadro 05, a seguir, apresenta os dados da realidade brasileira em relação à renda familiar *per capita* de pessoas residentes em domicílios particulares em 2012, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar *per capita*, segundo as grandes Regiões e as Unidades da Federação da Região Norte.

**Quadro 5** Pessoas residentes e rendimento mensal familiar *per capita*

Grandes Regiões e UF da Região Norte	Pessoas residentes em domicílios particulares								
	Total (1 000) Pessoas	Distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar <i>per capita</i> (%) (1)							
		Até ½ S M	De ½ a 1 S M	De 1 a 2 S M	+ de 2 a 3 S M	+ de 3 a 5 S M	+ de 5 S M	Sem Rendimento	Sem Declaração
<b>Brasil</b>	<b>196 286</b>	<b>26,8</b>	<b>28,0</b>	<b>23,8</b>	<b>7,4</b>	<b>4,8</b>	<b>3,5</b>	<b>1,5</b>	<b>4,1</b>
Norte	16 681	42,0	27,8	16,4	4,4	2,7	1,6	2,1	3,0
Rondônia	1 606	29,8	30,0	23,8	6,2	4,4	2,0	1,3	2,5
Acre	780	44,4	23,5	18,4	4,5	2,5	2,1	2,7	1,9
Amazonas	3 676	43,3	25,3	16,9	4,6	2,2	1,4	2,8	3,5
Roraima	484	35,9	26,6	18,1	6,6	5,3	2,2	2,7	2,7
Pará	7 968	45,0	28,3	14,3	3,5	2,2	1,2	1,9	3,6
Amapá	725	41,4	28,0	14,7	5,6	4,8	2,6	2,9	0,1
Tocantins	1 443	36,8	31,6	17,9	5,6	3,2	2,4	1,4	1,2
Nordeste	54 510	46,7	28,5	13,2	3,3	2,2	1,7	1,6	2,6
Sudeste	82 391	16,4	27,5	28,6	9,4	6,1	4,5	1,5	5,9
Sul	27 975	14,0	27,7	32,9	10,8	6,3	4,1	1,2	2,9
C. Oeste	14 729	18,6	30,1	26,8	8,7	6,3	5,3	1,2	2,8

**Fonte:** Construção própria a partir dos dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012. (1) Excluídas as pessoas cuja condição no arranjo familiar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Nesse quadro, as desigualdades sociais com relação à distribuição da renda, ou melhor, com relação à condição econômica da família brasileira, estão claramente demonstradas. Nele, chama-se à atenção para dois aspectos significativos: o primeiro está situado na coluna da menor faixa de renda (até ½ salário mínimo); e o segundo está demonstrado no outro extremo, ou seja, na coluna que mostra a maior faixa de renda (mais de 5 salários mínimos).

Quanto ao primeiro aspecto, faixa de menor renda, a média nacional atinge 26,8% e as regiões Norte e Nordeste apresentam índices que representam quase o dobro da média nacional (42,0 e 46,7, respectivamente), enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam índices que representam quase a metade da média nacional (16,4; 14,0; 18,6, respectivamente).

A comparação entre a menor renda da Região Norte (42,0) e a menor renda da região Sul (14,0) mostra uma diferença de 28 pontos percentuais, ou seja, a quantidade de famílias que apresentam renda *per capita* de até ½ salário mínimo é, proporcionalmente, 28% maior na Região Norte, conseqüentemente essa região apresenta um maior índice de pobreza.

Essa afirmativa parece verdadeira, mesmo quando se leva em consideração os números absolutos da população dessas regiões, mediante os quais o índice de 42% da Região Norte representa uma população de 7.006 pessoas (16.681 X 42%), enquanto que o índice de 14% da região Sul representa uma população de apenas 3.916 pessoas (27.975 X 14%).

Se ao lado desses dados, outras informações forem acopladas, como: o custo de vida, o acesso à informação e à tecnologia, o acesso a equipamentos públicos e aos serviços de saúde, saneamento e educação, ver-se-á que o pêndulo na balança das desigualdades sociais pesará mais ainda, em relação à Região Norte. Assim, só essa constatação e esses dados, a princípio, deveriam se apresentar como suficientes para originar novas prioridades na política de distribuição de renda do Estado brasileiro e para a definição de políticas públicas sociais mais efetivas para a Região Norte.

Quanto ao segundo aspecto, para o qual se chama a atenção no quadro 05, refere-se à maior faixa de renda (mais de 5 salários mínimos). Nessa faixa, a média nacional é de apenas 3,5%, o que já demonstra quão diminuta se apresenta a renda do brasileiro de uma maneira geral e o quanto desigual soa a sua distribuição no país. Comprovam essa assertiva os dados das regiões Norte e Nordeste cujos índices nessa faixa, representam apenas a metade da renda nacional (1,6 e 1,7 respectivamente), enquanto as demais regiões apresentam índices superiores à média nacional em pelo menos um ponto percentual e, até quatro vezes mais, que o índice da Região Norte. Também aqui, mesmo que se leve em consideração a densidade demográfica das

diferentes regiões, não há como negar que as regiões Norte e Nordeste apresentam, de uma maneira geral, os mais elevados índices de pobreza do país.

Por fim, o quadro 06 a seguir, encerra essa série de exemplos sobre a manifestação das desigualdades na Região Norte em relação às demais regiões do país. O quadro do saneamento básico permite observar a proporção de crianças de 0 a 14 anos, em domicílios permanentes, sem abastecimento de água, sem esgoto sanitário e sem coleta de lixo em 2012, segundo as grandes Regiões e as Unidades da Federação da Região Norte.

Quadro 6 Saneamento básico segundo as Grandes Regiões e estados da Região Norte - 2012

Grandes Regiões e UF da Região Norte	Proporção de crianças de 0 a 14 anos de idade residentes em domicílios particulares permanentes, por forma de saneamento inadequado (%)			
	Sem abastecimento de água de rede geral	Sem esgoto sanitário de rede geral ou fossa séptica	Sem coleta de lixo direta ou indireta	Com todas as formas de saneamento inadequado (1)
<b>Brasil</b>	<b>18,2</b>	<b>45,2</b>	<b>15,6</b>	<b>10,2</b>
<b>Norte</b>	<b>44,5</b>	<b>85,3</b>	<b>28,0</b>	<b>22,1</b>
Rondônia	61,5	93,0	25,6	24,7
Acre	56,3	78,8	30,9	29,4
Amazonas	32,8	72,3	22,2	16,7
Roraima	13,6	81,9	19,0	12,1
Pará	52,0	90,9	33,9	26,0
Amapá	50,0	95,4	14,9	12,1
Tocantins	18,4	82,1	22,1	16,8
<b>Nordeste</b>	<b>22,7</b>	<b>65,8</b>	<b>29,1</b>	<b>16,7</b>
<b>Sudeste</b>	<b>9,3</b>	<b>15,4</b>	<b>5,0</b>	<b>3,5</b>
<b>Sul</b>	<b>13,0</b>	<b>42,3</b>	<b>7,5</b>	<b>5,6</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>15,4</b>	<b>58,9</b>	<b>9,8</b>	<b>8,1</b>

**Fonte:** Construção própria a partir dos dados do IBGE, PNAD 2012. (1) não havia, no domicílio, simultaneamente, abastecimento de água por meio de rede geral, esgotamento sanitário de rede geral ou fossa séptica ligada à rede coletora, e o lixo não era coletado direta ou indiretamente.

Nesse quadro, são apresentados os indicadores sociais sobre as condições de moradia e de saneamento básico da população brasileira de crianças e jovens que representam o futuro do país. Nele, percebe-se que, de uma maneira geral, as condições de moradia e saneamento básico da população brasileira ainda se encontram aquém do exposto na definição dos direitos e em confronto com situações de países desenvolvidos, conforme demonstram os dados da média nacional em todas as colunas. No entanto, chamam a atenção os dados da coluna “sem abaste-

cimento de água de rede geral” relativos à Região Norte (44,5%), quase o triplo da média nacional (18,2). Esse resultado soa gritante, principalmente, levando-se em consideração a realidade geográfica da maioria dos estados da Região Norte, marcadamente uma região com abundância de mananciais de água doce (potável). Nesse cenário, não há como não se fazer o seguinte questionamento: como é possível essa realidade, inclusive em comparação com os dados da região Nordeste (22,7%), sendo aquela, a região brasileira mais conhecida pela incidência das secas e as crônicas carências que assolam a vida de sua população? Certamente, o fato da distribuição da população entre urbana e rural incide sobre tal fenômeno. Porém, esse dado não deve ofuscar e nem diminuir a importância desse questionamento perante o Estado brasileiro como provedor de políticas públicas nas áreas da saúde e do saneamento socioambiental. De igual forma, os demais dados, apresentados no quadro 06, também não são menos preocupantes e clamam, por si só, pela incidência de políticas públicas mais efetivas e equitativas para a Região Norte do país.

Em síntese, frente aos dados apresentados nesses quadros, percebe-se que os desafios para o enfrentamento das desigualdades no país e, em especial, na Região Norte, não são pequenos. Situados no centro dessa questão social, os IFs da Região Norte, segundo suas finalidades, são agentes sociais com a missão de participar desse enfrentamento. Assim, resta saber em que medida essas instituições serão capazes de, nesse sentido, cumprir com a sua responsabilização social. Essas e outras questões sobre os limites e possibilidades de ação dos IFs serão consideradas nos capítulos VI e VII desta tese.

#### 4.4 O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES: LIMITES E POSSIBILIDADES

No contexto da sociedade contemporânea ocidental, a luta contra as desigualdades tem se evidenciado como uma demanda constante, que cobra a efetividade das políticas oficiais do Estado, bem como um objeto dos conflitos que permeiam as instâncias institucionais. Mesmo em contextos diversos e evidentes, com maior ou menor grau de intensidade e efetividade, ou sob argumentos muitas vezes contraditórios, as desigualdades, principalmente em suas dimensões social e econômica, têm sido objeto de atenção mais intensa ou restrita por parte dos governantes. Já que não podem ser negadas, as desigualdades presentes na sociedade contemporânea passam a exigir respostas efetivas do Estado por meio de políticas públicas, em decorrência do seu reconhecimento como questão social, apesar de que, em muitas situações e contextos diversos, sejam perceptíveis as tentativas de escamoteá-la. Observa-se, então, que uma questão

social se constitui a partir do reconhecimento pelo Estado dos diferentes estágios de vulnerabilidade social em que se encontram grupos ou segmentos sociais. Esse processo de reconhecimento público surge, também, na perspectiva da manutenção do controle social e da ordem, podendo ocorrer tanto por iniciativa própria do Estado em função de seu programa de governo, ou em decorrência da pressão política exercida por segmentos específicos da sociedade.

Na luta contra as desigualdades, o Estado não está só. Outros atores também entram em cena, pois existem várias organizações sociais e instituições não governamentais, que desenvolvem ações de identificação e combate à exclusão e à vulnerabilidade social. Do ponto de vista político, as iniciativas dessas organizações ou entidades se caracterizam, na prática, como ações filantrópicas ou compensatórias, que efetivamente amenizam a atual vulnerabilidade de grupos sociais, mas que não resolvem as causas da emergência da questão social. Para Lavinias (2000), os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. A sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente em mãos da igreja e de associações filantrópicas, fundando-se em valores de solidariedade e permitindo mitigar os efeitos da pobreza. No entanto, não conseguem incorporar valores de equidade e costumam ser setoriais e não universais.

Os programas filantrópicos e assistencialistas, dado à sua concepção e à sua intenção, não podem inferir mudanças estruturais no contexto da sociedade envolvente. Pois como não conseguem eliminar as causas das desigualdades, suas ações ficam restritas somente ao combate de seus efeitos, amenizando, amortecendo e diminuindo, de um lado, o sofrimento daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social e, de outro, a pressão política que tais condições exercem sobre a ordem social vigente. Nesse sentido, em última instância, esses programas filantrópicos e assistencialistas de caráter compensatório, apesar de seus aspectos positivos, no que se refere aos efeitos momentâneos de amenizar o sofrimento daqueles que estão em situação de vulnerabilidade social, na prática servem, também, para legitimar, confirmar e manter a ordem social institucionalizada. Assim, do ponto de vista do Estado, essas medidas são importantes e até apoiadas, posto que, ao suavizar os efeitos das desigualdades e ajudar a diminuir a pressão social e política, prestam-se aos propósitos do Estado no fortalecimento e manutenção do *status quo* da sociedade envolvente.

No contexto da sociedade brasileira, cuja desigualdade, considerando as principais nações<sup>34</sup>, está entre as mais altas do mundo (IPEA, 2012), há um conjunto de políticas públicas

---

<sup>34</sup> Segundo o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgado em 2015, o Brasil foi um dos países da América Latina que apresentaram indícios de redução das desigualdades sociais, embora essa região continue com os maiores índices de desigualdade em relação aos países ricos. O Brasil

concebidas sob os pressupostos de combate à pobreza, diminuição das desigualdades e promoção do desenvolvimento regional, voltadas para segmentos distintos da sociedade, dentre as quais citam-se: o Bolsa Família; a expansão da RFEPT; os programas de financiamento estudantil FIES e PROUNI; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRO-NATEC); e o Programa Nacional de Habitação Minha Casa Minha Vida, dentre outros.

Vinculados ao programa de expansão da RFEPT, temos a presença dos IFs, cujas ações, na realidade, mantêm de certa forma, conexões com os pressupostos das políticas compensatórias. Isso se dá, na medida em que, em muitas situações, essas instituições com suas unidades espraiadas pelo interior do país, em especial, na Região Norte, constituem-se na única presença física do Estado. Nessa condição, apesar de se apresentarem com uma pretensa proposta de transformação social, não conseguem garantir na prática tal intento, dado às suas limitações estruturais e políticas, frente aos contextos da realidade concreta e a diversidade das desigualdades sociais que nela se apresentam. Nesse sentido, suas ações, embora sendo importantes, positivas e benéficas à comunidade atendida, não são suficientes para promover a tão propalada inclusão e ascensão social dos sujeitos sociais.

Segundo Cohn (2004), foi somente a partir da década de 1990, sob a agenda do governo Cardoso, que a questão da pobreza no Brasil passou a ganhar relevância política na agenda pública, com o lançamento do programa Comunidade Solidária. Afirma a autora que:

É somente a partir da primeira metade da década de 90 que as políticas sociais passam a ser formuladas levando-se em conta a pobreza enquanto uma questão social, e coincidindo com experiências prévias de governos municipais com programas de transferência de renda, que precedem programas federais similares como, por exemplo, os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, dentre outros. (COHN, 2004, p.3)

No entanto, Cohn (2004, p. 4) informa, também, que somente “a partir de 2003 se registra a tendência de a questão social da pobreza e da desigualdade adquirir um papel mais acentuado na agenda pública.” Foi nesse contexto, durante o governo Lula, que, em meio às preocupações com as políticas de combate à pobreza e às desigualdades, surgiram os IFs, comprometidos em suas atribuições de difusão tecnológica, desde sua origem com essas premissas,

---

apresentou um coeficiente de Gini de 0,56, menor que o da década de 1990, que foi de 0,60. No entanto, ainda continua com os maiores índices de desigualdades, entre os países membros da OCDE, cujo coeficiente de Gini médio é de 0,32. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-05/relatorio-da-ocde-aponta-reducao-da-desigualdade-de-renda-no-brasil>. Acesso em: 9/5/2016

OBS: O coeficiente de Gini é o indicador utilizado para aferir a desigualdade de renda de uma nação, constituído por valores que variam de 0 a 1. Quanto mais o coeficiente se aproximar de 0, menos desigual será o país.

aliadas ao desafio da promoção do desenvolvimento local e da inclusão social. Para além da iniciativa direta do Estado, mas não sem o seu apoio, existem no Brasil outras iniciativas da sociedade civil organizada, que objetivam enfrentar as circunstâncias de vulnerabilidade social de agrupamentos populacionais, mas que não se confundem com as iniciativas filantrópicas e assistencialistas abordadas no tópico anterior. Dentre essas iniciativas, destaca-se o movimento da economia solidária, entendido como os empreendimentos constituídos à base da solidariedade entre seus membros, com a finalidade de agregar esforços, como alternativa para a geração de trabalho e renda. Esses empreendimentos, tanto podem se estruturar como empresas formais – pequenas e microempresas, quanto em organizações informais como uma Associação.

Gaiger (2011, p.80), ao estudar as relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários, afirma que “medidas orientadas à ativação econômica dos setores sociais empobrecidos, e não apenas a melhorias em seu poder aquisitivo, são as mais indicadas para provocar efeitos benéficos sobre a equidade e o desenvolvimento social e econômico”. O movimento da economia solidária, que pertence à sociedade civil, mas que também recebe o apoio de instituições oficiais, como o SEBRAE, por exemplo, representa um esforço dos sujeitos sociais envolvidos no combate às circunstâncias de sua condição atual de vulnerabilidade. Continua o autor, afirmando que “as iniciativas de trabalho e produção identificadas com a economia solidária, contabilizadas entre as alternativas de geração de renda que promovem a autonomia econômica dos trabalhadores, poderiam funcionar como vetores de redução das desigualdades” (GAIGER, 2011, p. 80). Esse movimento, que não se identifica como um movimento político, não está preocupado primordialmente em questionar o sistema capitalista, mas especializa-se em vislumbrar e explorar oportunidades no contexto da realidade concreta, que lhes favoreçam a geração de trabalho e renda adequada à sua sobrevivência. As formas de enfrentamento das questões sociais e de combate à pobreza são muitas e variadas. No entanto, na medida em que a orientação de sentido dessas ações não tem por finalidade o enfrentamento direto e o combate às causas ou à matriz de produção das questões sociais - o que significaria colocar em cheque o atual modelo do processo produtivo, das relações de mercado, de distribuição da riqueza e de organização da sociedade liberal – as questões sociais originárias das desigualdades tendem a permanecer, a exemplo das desigualdades persistentes. Assim, o enfrentamento das questões sociais e o combate às desigualdades parecem ser uma luta permanente que, no contexto da sociedade ocidental, está longe de acabar, se é que um dia, nesse contexto, essa condição possa existir. Por fim, mesmo considerando que este texto deu conta de cumprir com o objetivo de

trazer para o debate e tentar elucidar os esclarecimentos sobre a gênese das desigualdades sociais, a construção das questões sociais e a compreensão sobre as formas de combate às desigualdades, não se pode negar a limitação dele frente à amplitude das questões suscitadas.

No entanto, como fundamento para inferências sobre as possibilidades de atuação dos IFs, como agentes sociais de enfrentamento das questões sociais e promotores do desenvolvimento local, presume-se que os esclarecimentos acima são suficientes.

## **5 INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: REGIÃO NORTE DO BRASIL**

São premissas dos IFs, em suas ações, promover e estimular os processos de integração regional e desenvolvimento local, decorrente de sua articulação com os arranjos produtivos em seu território de atuação. Assim, esses temas constituem abordagem obrigatória no contexto desta tese.

### **5.1 INTEGRAÇÃO REGIONAL**

A temática da integração regional pode ser analisada em relação a, pelo menos, duas dimensões distintas: uma que leva em consideração a posição de um país em relação ao seu contexto externo, e outra relacionada ao seu contexto interno. A primeira está relacionada à política externa do país e seus esforços para estabelecer relações amigáveis e se integrar a outro país ou conjunto de países, situados em uma região específica do planeta. A segunda, às políticas públicas de atenção, de proteção e de valorização de seu território e de seu povo, mediante ações que visem à integração entre as diferentes regiões e estados que integram esse país. Nesta tese, interessa a segunda dimensão, com especial atenção para a Região Norte do Brasil, e as políticas públicas voltadas para essa região.

O Brasil, país de dimensões continentais, tem seu território dividido em cinco grandes regiões geográficas que se distinguem, não só por suas características físicas, mas também, e principalmente, pelas assimetrias na distribuição da riqueza e pelas desigualdades sociais e econômicas que apresentam entre si. Nessas regiões, o processo de desenvolvimento social e econômico ocorreu e vem ocorrendo de forma assimétrica e desigual, decorrente de vários fatores de índole cultural, social e política. Dentre os quais, destaca-se o papel do Estado que, durante um longo período, fomentou a implementação de políticas públicas diferenciadas, com forte concentração no estímulo ao desenvolvimento industrial e tecnológico das regiões Sul e Sudeste. Dessa forma, as demais regiões do país ficaram em segundo plano, em especial, a Região Norte, cujo isolamento em relação aos grandes centros econômicos e às decisões políticas do país, imposto pela posição geográfica em que se encontra, parece ser o elemento legitimador dessa realidade.

No interior da Região Norte, composta por sete estados, existem ilhas de desenvolvimento tecnológico e econômico, que diferem entre si e se distanciam do resto do contexto, cujo processo histórico tem origem nas formas de ocupação dos espaços físicos e de

exploração econômica, desde o período da colonização, como são os casos das cidades de Belém, no Pará, e Manaus, no Amazonas. No entanto, mesmo levando-se em consideração a presença isolada de grandes empreendimentos econômicos na região, como, por exemplo, a exploração de minério de ferro no estado do Pará,<sup>35</sup> ou o advento da Zona Franca de Manaus, criada em 1967, que, aliás, após árdua batalha política travada recentemente no Senado Federal, foi aprovada a proposta de Emenda Constitucional que prorroga por mais 50 anos o seu prazo de vigência, passando de 2023 para 2073<sup>36</sup>.

A Região Norte, em toda a sua diversidade, salvo algumas situações específicas mais relacionadas às capitais dos estados que a compõem, ainda continua fragilizada, dependente das ações do governo central e à espera de políticas públicas consistentes, capazes de propor um modelo de desenvolvimento social e econômico alternativo, que leve, em consideração, não somente o grande potencial econômico a ser explorado, mas também a especificidade e diversidade de seu contexto socioambiental, econômico e cultural. Em outras palavras, uma política que reconheça e valorize a presença humana na região como uma questão social e fator de desenvolvimento que, tendo como referência a preservação da vida, o respeito à diversidade cultural e ambiental, às peculiaridades e às especificidades regionais, possa promover a expansão da presença do Estado na região, numa perspectiva inclusiva na busca da equidade. Essa expansão, que não significa o monopólio do Estado sobre a região, pode ocorrer por meio de ações que visem à promoção humana no combate às desigualdades e na garantia de direitos sociais historicamente negados ao grande contingente populacional da região, que sobrevive à margem de relevantes serviços públicos do Estado nacional.

Nessa perspectiva, sem qualquer alusão às políticas de estatização da vida social e econômica, a Região Norte continua carente da presença efetiva do Estado brasileiro, por meio do fomento a políticas públicas de estímulos ao processo de desenvolvimento social, econômico e cultural, de modos a favorecer o protagonismo local, a integração entre os estados que a compõem e destes ao restante do país, numa relação de igualdade e equidade nas ações do Estado brasileiro, para além das relações de dependência como ocorre atualmente. Nesse sentido, corrobora Silveira (2010), quando discorre sobre os processos tortuosos e conflitivos de democratização dos espaços destinados ao desenvolvimento:

---

<sup>35</sup> Informações do Banco Nacional de desenvolvimento Social, colhidas em 12/06/2013. A produção de minério de ferro no Brasil ocorre nos estados de Minas Gerais, Pará e Mato Grosso do Sul.

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/ferr\\_o.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/ferr_o.pdf)

<sup>36</sup> Decisão do Senado Federal em sessão plenária realizada em: 16/07/2014

Discute-se, aqui, (...) a relação entre Estado e sociedade civil: é o processo de extensão da cidadania que amplia a dimensão pública para além do domínio do Estado. A construção de esferas públicas não limitadas ao Estado corresponde a um alargamento que envolve a articulação entre Estado e sociedade civil – o que é rigorosamente distinto das ideias e práticas de desresponsabilização, de terceirização ou privatização do Estado. Nessa visão, o Estado é visto como articulador necessário e insubstituível, mas não como promotor primordial e exclusivo do desenvolvimento. (SILVEIRA, 2010, p. 46).

A alusão que o autor faz à esfera pública reporta-se ao mesmo sentido que esse conceito possui para Habermas, quando se refere às diferentes formas possíveis de participação dos sujeitos sociais nos processos de tomada de decisões políticas.

Nesta tese, além dos aspectos relacionados à efetiva participação e protagonismo de grupos sociais da localidade, aventa-se a possibilidade de uma presença mais efetiva do Estado por meios de suas instituições responsáveis pela definição e execução de políticas públicas de desenvolvimento regional. No entanto, convém alertar que, antes da imposição de uma política voltada para o estímulo ao processo de desenvolvimento local, é forçoso que se atente para a seguinte questão: que modelo de desenvolvimento está sendo estimulado para a Região Norte do país e em que bases sociais está sendo proposto?

Frente a esse questionamento, pressupõe-se que os IFs, como agentes sociais e instituições de ensino, pesquisa e extensão, ao lado de outras instituições congêneres como as universidades e institutos de pesquisa, por exemplo, têm a obrigação de promover o debate acadêmico, fomentar o debate político e propor alternativas para um modelo de desenvolvimento regional, aplicado à realidade da Região Norte. Nessa perspectiva, essas instituições poderiam ser percebidas pelo poder público, como uma forma possível de concretizar a presença do Estado nessa região. No entanto, tal percepção só fará sentido se passar a exigir novas diretrizes políticas para a ação institucional. Posto que, já são por demais conhecidos os efeitos do velho modelo de desenvolvimento pautado na fórmula da exploração dos recursos naturais até à exaustão, que só valoriza a produção econômica e a geração / acumulação / concentração de riqueza, sem as devidas preocupações com as consequências dessa ação para a população local, para o meio ambiente e para as gerações futuras.

Ilustra bem essas circunstâncias históricas a afirmativa de Cunha e Simões (2013), segundo os quais, no período do governo FHC, a única política implementada pelo governo federal pautada no discurso da integração e do desenvolvimento regional, conhecida como os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento,

avançou ao tentar vincular potencialidades regionais com o mercado externo e criar efeitos sinérgicos entre a infraestrutura física/social e atividades produtivas, trouxe

também implicações contraditórias à ideia de redução das desigualdades regionais, a saber: 1) viés excessivamente exportador sem preocupação com a integração inter-regional brasileira; 2) abandono de uma integração mais orgânica com os países do MERCOSUL; 3) falta de ênfase nas questões estruturais – saneamento, habitação, educação – que amenizariam a brutal concentração de renda no país; 4) existência de projetos concorrentes sem definição clara das instâncias de arbitragem; 5) inexistência de uma política tecnológica regionalizada; 6) incompatibilidade entre instâncias e instrumentos de política econômica existentes como os objetivos explícitos do programa; e 7) inexistência de diretrizes de integração urbana entre os eixos, respeitando suas centralidades e espaços polarizados. (CUNHA e SIMÕES, 2013, p. 6)

Ainda com relação à proposta de desenvolvimento regional e os eixos de integração nacional, Karan (2012), citando outros autores, afirma que, em análise aos dois planos plurianuais lançados pelo governo federal na década de 1990, pode-se identificar “elementos do que considera antipolítica regional”. Esses elementos, amparados na lógica da proposição de que seria urgente uma inserção positiva e acelerada do Brasil nas contingências globais, seriam exatamente “a escolha de eixos de desenvolvimento”, dado que esse processo “teria privilegiado corredores de exportação de espaços já estabelecidos nos mercados globais, acirrando desigualdades ao invés de combatê-las”. (KARAM, 2012, p. 100).

Assim, propugna-se nesta tese, por um modelo de desenvolvimento que, em última instância, possa mudar o prisma do atual, que concentra a riqueza em pequenos grupos e socializa a pobreza para o restante da população, incidindo sobre os conhecidos e elevados índices de desigualdades que imperam na região. Não se trata tão somente de contestar o crescimento econômico por si só. Mas, de fazer a pergunta que a ciência econômica habitualmente não faz: crescer para quê, para produzir o quê, para ter qual resultado na sociedade?

No entanto, o apelo à ação dos IFs, como protagonistas no desenvolvimento das políticas públicas de integração e desenvolvimento local, não representa, primeiramente, um apelo à intervenção do Estado em detrimento da iniciativa privada. Mas, tão somente, a indicação de que essas instituições, como representantes do Estado na região, passem a agir como fomentadoras do processo de desenvolvimento e alimentadoras das políticas públicas.

O processo de desenvolvimento e de integração regional para a região precisa ser pensado segundo novos parâmetros de intervenção naquela realidade, incluindo, nas preocupações, a presença dos sujeitos sociais que nela habitam, sejam os membros das populações tradicionais, sejam os imigrantes que para lá se deslocam em busca de oportunidades e outras condições de vida. Aliás, Cunha e Simões (2013 p.12) alertam que “o desenvolvimento regional deve tratar com cuidado o tema da migração, em particular por conta do elogio que se faz a este recurso por certas correntes do pensamento econômico”. Nesse sentido, há que se questionar até que ponto pode ser válida a iniciativa do governo de estimular o processo migratório para

áreas selecionadas por razões estratégicas, e como essas iniciativas podem realmente contribuir para a integração regional e o desenvolvimento local.

Atualmente, no campo das políticas públicas, já existem vários instrumentos oficiais criados e propostos com a finalidade de promover os processos de integração regional e de desenvolvimento local para a Região Norte. No entanto, resta saber em que modelo de desenvolvimento tais instrumentos se baseiam, que forma de intervenção na realidade estão propondo, e que consequências podem ser esperadas decorrentes dessas intervenções. Nesse sentido, ao se reclamar, nesta tese, uma maior presença do Estado no processo de desenvolvimento local para a Região Norte, propugna-se por um outro modelo de desenvolvimento, diferente do que tem sido proposto até então:

O diferencial está em que não se trata do *mesmo* desenvolvimento (isto é, do “desenvolvimento” concentrador, reproduzidor de desigualdades, vindo de cima ou de fora, muitas vezes identificado com crescimento econômico, tão-somente), não se trata do mesmo desenvolvimento “em miniatura”, mas de *outro* desenvolvimento – em que os fluxos adensam os lugares, e dali se criam novos sujeitos em relação e caminhos de mudança social. Portanto, não é uma questão de escala e sim de natureza: o desenvolvimento local é visto aqui como um caminho de desenvolvimento social – não excludente e não concentrador. Trata-se então de pensar (ou repensar) o que se pode entender por desenvolvimento e como este vem sendo formulado em alguns dos enfoques hoje em evidência sobre o desenvolvimento local. (Silveira, 2010, p. 46)

A partir desse pressuposto, o tópico a seguir busca um conjunto de indicadores para um desenho ou do que se ousa afirmar, como um modelo de desenvolvimento pretendido.

## 5.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, AMBIENTAL, HUMANO E SOCIAL

Para iniciar uma discussão sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento local, primeiro se fará uma tentativa de conceituação para esse binômio que, apesar de aparentemente simples, na verdade engloba muitas questões e variáveis importantes para o contexto social a ser analisado, dependendo do sentido que for atribuído a cada um deles.

Sem querer incorrer no risco de se embrenhar por uma discussão puramente acadêmica, o que para os fins desta tese seria pouco produtivo, frente a questionamentos como, “estamos falando de que desenvolvimento?”, pelo menos uma resposta pode ser tentada, levando-se em consideração que o termo desenvolvimento, para fazer sentido, principalmente no contexto social, exige estar acompanhado de um adjetivo que o qualifique, complemente e lhe dê um significado. Assim, pode fazer par com uma grande variedade de outros termos, passando a envolver vários sentidos, interpretações e significados diversos que em situações específicas podem apontar para aspectos distintos de uma mesma realidade. Nesta tese, pelo menos dois binômios

distintos, mas que de certa forma são interdependentes, serão considerados: desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano.

### 5.2.1 Pressupostos do Desenvolvimento Econômico

Quanto à economia, numa perspectiva liberal, o termo desenvolvimento é utilizado para significar o processo de evolução / geração / acumulação do capital e da riqueza, cujo foco das atenções está centrado nos processos produtivos, nos potenciais a serem explorados e nas vantagens a serem capitalizadas por meio da concretização dos empreendimentos a serem definidos. Incluindo-se, aí, não só os recursos naturais, mas, também, os recursos humanos como potencial de força de trabalho e de consumo disponível.

Segundo Bresser-Pereira (2006, p. 2), “o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou Estados-nação, que realizam sua revolução capitalista”. Para o autor, o desenvolvimento econômico pode ser definido como:

O processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de consumo de uma determinada sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 2)

Nessa perspectiva, desenvolvimento se confunde com crescimento (da economia, dos mercados, do lucro, do PIB, do capital, do comércio, da indústria etc.). Nas sociedades modernas capitaneadas pela economia de mercado, tem prevalecido essa visão que, arregimentando as forças do capital e do poder político, condiciona o modelo de desenvolvimento a ser seguido pelo Estado, país ou nação. Neste ínterim, mesclam-se exclusão e inclusão, bem como, um processo de considerável ampliação tecnológica com bem-estar de parcela da sociedade. Em contrapartida, provoca múltiplas privações, pobreza e marginalização de setores subalternos, conforme expressas por Martins (2003, p. 10-11):

Esse desenvolvimento anômalo não se manifesta apenas nas privações que produz e dissemina. Manifesta-se, também, nas estratégias de sobrevivência por meio das quais os pobres teimam em fazer parte daquilo que não os quer, senão como vítimas e beneficiários residuais de suas possibilidades. Nessas estratégias nem sempre compatíveis com o bem comum, no recurso ao ilegal e ao anti-social por parte das vítimas, a sociedade inteira é alcançada e comprometida nas compreensíveis ações de sobrevivência daqueles aos quais ela não oferece a apropriada alternativa de vida. Porque, não nos iludamos, o capitalismo que se expande à custa da redução sem limites dos custos do trabalho, debitando na conta do trabalhador e dos pobres o preço do progresso sem ética nem princípios, privatiza ganhos nesse caso injustos e socializa perdas, crises e problemas sociais. Por diferentes caminhos, essas deformações se disseminam, penalizando a todos e não só a alguns, até mesmo aos principais beneficiários desse modo de produzir e acumular riquezas.

Em decorrência desse modelo de desenvolvimento, tem-se uma realidade social que convive com grandes extremos demarcados pela incidência das desigualdades, configuradas, de um lado, pela tendência de concentração do capital e da riqueza em pequenos grupos ou corporações e, de outro, pela socialização da pobreza e da miséria para a maioria da população.

Esse modelo de desenvolvimento abarca duas situações que, consideradas de forma isolada ou integrada, geram consequências distintas na realidade. Assim, pode ser considerado somente na perspectiva da oferta, ou pode considerar também, a demanda. Para Bresser-Pereira (2006), tem sido usual entre os economistas a defesa de uma teoria do desenvolvimento econômico pautada somente na oferta.

De acordo com essa perspectiva, o crescimento da produtividade de um país depende, no longo prazo, da acumulação do capital humano, ou seja, da melhoria dos níveis de saúde, educação e competência técnica da população, e da acumulação de capital físico a ser operado por essa mão-de-obra cada vez mais qualificada – um capital físico que permite ampliar ou multiplicar a produção por trabalhador. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 4)

Um modelo de desenvolvimento pautado somente na oferta, para obter sucesso, demanda cada vez mais um perfil qualificado do trabalhador que lhes permita apropriar-se de inovações, da modernização tecnológica dos meios de produção e do acesso ao conhecimento especializado.

Do lado da oferta, portanto, o desenvolvimento econômico ocorre historicamente com a melhoria técnica dos trabalhadores, o surgimento de empresários que investem e inovam, e, em um segundo momento, de uma classe média profissional que detém o conhecimento técnico, organizacional, e comunicativo e que, na medida em que alguns dos seus membros vão se transformando em empresários, mostram-se cada vez mais capaz de criar empregos de alto valor adicionado per capita com pouco capital e muito conhecimento. (Bresser-Pereira, 2006, p. 4)

No entanto, o desenvolvimento pautado somente na oferta de produtos, bens e serviços tende a ser mais concentrador de capital e, por consequência, mais excludente. Posto que, quanto maiores forem as exigências de especialização do trabalhador, menores são os contingentes que têm acesso a esses conhecimentos. Por outro lado, quanto mais moderno e equipado tecnologicamente for o processo produtivo, a tendência será o declínio quanto ao volume de trabalhadores requeridos. Nesse contexto, os investimentos nos processos de formação profissional e de qualificação do trabalhador são engendrados, não na perspectiva da inclusão social e da valorização do ser social, mas tão somente na perspectiva da atenção às demandas do capital e na otimização da força de trabalho disponível.

No entanto, para a própria sobrevivência do capital, uma vez que a oferta para se traduzir em lucro e gerar riqueza precisa ser consumida, o desenvolvimento econômico, mesmo sem se

preocupar com as desigualdades que lhe são inerentes, precisa pensar, também, na demanda e estimular o consumo.

É preciso, (...), pensar o desenvolvimento econômico também em termos de demanda, já que o capital humano precisa de emprego para se transformar em produção. Esta demanda é garantida, essencialmente, pelo investimento ou acumulação de capital (que, portanto, opera tanto do lado da oferta quanto da demanda) e pelo emprego que essa acumulação cria. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 4)

Estando orientado para a oferta, para a demanda ou para ambos, parece claro o entendimento sobre o sentido atribuído ao termo desenvolvimento no contexto do liberalismo e da economia de mercado, bem como, os efeitos desse modelo na realidade concreta, principalmente quando forma o binômio desenvolvimento econômico. Em face dessa realidade, a produção do conhecimento tende a se tornar tarefa de um número restrito de trabalhadores com qualidades especiais ou competências, criando um pequeno número de indivíduos altamente qualificados (FRANÇA, 2010). Por outro lado, na medida em que o processo produtivo especializado não requer uma grande quantidade de trabalhadores, não há espaço para todo o contingente populacional em idade ativa, o que contribui para fazer emergir, a figura da desqualificação de trabalhadores<sup>37</sup> ou dos não empregáveis.

Nesse caso, o contexto social vive um paradoxo em meio a uma fase de contradições, decorrentes, dentre outros fatores, do processo de globalização dos mercados e da precarização do sistema de emprego decorrente da reestruturação produtiva, que no embalo dos avanços tecnológicos elimina postos de trabalho, redimensiona as exigências de perfis profissionais e de qualificação, e limita o acesso do trabalhador ao mercado, com sua substituição pelas máquinas, acelerando o processo de exclusão social. Na medida em que a tecnologia é proposta como uma condição de melhoria dos processos de produção e favorecimento ao bem-estar social, garantindo mais comodidade e conforto a quem dela pode usufruir (e isso é verdade), ela também corrobora com o desemprego, empurrando uma grande massa de trabalhadores em potencial para as margens do processo produtivo. Isso na prática significa a exclusão social e a expansão das desigualdades, com a precarização das condições de vida de grande parte da população.

Muito embora se reconheça que o avanço tecnológico contribui para o surgimento de novas atividades profissionais, também é verdade que essas, pelo alto grau de especialização

---

<sup>37</sup> Na visão de Castel (1998) em “metamorfose da questão social” existe um espectro de possibilidades e riscos. Na ótica da degradação da condição salarial se substitui o vagabundo pelo “inempregável” como personificação de uma individualidade negativa e a viabilidade da empresa torna-se um novo “imperativo categórico”, ao qual as relações sociais devem se conformar. Este imperativo opera por meio de múltiplas formas de flexibilização das relações de trabalho e de precarização, em face do vigor das leis do mercado que podem destruir as condições mínimas de equidade com alguma legitimidade.

que exigem, são destinadas a apenas um pequeno grupo seletivo de trabalhadores. Em meio a esse paradoxo, a missão dos IFs pode encontrar-se envolta em ambiguidades: de que forma convém que se comportem os IFs como instituições de ciência e tecnologia em suas propostas de formação profissional? Como traduzir a formação profissional com competências em novas tecnologias, sem exercer uma pressão latente sobre a modernização regional, em outros termos, modernização excludente?

Essas dúvidas são reforçadas por Frigotto (1999), nos seguintes questionamentos:

Qual seria, então, o alcance das políticas de inserção e reinserção de desempregados numa economia cuja produtividade aumenta cada vez mais pelo incremento no processo produtivo de capital morto (ciência e tecnologia) e de novos métodos de racionalização e organização do trabalho? Qual o poder da escola, da educação básica (fundamental e média) e, especialmente, do ensino técnico-profissional, enquanto instrumentos efetivos nesse processo de inserção e reinserção face aos limites do desenvolvimento do tipo fordista, por sua destruição das bases materiais da vida, em face da crise estrutural do desemprego?

São indagações complexas, difíceis de serem respondidas, que remetem inexoravelmente a reflexões sobre a função social dos IFs no seu atrelamento ao contexto regional, local, ou nos dizeres de Boaventura de Souza Santos, ao seu território. O que exige atenção, na perspectiva da indispensável apropriação do seu conhecimento, no que se refere aos contextos socioculturais e às especificidades dos meios de produção e suas articulações, interações com os contextos sociais mais amplos. Em especial, essa injunção de fatores, acentua-se junto aos IFs, localizados na Região Norte, com suas unidades de ensino sediadas em localidades afastadas dos grandes centros urbanos, nas quais os processos de produção da existência ocorrem sob outras dinâmicas, sem acesso ao usufruto das tecnologias conforme descritas acima.

### **5.2.2 Pressupostos do Desenvolvimento Humano**

Mesmo no contexto de uma sociedade capitalista implementada na Região Norte do Brasil, o termo desenvolvimento também pode ser entendido com base em outros pressupostos, cujo interesse maior não esteja focado no acúmulo do capital, mas nas pessoas, como sujeitos sociais que, além de seu potencial produtivo, são portadores de necessidades vitais e de direitos que uma vez reconhecidos precisam ser atendidos.

Numa perspectiva social, considera-se, aqui, o binômio desenvolvimento humano, cujo conceito surgiu como uma alternativa à proposta de políticas capazes de confrontar os tradicionais fundamentos da teoria clássica do desenvolvimento econômico, frente à priorização de novas dimensões da realidade. Utilizado pela Organização das Nações Unidas – ONU –, com

o lançamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o conceito de desenvolvimento humano foi definido como um processo pelo qual as pessoas possam ter ampliadas as suas oportunidades de escolhas com relação ao futuro de suas vidas e possam desenvolver as capacidades condizentes para tornar realidade essas escolhas. De forma contrária à visão da teoria do desenvolvimento econômico clássico, aquele conceito chama a atenção para outras variáveis da realidade social que são negadas ou mascaradas por este.

Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano.<sup>38</sup>

O conceito de desenvolvimento humano pressupõe a superação da perspectiva puramente econômica de um peculiar contexto social e concentra-se na aferição das condições de existência e qualidade de vida da população. Como forma de sustentação técnica e científica para esse conceito, foi criado em 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH –, um indicador social, construído a partir da análise de três dimensões básicas da existência humana (educação, renda e saúde):

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. ... o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.<sup>39</sup>

No entanto, apesar de sua importância para a orientação das políticas sociais, a própria ONU afirma que somente a utilização do IDH torna-se insuficiente para determinar, de forma mais efetiva, o real estágio de desenvolvimento humano de uma dada sociedade. Por essa razão, a partir de 2010, foi proposto pela ONU o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade – IDHAD. Esse novo indicador foi proposto porque, como toda medida média, o IDH também tende a mascarar alguns aspectos da realidade e nesse caso, em especial, a questão

<sup>38</sup> As informações sobre a ONU apresentadas neste trabalho, foram colhidas no sítio <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx#>, acesso em 13/06/2013.

<sup>39</sup> As citações sobre o IDH e o IDHAD foram extraídas do sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): [http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH). Acesso em 13/06/2013

da desigualdade. Assim, com a adoção desse novo indicador, as perdas ou fragilidades no desenvolvimento humano potencial, devido à desigualdade, podem ser identificadas no cálculo da diferença entre o IDH e o IDHAD e pode ser expressa por um percentual.

Os parágrafos acima indicam que o conceito de desenvolvimento humano envolve uma grande complexidade e abrange várias dimensões do contexto social. Sua utilização como instrumento para o fomento à busca de um processo de alteração da qualidade de vida da população engloba não só a preocupação com o bem-estar das pessoas, mas também outras questões importantes, tais como a sustentabilidade, o respeito à vida e a preservação da cultura, a exploração ou utilização racional dos recursos naturais e a manutenção das reservas socioambientais.

Esse conceito caminha no sentido inverso da visão clássica do desenvolvimento econômico. Mas, tal entendimento não pode ser confundido como uma demagogia em relação àquele modelo. Posto que, a questão econômica não deixa de ter a sua importância para os processos de desenvolvimento local. No entanto, o prisma das atenções na definição das políticas públicas se desloca do centro das preocupações com as perspectivas de lucro e de acúmulo do capital, focando em outras possibilidades relacionadas ao reconhecimento e valorização dos sujeitos sociais. Dessa forma, o desenvolvimento humano-social-político-cultural estaria ocorrendo na perspectiva da autonomia cidadã, em relação ao desenvolvimento econômico.

Apesar da importância de tantos outros binômios, envolvendo o termo desenvolvimento para além da percepção econômica, considera-se o que foi até aqui exposto suficiente para orientar o entendimento acerca do tipo de desenvolvimento que se almeja como fundamento para esta tese.

### 5.3 O BINÔMIO DESENVOLVIMENTO LOCAL E A PERSPECTIVA SOCIAL

Neste binômio, as discussões ganharam consistência porque a perspectiva do desenvolvimento local e social, de forma recorrente, obteve no debate acadêmico e político novas concepções, ideias e abordagens. Nesse contexto, inclusive emergiram de forma robusta perspectivas e proposições que tornam a questão da sustentabilidade igualmente relevante. O termo local, numa perspectiva social, pode ser comparado à noção de território, na extensão da citação a seguir:

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2006, p. 15)

A construção da identidade possui, na sua gênese, os contextos individuais e as conexões com o seu grupo de pertencimento, no caso importa o espaço de trabalho. No contexto da pesquisa de campo desta tese, sucede algo similar ao descrito por Alonso, Costa e Maciel (2007, p. 156), ao tratarem da emergência de diferentes gêneros de identidades coletivas, “os técnicos, baseados em vínculos profissionais entre cientistas naturais, já incorporados à burocracia de Estado por profissão, e os políticos, de formação humanística, conectados com o movimento pela Redemocratização”.

O local a ser desenvolvido ou o território a ser atendido engloba variáveis e dimensões distintas que precisam ser consideradas no seu todo. Fragoso (2005), ao discutir o conceito de desenvolvimento local, afirma que:

O local apresenta uma espécie de duplo carácter que o caracteriza: representa, por um lado, o *locus* da vida social, o lugar onde os acontecimentos, fenómenos e práticas sociais adquirem visibilidade, mas, por outro lado, não pode escapar às formas de relação que lhe são externas. As estruturas localmente consolidadas em conjunto com as relações de poder externas aos sistemas locais estruturam, assim, o campo possível das ações (FRAGOSO, 2005, p. 63).

Assim, tal qual a definição de território, o local engloba todo o contexto de um espaço permeado por relações sociais, que pode se estender para além dos limites políticos e geográficos de estados e municípios ou pode se circunscrever a pequenas áreas, segundo a definição e os interesses que presidem a definição de sua abrangência. No entanto, seja qual for o seu tamanho, não pode ser concebido como um contexto isolado, já que para a manutenção da vida social local, importam tanto as relações e interações internas, quanto as externas (de dentro para fora e de fora para dentro), de forma a permitir a continuidade do fluxo das interações sociais. Tal contexto expressa tensionamentos de abismos múltiplos e de desigualdades que desafiam os propósitos dos IFs. Entre outros fatores que agravam as tensões e os *déficits* do desenvolvimento social, podem ser citados:

Roraima é o estado que proporcionalmente detém a maior sobreposição entre áreas administradas pelo governo federal e jurisdições locais (...). Um exemplo são as reservas indígenas, que representam, aproximadamente, 46% de sua área – enquanto os povos indígenas estão estimados em 10% do contingente populacional. Quando incluímos as zonas de proteção ambiental, a influência das agências federais chega a 60% do território de Roraima (SEPLAN, 2009). Em segundo lugar, evidenciamos estruturas administrativas altamente centralizadas nos municípios, nas quais são oferecidos serviços básicos distribuídos desigualmente e com alta concentração geográfica. Esses serviços são inacessíveis para grande parte da população residente, sobretudo, nas áreas afastadas das poucas cidades que detêm a maioria dos serviços e recursos públicos. (KANAI, OLIVEIRA E SILVA, 2012, p.67)

Na perspectiva dos fundamentos sociológicos do desenvolvimento humano, tendo os sujeitos sociais como centro das atenções, antecede e se impõe como prioridade, frente à discussão sobre a definição de políticas para o desenvolvimento local, a busca de entendimento e compreensão sociológica sobre o termo local, bem como, sobre a variedade de dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais que engloba. Nesse sentido, pode ser importante e enriquecedor que, na busca desse entendimento, seja levado em consideração também o significado do conceito de *habitus* e seu uso, segundo a definição de Bourdieu (1989). Posto que, sua incorporação nessa discussão poderia ajudar no conhecimento e na compreensão do local, a partir do conhecimento dos sujeitos sociais, favorecendo a efetividade de propostas de desenvolvimento mais apropriadas a afinadas com o território a que se destinam.

Para contextualizar a proposição do parágrafo anterior, mas sem pretender enveredar por uma discussão delongada sobre o significado de *habitus*, vale lembrar que Bourdieu o ressignificou e incorporou em suas análises sobre a prática social, como uma espécie de elemento catalisador e articulador dos diferentes aspectos sociais, ambientais e culturais, que influenciam e demarcam a vida social em contextos específicos ou campos da luta pelo poder. De acordo com o autor (1983, p.65), a constituição do *habitus* faz sentido como modo de ação.

A prática é, ao mesmo tempo, necessária e relativamente autônoma em relação à situação considerada em sua imediatidade pontual, porque ela é o produto da relação dialética entre uma situação e um *habitus* – entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona em cada momento como uma matriz de percepções, apreciações e ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas, que permitem resolver os problemas da mesma forma, e às correções incessantes dos resultados obtidos, dialeticamente produzidas por esses resultados.

Para Bourdieu (1989, p. 61), a decisão em fazer uso de tal conceito se deu em vista de lhe permitir “romper com o paradigma estruturalista sem cair na filosofia do sujeito ou da consciência, a da economia clássica e do seu *homo economicus* que regressa hoje com o nome de individualismo metodológico”.

ARAÚJO e outros (2009), em estudo desenvolvido sobre o conceito de *habitus* e o uso que Bourdieu faz dele, afirma que:

Para o autor, as estruturas sociais por si só não determinam a vida em sociedade como pretendiam os estruturalistas. A dimensão individual, o agente social - e daí decorre a importância do conceito de *habitus* reintroduzido por Bourdieu - não é uma simples consequência das determinações da estrutura social. Internalizamos regras e normas sociais, mas existem aspectos de nossas condutas que não são previsíveis. É como um jogo que sabemos as regras e o seu sentido, mas que também podemos improvisar.

Esta reflexão permite destacar a relevância da visão do social e da ação prática pelos atores sociais locais, tendo em vista consolidar o desenvolvimento regional. A noção de *habitus*, segundo o seu uso por Bourdieu, parece que, tal qual um instrumento de navegação, permitiu ao autor transitar do macro ao micro contexto social e vice-versa, numa perspectiva de análise compreensiva e inclusiva da diversidade de dimensões sociais que demarcam e exercem influência nas diferentes formas de percepção da realidade.

O binômio do desenvolvimento local na perspectiva social requer a reflexividade e formação para capacitação tecnológica, seja em relação ao contexto macro, bem como em relação ao contexto micro, em especial, do indivíduo socialmente ancorado. Nessa perspectiva, se a base conceitual que se pretende como fundamento para as políticas públicas de desenvolvimento local se define pelos contornos sociais do desenvolvimento humano, o uso da noção de *habitus* em Bourdieu, segundo a qual se refere a disposições adquiridas como fundamento para a ação social, pode ser útil para a definição dessas políticas. Posto que, poderá favorecer um conhecimento mais apropriado acerca dos sujeitos sociais do local, seus costumes e modos de vida, favorecendo, também, a escolha e definição de estratégias políticas mais afinadas com o contexto local e em meio à diversidade de reivindicações por distribuição do capital cultural.

A partir da incorporação das considerações anteriores, o desenvolvimento local passa a ser compreendido e utilizado sob outra perspectiva, para além do econômico. Nesse sentido, ao propor uma definição para o desenvolvimento local, Fragoso (2005) assim se pronuncia:

Apenas superficialmente diríamos que se trata da possibilidade das populações poderem expressar uma ideia de futuro num território visto de forma aberta e flexível, onde esteja ausente a noção do espaço como fronteira, concretizando ações que possam ajudar à (re)construção desse futuro. Os seus objetivos mais óbvios seriam promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas, bem como aumentar os seus níveis de auto-confiança e organização. O desenvolvimento local incluiria um conjunto alargado de características. Apenas como exemplo, partiria dos interesses das populações sustentando a sua participação a todos os níveis; promoveria o controlo, por parte das pessoas informalmente organizadas e por parte dos grupos formais interessados, dos processos simultaneamente em nível das decisões, dos recursos e das vantagens obtidas; teria um carácter endógeno e integrado; teria que se constituir como um processo coletivo e profundamente educativo; a mudança seria uma característica central sem a qual não poderíamos dizer que ocorreu desenvolvimento e seria fundamental a articulação com agentes, processos e entidades externas ao local. (FRAGOSO, 2005, p. 65).

Do ponto de vista social, o desenvolvimento local contempla uma questão complexa, que envolve uma grande variedade de diferentes aspectos, dentre eles, a capacitação para apropriação de novas ferramentas tecnológicas.

Pressupostos teóricos sobre a concepção de desenvolvimento local são importantes para chamar a atenção dos propositores das políticas, quanto à relevância de se levar em consideração, conforme expresso acima, não só as potencialidades do lugar na perspectiva econômica, mas também, a mobilização social e política dos atores sociais locais, resgatando-os do anonimato social e político, transformando-os em cidadãos, agentes proativos do processo de desenvolvimento, agindo a partir de seu entorno, num movimento de “dentro para fora”. No entanto, há que se considerarem os riscos inerentes a essa proposição, posto que, o desenvolvimento endógeno pauta-se como uma criação liberal, ajustada nos fundamentos da teoria do desenvolvimento econômico, disfarçado no discurso da valorização das potencialidades locais.

O “Desenvolvimento Local Endógeno” teoriza sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando ao instrumental econômico neoclássico variáveis como participação e gestão local. Entretanto, ao fazê-lo dentro da lógica própria ao marco conceitual mais amplo no qual se insere – a lógica do mercado, do individualismo e da eficiência econômica –, o faz, como seria de se esperar, sem ultrapassar os limites dados por tal marco conceitual. (BRAGA, 2002, p. 22)

Quando a proposta de desenvolvimento endógeno pauta-se somente na lógica do mercado, mesmo que se apresente sob o manto de um discurso de valorização das potencialidades locais e promoção da cidadania, tal proposta foca seus objetivos no protagonismo individual e não na coletividade, estimulando a concorrência e fortalecendo os “vencedores”, ou os “mais competentes”. Esse olhar sobre a vida social local, pautado nos pressupostos ideológicos da igualdade de oportunidades, poderá alimentar o conflito de interesses, sem resolver a questão social da dependência cultural, carência econômica e das desigualdades. Por essa razão, o desenvolvimento endógeno tem sido objeto de muitas críticas. Sem embargo, sabe-se que qualquer proposta que se apresente sempre será objeto de críticas, em virtude de seu alinhamento aos pressupostos da teoria econômica e de mercado ou não.

O teor e a intensidade das críticas a um modelo de desenvolvimento se constituem e se fortalecem, segundo a percepção da lógica sob a qual esse modelo passa a ser concebido e apresentado. Nesse sentido, Braga (2002) afirma que:

Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e de esvaziar o desenvolvimento de seus aspectos de inclusão e equidade social. (BRAGA, 2002, p.25)

Quando a expectativa da mudança for pautada na perspectiva do desenvolvimento humano e da solidariedade, quando as prioridades das atenções se deslocarem do mercado, dos recursos naturais e dos meios de produção, para centrar nos sujeitos sociais do local, tal conceito poderá ser bastante útil e salutar como pressuposto orientador do processo de desenvolvimento local. A expectativa de mudança poderá ainda incluir democratização do poder local, com mecanismos que implicam a ampliação do poder de decisão pela via da participação social, com atividades adequadas às condições locais. Dessa forma, esse processo pode ser considerado como uma técnica de aprendizagem, mediante a qual, os sujeitos sociais vão descobrindo suas forças, confrontando seus conhecimentos tradicionais com os novos conhecimentos científicos e tecnológicos, constituindo e desenvolvendo as capacidades para mobilizar e utilizar os recursos do local, na produção de mercadorias, bens e serviços que, em articulação com o “mundo exterior”, possam ser objeto de permuta ou de geração de renda ou qualidade de vida para os sujeitos daquele local.

É possível confrontar os conhecimentos locais que as pessoas possuem para, a partir daí, promover a criação de um tipo de conhecimento que seja mais adequado ao problema em causa que se quer solucionar – e, portanto, mais adequado às dinâmicas de mudança social que os processos globais de desenvolvimento local em marcha pretendem atingir. Esta forma de não ignorar os saberes locais corresponde a implementar processos de construção de aprendizagens culturalmente situadas. (Fragoso, 2005, p. 69)

No contexto desta tese, o pressuposto para a utilização de forma positiva da perspectiva de mudança, exige o seu despojamento das amarras ao modelo de desenvolvimento econômico. E, visando à valorização do protagonismo dos atores sociais locais, ressignificá-lo na busca de soluções para os problemas explicitados de forma coletiva e, não, na perspectiva da ênfase ao individualismo e à competição excludente. Outro elemento a ponderar, consiste no conhecimento propiciado pela formação acadêmica e profissional oferecida pelos IFs, em estreito vínculo com as dimensões tecnológicas adequadas às contingências locais. Assim, no bojo das discussões sobre os sentidos possíveis para o desenvolvimento local e na busca por um modelo de ensino tecnológico que leve em consideração a realidade assimétrica na qual se encontra a Região Norte do Brasil, há que se ter o cuidado para simplesmente não propor a repetição das mesmas fórmulas empregadas até o presente momento.

Muitas outras questões poderiam ser aventadas sobre o debate a propósito das alternativas para o desenvolvimento local da Região Norte. No entanto, para os propósitos desta tese, considera-se que os pontos, aqui discutidos, sejam suficientes para o entendimento dos desafios locais, mesmo considerando a diversidade de abordagens sobre o tema nos trabalhos dos autores

citados. Posto que, essa diversidade por si só, já aponta para o contexto complexo no qual esse tema está imerso. Assim, sem ignorar a realidade do processo de circulação global das mercadorias e das novas tecnologias e a abrangência dos mercados, mas levando-se em considerando a realidade social e política do país, as pressões (internas e externas) e os interesses internacionais que sempre despertam as questões sociais, econômicas, políticas e culturais referentes à Amazônia brasileira e, por consequência, também, à Região Norte do país. Sabe-se que não constitui tarefa simples a proposição de qualquer abordagem teórica ou modelo de desenvolvimento local para essa região. Porém, frente ao atual quadro social assimétrico, demarcado pelo fosso das desigualdades que separa, em termos sociais e econômicos, a Região Norte (assim como a região Nordeste) do restante do país, há que se propor e buscar alternativas para essa realidade. Por conseguinte, nesta tese faz-se a opção pelo modelo de desenvolvimento local pautado nos pressupostos do desenvolvimento humano, da solidariedade e da valorização dos sujeitos sociais do local. No entanto, mesmo se levando em considerando a existência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR –, o que representa o reconhecimento do Estado em relação às suas diferentes regiões e contextos sociais, econômicos e culturais, tal modelo ainda está por ser criado.

#### 5.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A PNDR foi elaborada por especialistas em 2003, sob a coordenação do Ministério da Integração, sendo fortemente influenciada por duas variáveis importantes: de um lado, sofreu as influências diretas das premissas ideológicas e políticas, das questões sociais presentes no discurso da esquerda brasileira que acabava de chegar ao poder; e, de outro lado, frente ao contexto internacional do processo de globalização, sofreu também as influências e pressões do atual modelo de desenvolvimento, pautado prioritariamente na questão econômica e pela “irrelevância da política”.<sup>40</sup>

Capitaneada por especialistas de grande experiência e sólida formação acadêmica, a proposta de política apresentada pela equipe da SDR/MI dialoga com as novas visões sobre desenvolvimento pós-fordista, incorporando diversos elementos do debate con-

---

<sup>40</sup> Diversos autores abordam esta temática, entre eles: GIANNOTTI, José Arthur Giannotti. A irrelevância da política. Verso e Reverso, v. 20, n. 44, 2006; OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele S. Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. Bomtempo Editorial, 2010. Nesta última aborda o processo histórico de fragilização crescente das forças democráticas, que vão se tornando irrelevantes frente aos desmandos do sistema econômico. Ainda, "O dinheiro, a ação do dinheiro, está enterrando o Estado e a política". Entrevista especial com Tarso Genro. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/552094-qo-dinheiro-a-acao-do-dinheiro-esta-enterrando-o-estado-e-a-politicaq-entrevista-especial-com-tarso-genro>

temporâneo sobre desigualdades regionais travado no âmbito da União Europeia. Partindo do diagnóstico de que o acirramento das assimetrias socioeconômicas é um dos efeitos mais perversos da globalização, o texto do documento defende a adoção de políticas ativas capazes de propiciar coesão territorial e social, ressaltando a pertinência de uma política de desenvolvimento regional em resposta às forças centrípetas da atual fase do capitalismo internacionalizado. (KARAM, 2012, p. 101)

A PNDR marca um novo horizonte e delimita o campo de ação específico para o governo brasileiro na questão do desenvolvimento regional. No entanto, percebe-se que reflete o conflito político-ideológico do discurso de determinados atores políticos, quando criticam as perversidades do atual modelo de desenvolvimento e tentam propor alternativas em nome da mudança, mas, na prática, continuam presos à predominância da visão economicista do processo histórico.

É difícil reconhecer que haja desenvolvimento quando seus benefícios se acumulam longe da massa da população. Como é difícil reconhecer a legitimidade de um modelo de desenvolvimento que exclui legiões de seres humanos das oportunidades de participação não só nos frutos da riqueza, mas até mesmo na produção da riqueza. (MARTINS, 2003 p. 110)

Torna-se forçoso registrar nesta tese, que além da PNDR, existem outros instrumentos públicos que foram criados com a finalidade de dar suporte às iniciativas de desenvolvimento (econômico) na Região Norte, tais como: o Plano Amazônia Sustentável – PAS –, o Programa Territórios da Cidadania, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia –SUDAM – e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. Embora esses instrumentos sejam importantes como fonte de consulta para os IFs, mesmo com espaços para diálogos, visando ao cumprimento de suas atividades fins, considera-se desnecessário o detalhamento deles, uma vez que todos estão disponíveis e acessíveis seja na forma virtual, no caso dos planos, seja em sua estrutura física (sede), no caso da SUDAM e da SUFRAMA.

Para encerrar este capítulo, algumas considerações sobre os mecanismos historicamente viabilizados referentes às temáticas abordadas: Após essa extensa apresentação sobre os fundamentos e pressupostos do desenvolvimento local, fica evidente que os empecilhos ao processo de integração da região ao restante do país e, também, ao desenvolvimento local, não se encontram na falta do aparato legal exigido pela burocracia estatal. Mas, na falta de foco das ações, ou na fragilidade política dos atores locais para o enfrentamento das questões que envolvem essas ações. Nesse sentido, Corrobora Karam (2012, p.23), conforme citação a seguir:

Os limitados resultados alcançados pela PNDR sugerem que a coordenação/articulação das iniciativas de recorte territorial não constitui um problema de equacionamento simples, desacreditando a retórica que identifica em tal modelo um “novo consenso” sobre o desenvolvimento, donde sobrevivem adjetivações tais como “endógeno”, “inte-

grado”, “sustentável”, “responsável” etc. Sobressai, portanto, a necessidade de problematização do desenvolvimento territorial, principalmente diante dos sinais de que tal conceito tornou-se um espaço de disputa de concepções diversas.

Problematizar as questões relacionadas ao processo de desenvolvimento local pressupõe a consideração, de forma abrangente, de todos os aspectos implicados no contexto em referência. Portanto, mesmo sem trazer para essa discussão as questões relativas aos interesses externos e à política internacional do país em relação às questões amazônicas, não é segredo que de forma efetiva, tais questões também interferem nos processos de tomadas de decisões e nas iniciativas de desenvolvimento de toda a Região Norte.

Apesar dos pressupostos até promissores da PNDR e da vasta quantidade de instrumentos e dispositivos legais, além dos fatores apresentados acima, não há como negar que, nessa questão, também imperam as contradições políticas do Estado brasileiro e das unidades federadas, bem como dos atores locais. Permanecem, portanto, os desafios para a tomada de decisão em favor de um modelo alternativo de desenvolvimento local, que substitua o atual e não seja pautado somente nas velhas premissas da clássica teoria do desenvolvimento econômico.

Pressupõe-se que, para a PNDR sair do papel com perspectivas de resultados positivos do ponto de vista social, no enfrentamento às desigualdades e na melhoria da qualidade de vida da população, será relevante, primeiro, a sua aceitação como uma efetiva política de Estado e, mais ainda, a articulação de atores sociais locais, comprometidos num pacto de forjar a inclusão da população local no processo em curso. Posto que, como afirma Karam (2012, p. 173),

Se tivesse se afirmado como política de Estado, a PNDR teria boas chances de exercer o papel central pretendido, ao articular o conjunto de experiências vigentes em torno de critérios e instrumentos de intervenção coerentes, caracterizando uma estrutura de governança descentralizada, mas submetida a princípios e diretrizes comuns. Contudo, as evidências colhidas (...) apontam para uma realidade bastante diferente. Dadas as resistências internas e externas, o hiato entre formulação e implementação mostrou-se de difícil superação para a política, que se viu privada de instrumentos indispensáveis à sua viabilização nos moldes pretendidos. Destituída de recursos materiais e de poder essenciais, a PNDR enfrentou um desafio conjuntural que se mostrou incontornável: a concorrência institucional de uma nova geração de programas orientados pela dimensão territorial nos três níveis de governo, desenhados de acordo com lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos. Esvaziada, a política tornou-se apenas mais uma entre as inúmeras iniciativas vigentes.

Além da aceitação da PNDR como política de Estado, sua efetividade passa, também, por um decisivo processo de ruptura com o *status quo* do atual modelo. Isso significa dizer que se pressupõe um modelo de desenvolvimento local de forma sustentável, pautado nas premissas do desenvolvimento humano, no respeito ao meio ambiente e focado no processo de valorização

dos sujeitos sociais. No entanto, esse pressuposto não ignora e nem despreza a realidade social e política do país, nem tampouco o contexto da mundialização dos mercados e do capital. Mas, se o objetivo for realmente promover a integração regional, combater as desigualdades e buscar outra qualidade de vida das populações da Região Norte, mesmo considerando que também parece adequado e importante valorizar e fortalecer as relações e interações entre processos, sistemas, instituições e ambientes, será preciso pensar o desenvolvimento local de dentro para fora, e não de fora para dentro. Brandão (2015, p. 342) afirma:

O Brasil precisa construir estratégias e instituições capazes de conectar os canais de interação entre ciência, progresso técnico, crescimento econômico e construção de capacidades humanas criativas (...), rompendo a histórica e persistente marginalização da maior parte da população brasileira em relação aos benefícios do progresso técnico e ao acesso aos serviços sociais públicos básicos. Há que se pôr no centro dos debates sobre os desafios e a natureza do desenvolvimento no Brasil a utopia de buscar as múltiplas interfaces e de articular, consistente e perenemente, o Sistema Nacional de Fomento (BNDES, CEF, BB, BNB etc.), o Sistema de Proteção e Provisão de Bem-Estar Social, o Sistema de Aprendizado/Educação/CT&I e o Sistema Nacional de Políticas Regionais.

Contextualizados no centro desses desafios, os IFs localizados na Região Norte podem prestar uma valiosa contribuição ao debate, na perspectiva em que eles possam estar atentos aos sentidos da formação profissional e tecnológica, que propõem realizar ou disponibilizar para a comunidade. Aí, vislumbra-se um espaço de ação, como possibilidades de intervenção dos IFs como instituições de formação profissional, ciência e tecnologia, no fomento aos processos de desenvolvimento local. Mesmo que, para tal, seja necessário um recurso constante, visando contribuir ao debate em torno dos sentidos de consolidar polos regionais de difusão social da ciência e tecnologia. Nesse cenário, os processos de formação profissional e de produção/assimilação/difusão do conhecimento, da ciência e da tecnologia poderiam se configurar como questões importantes a serem consideradas, segundo sua aderência à realidade local. O que passaria a exigir de parte dos IFs a busca de nexos de articulação entre a PNDR e as ações de promoção do desenvolvimento local, com a educação profissional como política pública, no planejamento e execução de suas ações.

Esse procedimento, no entanto, representaria uma necessidade de mudança de foco na ação institucional dos IFs, em relação ao desenvolvimento de seus processos formativos, passando a apontar para outra direção, diferente daquela até então apontada, como se verá no capítulo seguinte, na abordagem que faz sobre o percurso histórico da educação profissional no Brasil.

## 6 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Este capítulo tem por finalidade apresentar uma abordagem sintética sobre a trajetória da educação profissional como política pública no Brasil, culminando com o advento dos IFs. Mas, antes, faz-se imperiosa uma contextualização acerca dos conceitos e sentidos atribuídos no campo das ciências sociais ao termo educação, bem como sobre as concepções e entendimentos em relação às finalidades sociais da educação profissional no âmbito da difusão da ciência e tecnologia.

### 6.1 EDUCAÇÃO E SOCIEDADE<sup>41</sup>

Em termos mais gerais, a educação consiste em um fenômeno social. O ser humano vai alterando a sua condição de ser social à medida que estabelece relações com outros indivíduos e com o meio em que habita, agindo, experimentando, refletindo e aprendendo em meio às contingências próprias do seu tempo<sup>42</sup>. Para Castro (2012), essa complexidade de consolidação dos sujeitos pode ser explicada, a partir das contribuições de Schutz sobre a cultura, e as formas com que os indivíduos contornam os condicionantes sociais.

Schutz articula essa teoria fenomenológica da cultura por meio de três noções: *reservas de experiência*, *tipicalidade da vida cotidiana* e *estruturas de pertinência*. A noção de reservas de experiência se refere à sedimentação dos saberes herdados pelo indivíduo, seja por meio de suas experiências próprias, seja por meio de seus educadores – ou seja, sejam eles de natureza prática ou teórica (Schutz, 1987, p. 12). A segunda noção, a de tipicalidade da vida cotidiana, é contígua à primeira: refere-se ao modo pelo qual as diversas experiências sociais se conformam com base num modelo anteriormente estabelecido. A terceira noção, a de estruturas de pertinência, refere-se às formas de controle, pelos indivíduos, das diversas situações sociais. Elas podem, segundo Schutz, ser de três tipos: temática, interpretativa ou motivacional, segundo a maneira como se produzem, em relação à situação social que objetivam. (CASTRO, 2012, p. 55)

Como fenômeno social, a educação está presente em todos os contextos históricos e culturais da modernidade, por meio de processos formais ou informais. A educação formal

---

<sup>32</sup> Este tópico foi elaborado a partir da adaptação, modificação e ampliação do texto original intitulado “Educação e sociedade”, constituinte do capítulo II da minha dissertação de mestrado em Ciências, defendida em 2008, junto ao Programa de Pós Graduação em Educação Agrícola - PPGEA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

<sup>42</sup> Desde os primórdios da civilização, ou seja, desde quando o homem passou a se organizar em grupos sociais, a educação vem cumprindo com uma função social específica, cujos propósitos são distintos e cambiantes, variando ao longo do curso da história da aventura humana, segundo as intenções e os pressupostos que dão sustentação e justificam o ato educativo.

ocorre predominantemente em ambiente escolar específico, mediante um sem número de interações, inclusive entre professores e alunos, mediante a execução dos programas e rotinas pedagógicas. A educação informal caracteriza-se por meio dos processos de transmissão ou assimilação de conhecimentos e acesso à informação, realizados em qualquer ambiente social, decorrentes das experiências vivenciadas pelos sujeitos nas interações e relações que estabelecem com os outros, seja na rua, na praça, na igreja, no clube ou na família. Na escola, para além dos conteúdos específicos e das atividades curriculares formais, o ato educativo se engendra influenciado, também, por questões sociais, culturais e políticas inerentes tanto ao cotidiano dos professores e alunos, quanto ao contexto social no qual está inserida.

Nesta tese, o ato educativo em referência está relacionado à educação formal, embora na perspectiva ampla, seja impossível considerar somente esse contexto sem levar em conta as relações sociais, numa perspectiva mais ampliada e abrangente.

O processo educativo, mesmo tendo como referência preceitos legais e orientações técnicas, visa cumprir com determinadas funções e finalidades que nem sempre se concretizam no sentido e na perspectiva do discurso. A essa ratificação das intenções e práticas, consolidando relações sociais chamar-se-á de função social da educação, cujo entendimento será buscado na contextualização dos pressupostos considerados clássicos e contemporâneos sobre os fins socialmente atribuídos à educação.

### **6.1.1 A Tipologia ou os Aportes da Sociologia dos Clássicos à Educação**

Nesse tópico recorreu-se a três expoentes da sociologia clássica, cujas ideias e teorias sobre a educação vêm influenciando sucessivamente várias gerações. Reporta-se, aqui, a Karl Marx (1818-1883), a Emile Durkheim (1858-1917) e a Max Weber (1864-1920). Embora destes, somente Durkheim tenha efetivamente se dedicado, de forma mais direta e específica, a estudar o processo educacional.

#### **6.1.1.1 Aportes para uma Teoria da Educação em Marx**

Marx se utilizou da “metáfora do edifício” para apresentar sua explicação sobre a organização da estrutura social<sup>43</sup> e denunciar as formas ideológicas de dominação e controle do

---

<sup>43</sup> Segundo essa metáfora, a sociedade é constituída por uma base, ou alicerce (infraestrutura), sobre essa base estão as demais edificações (superestrutura); na base da pirâmide se localizam a classe trabalhadora e o proletariado e no topo as elites, os donos do capital, os manipuladores da ideologia dominante e o centro do poder. Há

poder na sociedade capitalista. Para ele, a escola integra a superestrutura do edifício social e, como tal, a educação que oferece se constitui em instrumento de controle social a serviço da classe dominante. Segundo Lopes (2014a, p.3), visando mudar essa realidade, Marx teria se preocupado com uma educação pública e gratuita para todas as crianças e, nesse sentido, teria apresentado “várias propostas, dispersas por obras mais ou menos relevantes”.

As noções de homem integral, do trabalho como princípio educativo e de politecnia estão presentes no pensamento de Marx, para quem a educação, diferentemente de sua forma denunciada de instrumento de dominação a serviço da burguesia, passa a ser entendida como um processo, possibilidade de emancipação e libertação.

Foi por ocasião do I Congresso da Associação Internacional dos Trabalhadores, realizado em 1868, por meio das “Instruções aos Delegados do Conselho Central Provisório da Associação Internacional dos Trabalhadores”, que Marx expôs suas ideias sobre educação de forma mais detalhada.

Lombardi (2010), ao tratar da educação e do ensino nas publicações de Marx, afirma que ele apresenta uma combinação entre trabalho produtivo e educação, na obra “Contribuição à Crítica da Economia Política”, conforme transcrição:

Por instrução nós entendemos três coisas: 1. Educação intelectual; 2. Educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares; 3. Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais. A divisão das crianças e adolescentes em três categorias, de nove a dezoito anos, deve corresponder um curso graduado e progressivo para sua educação intelectual, corporal e politécnica. Os gastos com tais escolas politécnicas serão parcialmente cobertos com a venda de seus próprios produtos. (LOMBARDI, 2010, p.32)

O modelo de educação proposto por Marx se constitui na conjugação de ideias que, já naquela época, buscavam superar as barreiras entre o ‘saber’ e o ‘saber fazer’, que continuam permeando as propostas educacionais, especialmente as relacionadas à formação profissional. Rodrigues (2006, p. 113) sintetiza essas ideias, no que chamou de os principais vetores inerentes à concepção de educação em Marx.

1. Educação pública, gratuita, obrigatória e única para todas as crianças e jovens, de forma a romper com o monopólio por parte da burguesia da cultura, do conhecimento.
2. A combinação da educação (incluindo-se aí a educação intelectual, corporal e tecnológica) com a produção material com o propósito de superar o hiato historicamente

---

também a metáfora do edifício cultural: cultura erudita no andar de cima, cultura midiática no andar mediano e cultura popular no andar de baixo.

produzido entre trabalho manual (execução, técnica) e trabalho intelectual (concepção, ciência) e com isso proporcionar a todos uma compreensão integral do processo produtivo.

3. A formação omnilateral (isto é, multilateral, integral) da personalidade de forma a tornar o ser humano capaz de produzir e fruir ciência, arte, técnica.

4. A integração recíproca da escola à sociedade com o propósito de superar a estranhamento entre as práticas educativas e as demais práticas sociais.

Nessa citação, fica evidente a preocupação de Marx em combater a dualidade do sistema educacional, entre uma educação de caráter mais intelectual e outra de caráter manual. Saviani (2007, p. 155), na citação a seguir, esclarece que essa separação se deu a partir do advento da propriedade privada, que levou a sociedade humana à divisão em classes. Inicialmente entre a classe dos proprietários (os senhores donos da terra) e a classe dos sem-terra, escravos ou serviçais à disposição dos senhores.

Ora, essa divisão dos homens em classes irá provocar uma divisão também na educação. Introduce-se, assim, uma cisão na unidade da educação, antes identificada plenamente com o próprio processo de trabalho. A partir do escravismo antigo passaremos a ter duas modalidades distintas e separadas de educação: uma para a classe proprietária, identificada como a educação dos homens livres, e outra para a classe não proprietária, identificada como a educação dos escravos e serviçais. A primeira, centrada nas atividades intelectuais, na arte da palavra e nos exercícios físicos de caráter lúdico ou militar. E a segunda, assimilada ao próprio processo de trabalho.

Não sem razão que, na contemporaneidade, as ideias de Marx, especialmente no contexto da educação profissional, ainda permanecem vivas, servindo de combustível que alimenta as discussões sobre as finalidades da educação. Nesse sentido, destaca-se o debate em defesa da formação politécnica, em especial, no que se refere à modalidade de ensino técnico integrado ao ensino médio; o pressuposto do trabalho como princípio educativo, que integra, inclusive, as diretrizes curriculares para a educação profissional técnica de nível médio; e o pressuposto da utilização dos processos educativos como mecanismos de legitimação e reprodução do modelo de sociedade excludente.

#### 6.1.1.2 Pressupostos de uma Teoria da Educação Segundo Durkheim

O autor, que por vezes foi considerado por estudiosos e sociólogos como o pai da moderna sociologia da educação, informa que existe uma delimitação do que “convém reservar o nome de educação”: “A influência das coisas sobre os homens é diversa, já pelos processos, já pelos resultados, daquela que provém dos próprios homens; e a ação dos membros de uma mesma geração, uns sobre os outros, difere da que os adultos exercem sobre as crianças e adolescentes”. (Durkheim, 1978, p.34).

Lopes (2014b) considera que seu interesse pela educação encontra-se na gênese de sua construção ou contribuição ao campo sociológico, motivado

Pelo carácter social-histórico do fenómeno educativo; pelos métodos de educação de cada sociedade em determinado período histórico; pela forma como uma sociedade disciplina e integra através da educação; pela forma como favorece a realização dos seus membros”. (LOPES, 2014, p.5)

Nessa ótica, constitui finalidade da educação a tarefa de socializar dentro das condições da existência social. A proposta de Durkheim pressupõe o sistema educativo como meritocrático (de expressão das capacidades individuais). Nesse entendimento, subsiste a ideia de que o processo de seleção ou de escolha da profissão deva ocorrer segundo a vocação ou aptidão do aluno. Posto que, alguns podem demonstrar serem mais aptos para exercer algumas funções do que outros.

De acordo com Durkheim, a educação reforça as funções sociais e perpetua a sobrevivência da sociedade no tempo e espaço. Para garantir tal feito, a educação pode apresentar-se de forma diversa, visando a especializações diferentes, segundo as exigências do contexto social. A educação é, na verdade, um meio pelo qual a sociedade prepara as novas gerações para as condições de existência.

No âmbito da diversidade do contexto social, Durkheim aborda a divisão social do trabalho e, nela, a educação com foco em especialidades. Nesse contexto, o trabalho, tal como em Marx, também é entendido como princípio educativo. Porém, entre os aportes de Marx e a proposta de Durkheim, há uma diferença fundamental. Marx entende o trabalho como princípio educativo e referência para a organização de uma educação que, valorizando as múltiplas dimensões das faces humanas, possibilite uma diversidade de oportunidades de aprendizado, via um processo educativo de carácter politécnico, cujo foco da ação está centrado no indivíduo; Durkheim percebe o trabalho como referência para o processo educativo, segundo a sua divisão na ótica da ordem social vigente, conforme requerido pelo processo produtivo e o mercado. Nesse caso, a diversidade de oportunidades educacionais se organiza em conformidade com os diferentes requisitos e interesses da sociedade, menos voltada para o estímulo ou o desenvolvimento de diferentes habilidades e direitos no sujeito. Assim, o foco da ação educativa em Durkheim se desloca do sujeito para a sociedade.

Em síntese, Durkheim identifica educação com socialização enquanto ação unilateral dos velhos para os novos e enquanto determinismo do social sobre o individual. Essas formulações podem ser compreendidas no contexto da sua obra e do seu tempo histórico, pois para o autor havia a necessidade de preservar a sociedade contra o indivíduo.

alismo das novas sociedades urbano-industriais, assegurando suficiente coesão e integração social e moral, contra o egoísmo e a anomia (...), isto é, reproduzir um passado moralmente mais coeso e integrado no presente. (CARIA, 1992, p. 173)

Na contemporaneidade, a influência de Durkheim na compreensão sobre a função social da educação ainda continua vigente, principalmente nos contextos da educação básica (educação infantil e ensino fundamental), em que o pressuposto da socialização da criança e do jovem se faz presente com fundamento. Mas, também, no âmbito da educação profissional, sua influência pode ser constatada, por exemplo, na forma como estão estruturados os “eixos tecnológicos<sup>44</sup>” e as diretrizes curriculares. Esses instrumentos constituem os referenciais e a base legal para a organização dos currículos dos diferentes cursos de formação profissional, seja em nível técnico ou superior, cujos perfis de conclusão são projetados e definidos segundo os saberes específicos e os padrões de referência, condicionados pelo mercado de trabalho e o processo produtivo.

#### 6.1.1.3 A Ação Social como Fundamento da Teoria da Educação em Max Weber

No que se refere à influência de Weber na educação, pode-se dizer que ocorre de forma indireta, já que para esse autor a educação nunca se constituiu especificamente em seu objeto de estudo. No entanto, sua teoria da ação social, visando compreender, não a estrutura social, mas a ação dos sujeitos sociais, não deixou de influenciar, também, o contexto educacional. Lopes (2014b, p. 9) considera que a influência do autor na educação fica mais evidente a partir do final dos anos 60 e início dos anos 70 do século XX, podendo ser explicada da seguinte forma: “Weber trabalha um modelo implícito de reprodução no âmbito da teoria da burocracia, atribuindo ao Estado um papel de agente de uma racionalização societal global e de mediador de conflitos entre grupos sociais”.

Embora Weber não tenha se dedicado especificamente à questão educacional, desenvolveu a teoria da dominação, cujos pressupostos podem ser aplicados, também, ao contexto educacional. A ideia de dominação serve para explicar os diferentes mecanismos, utilizados por alguns grupos sociais, para legitimar o exercício do poder sobre outros grupos. Dominar significa exercer o poder sobre algo ou alguém.

Chamamos ‘dominação’ a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de possibilidade de exercer ‘poder’ ou ‘influência’ sobre outras pessoas. Em

<sup>44</sup> Os eixos tecnológicos são descritos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio, estabelecido pelo Parecer CNE/CEB 11/2008 de 07/07/2008 e Resolução 03/2008 de 09/07/2008.

cada caso individual, a dominação (autoridade) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. Certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação. (WEBER, 1999, p. 139)

Weber (1999, p. 141) afirma que a dominação consiste na garantia de legitimidade do poder e identifica três tipos ideais de dominação legítima:

Há três tipos puros de dominação legítima. A vigência de sua legitimidade pode ser primordialmente:

1. de caráter *racional*: baseada na crença na legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal);
2. de caráter *tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional);
3. de caráter *carismático*: baseada na veneração extraordinária da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática).

Para o autor, essa tipologia, permitiria também, identificar três tipos fundamentais de educação (o carismático, o tradicional e o burocrático) e, ao explicar tais tipos, promove uma aproximação deles à teoria da dominação.

Na sociedade contemporânea, constata-se que o tipo de educação racional burocrática, mesmo com vieses diferentes e variados, faz-se presente, tanto no sistema quanto nos processos educativos. Essa constatação se faz visível na atual fragmentação do currículo da educação profissional e na ênfase dada à formação do especialista, visando atender às exigências do processo produtivo e da inserção na sociedade de consumo. Assim, embora seja preconizada uma formação profissional mais horizontal, que possa garantir ao educando o desenvolvimento de habilidades diversas, supõe-se ampliar sua visão de mundo e favorecer sua mobilidade no mundo do trabalho.

Entretanto, os processos educacionais são organizados e executados, buscando a formação do especialista, segundo recortes específicos do processo produtivo e do mundo do trabalho. Essa realidade pode ser constatada no enunciado das diretrizes curriculares para essa modalidade de ensino, que apontam na direção da atenção às exigências e demandas do mercado de trabalho e do processo produtivo na formatação dos cursos.

Nesse sentido, a área de abrangência do conhecimento requerido ao especialista sinaliza-se relativamente estreita, ao mesmo tempo que conectada com os tempos e espaços da transnacionalização.

Considera-se que os estudos sobre as transformações na organização técnica da produção capitalista e seus impactos na formação e qualificação dos trabalhadores devem ter como referência as mediações existentes entre um fenômeno local articulado às transformações mundiais do modo de produção capitalista. Os resultados e conclusões apresentadas, ainda parciais, apontam para algumas conclusões. Que os cursos profissionalizantes em geral e os profissionalizantes técnico-agrícolas em particular, tendem a formar fundamentalmente para atender demandas específicas do mercado de trabalho, as quais mudam rapidamente em função das inovações tecnológicas. Portanto, a formação de sujeitos sociais plenos, bem como os objetivos da educação em seu sentido social, político e pedagógico de formação para a cidadania tornam-se restringidos às necessidades imediatas de qualificação profissional impostas pelo mercado de trabalho. (FAGIANI et alii, 2012, p. 4202)

Em síntese, não há como negar que esses ilustres pensadores, mesmo com ideias divergentes, mas, às vezes, também complementares, por meio de seus estudos e teorias, exerceram no passado e continuam a exercer no presente influência na esfera acadêmica sobre o entendimento acerca do desempenho social e histórico da educação. Assim, se a preocupação for com a manutenção do *status quo* e a estrutura social vigente, a base educacional será a teoria de Durkheim. Se por outro lado, a preocupação for com o sujeito social na perspectiva de sua emancipação social e política, ter-se-á em Marx os fundamentos contingentes à organização do processo educativo. Se, por fim, as preocupações girarem em torno da busca de entendimento sobre os sentidos da ação social dos sujeitos integrantes de um peculiar contexto social, então, os pressupostos de Weber poderão ser úteis. No entanto, nessa questão não há consenso, impedindo uma diversidade de entendimentos ancorados cada um deles em uma concepção de sociedade peculiar, segundo a perspectiva social para a qual se dirige o olhar. Porém, frente à realidade controversa da sociedade contemporânea e à diversidade dos contextos sociais, nenhuma dessas ideias apresenta elementos suficientes para dar conta, sozinha, de uma explicação convincente sobre qual deva ser a função social da educação. Daí o entendimento na perspectiva da identificação de nexos de complementaridade entre elas.

### 6.1.2 Vertentes Contemporâneas na Sociologia da Educação<sup>45</sup>

Outra tipologia, apontada por Luckesi (1994), com diferentes percepções sobre a tarefa histórica e os resultados do processo social da educação, divide-se em três grupos: “Educação

---

<sup>45</sup> Luckesi (1994), ao buscar respostas para o questionamento “que sentido tem a educação para o contexto da sociedade”, identificou três grupos diferentes de entendimentos, sintetizando-os na seguinte citação: “Alguns responderão que a educação é responsável pela direção da sociedade, na medida em que ela é capaz de direcionar a vida social, salvando-a da situação em que se encontra; um segundo grupo entende que a educação reproduz a sociedade como ela está; há um terceiro grupo de pedagogos e teóricos da educação que compreendem a educação como uma instância mediadora de uma forma de entender e viver a sociedade. Para estes a educação nem salva nem reproduz a sociedade, mas pode e deve servir de meio para a efetivação de uma concepção de sociedade”. (LUCKESI, 1994, P. 37)

como redenção da sociedade”, “Educação como reprodução da sociedade” e “Educação como transformação da sociedade”. Por razões de limitação de espaço, não é possível aqui explicar e contornar o fenômeno histórico que levou a demarcar essas vertentes teóricas. Sendo assim, na linguagem de uma determinada época das produções acadêmicas sobre a educação brasileira, Bourdieu tem sido classificado – erroneamente – como um “reprodutivista” por comentaristas, em oposição a teóricos da “resistência” ou da “transformação” social.

#### 6.1.2.1 A Educação como Redenção da Sociedade.

Está ancorada na visão funcionalista da educação e coloca-se a serviço da manutenção da sociedade vigente, cumprindo com a função de formação da personalidade e de preparação das novas gerações para a integração ao todo social já existente. Nessa perspectiva, cabe à educação cumprir com a função social primordial de preparar as novas gerações para conhecer e assumir essas funções de modos a garantir a continuidade da estrutura social envolvente. A visão funcionalista da educação tem como um de seus mais importantes defensores Durkheim. Sanchez (2001, p. 8) afirma que Durkheim considera que, em relação ao indivíduo e ao contexto social, existem dois tipos de perspectivas:

Uma que é comum em relação a todo nosso grupo e que, por conseguinte, não nos representa a nós mesmos, mas sim à sociedade que vive e opera em nós; e outra que, ao contrário, só nos representa no que temos de pessoal e característico, naquilo por onde faz de nós um indivíduo.

O papel funcionalista da educação está em garantir, em cada indivíduo de um mesmo contexto, a constituição desse ser social, ou seja, desenvolver a sua capacidade de adaptação ao contexto social e de viver em coletividade, segundo as regras vigentes.

#### 6.1.2.2 A Educação como Reprodução da Sociedade ou como Apropriação do Habitus

Denominam-se assim, porque teóricos enfatizam em seus trabalhos, ou melhor, denunciam, as formas como ocorre na prática educativa, a reprodução dos valores dominantes, do imaginário ideológico e das condições sociais do capitalismo no interior dos processos educacionais. Nesse sentido, por meio do ato educativo, reproduz e reforça as desigualdades previamente existentes, e o sistema encontra-se em consonância com as classes sociais inerentes à sociedade capitalista. Tomazi (1997, p. 13), ao tratar dos autores desta perspectiva, afirma:

Com uma grande variedade de posições teóricas, interpretando ou mesclando Marx, Durkheim e Weber, de maneiras diversas, todos os “reprodutivistas” se propõem analisar como, nas sociedades capitalistas, se dá o processo de reprodução das condições sociais, econômicas, políticas e ideológicas através da educação.

Essa percepção teórica, em regra geral, parte da crítica à visão funcionalista da educação. Posto que, nessa condição, os processos de educação formal, levados a efeito, presos ao pressuposto ideológico da igualdade de oportunidades para todos, que alimenta o ideal liberal, eram incapazes de identificar, no seio dessa sociedade, as diferentes dimensões das desigualdades, naturalizando-as e reproduzindo no seu interior, por meio de sua prática educativa, as mesmas relações de poder, reforçando o *status quo* da sociedade envolvente.

Abrantes (2011, p 261) discute a validade teórica e empírica das contribuições de Bourdieu e atesta que “a confrontação com outras correntes internacionais em sociologia da educação mostra que estas a têm complementado mais do que refutado”. Há que distinguir entre uma prática educativa que “tende a formar um cidadão alienado que não consegue distinguir, no contexto da realidade concreta, as desigualdades e injustiças sociais inerentes ao contexto social vigente”, de uma perspectiva analítica da educação orientada pela ótica da reprodução das relações sociais. Por fim, conclui que “uma teoria da reprodução revista, incorporando uma perspectiva sócio-histórica, preserva poderosas virtualidades heurísticas para a compreensão dos sistemas educativos e da sua relação com as estruturas sociais” (Abrantes, 2011, p. 261).

Para Groppo (2009), a sociologia da educação na perspectiva funcionalista sofreu fortes críticas no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, mas foi na França que as teorias da reprodução se desenvolveram e ficaram conhecidas.

A mais importante teoria reprodutivista seria desenvolvida por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, a partir de obras que criticavam o processo de seleção e eliminação dos estudantes rumo ao ensino superior, em especial, *Os eleitos* (BOURDIEU; PASSERON, 1973). Farão uma síntese inovadora de várias tradições sociológicas, entre os quais certamente Marx, Durkheim e Weber, bem como uma adoção criativa do estruturalismo, de modo a permitir em breve uma ruptura em relação à clássica posição estruturalista de negação do sujeito. Enquanto os marxistas, ou neomarxistas, realizarão um estruturalismo mais “econômico”, enfatizando a relação entre o capital econômico e as chances de “sucesso” no sistema escolar, Bourdieu e Passeron adotam um reprodutivismo que destaca o aspecto cultural – a posse de capital cultural – na relação entre estrutura de classes e estrutura de ensino. (GROPPO, 2009, p. 13)

Embora Bourdieu seja largamente citado, como uma das principais referências em relação ao desempenho da educação pelo viés da reprodução, esclareça-se que o mesmo nunca defendeu tal função para a educação ou para a escola. Ao contrário, juntamente com Passeron, publicaram, na década de 1970, um detalhado trabalho sobre a realidade do ensino na França, no qual denunciavam que a educação naquele país, na forma como estava sendo desenvolvida

naquele contexto, estava se prestando ao papel de reprodutora da sociedade envolvente e dos condicionantes do sistema capitalista. A explanação de Thiry-Cherques (2006, p. 40) permite que se tenha uma visão abrangente das noções e suas interfaces, razão pela qual a dimensão reprodutivista possa ser efetivamente relativizada.

O campo é caracterizado pelas relações de força resultantes das lutas internas e pelas estratégias em uso. Sejam estratégias defensivas ou subversivas. Mas, também, pelas pressões externas. Os campos se interpenetram, se inter-relacionam. Por exemplo, o campo escolar e o campo social são distintos, mas não independentes. Do campo escolar, que é orientado para a sua própria reprodução, emanam os trabalhadores, os intelectuais, os agentes do campo social, com as suas orientações particulares. A homologia estrutural entre os campos faz com que seja possível, por exemplo, que a produção cultural influencie a hierarquia simbólica e que esta contribua para a conservação ou para a subversão da ordem política.

A recepção das contribuições de Bourdieu no Brasil, foram e são objeto de controvérsia como afirmam Bortoluci; Jackson; Pinheiro (2015, p. 239).

Hoje, a teoria de Bourdieu é uma das referências centrais para a pesquisa na área de educação no Brasil. Contudo, sua recepção foi igualmente obliterada, entre os anos de 1970 e início dos 1990, pela grande politização da área no país. Tal contexto implicou que, nos anos de 1980, o debate fosse dominado pela exigência de formulação de propostas práticas progressistas para a educação no país. Esse quadro representava um grande obstáculo à leitura de obras como *A reprodução*, que, além de apresentar um vocabulário e um método de pesquisa ainda incomuns até então, não mostrava nenhuma proposta direta de intervenção.

Segundo Gonçalves (2011, p.65), “a educação aparece no trabalho de Bourdieu em três dimensões: a familiar, a escolar e a social, que podem ser abordadas didaticamente em suas especificidades, mas que são necessariamente articuladas e interdependentes”. Nessa perspectiva, cada uma dessas dimensões sofre influências, tanto do meio social interno, quanto externo no qual está inserida. Afirma a autora que, para Bourdieu, o *habitus* adquirido na família alista-se como “fundamental para a inserção do indivíduo na escola, que por sua vez seleciona e reforça esse *habitus* em função do lugar desse agente na sociedade; esta, por sua vez, condiciona fortemente a família e a escola – seus agentes” (GONÇALVES, 2011, p.65). Dessa forma, estaria caracterizada a função de reprodução da educação escolar que, para superar essa condição, teria que avançar para além dos pressupostos funcionalistas e estruturalistas que até então orientavam a sua prática. Nogueira (2002, p. 30), ao realizar uma análise sobre a sociologia da educação em Bourdieu, faz a seguinte afirmação em relação à educação:

O argumento central do sociólogo é, então, o de que ao dissimular que sua cultura é a cultura das classes dominantes, a escola dissimula igualmente os efeitos que isso tem para o sucesso escolar das classes dominantes. As diferenças nos resultados escolares

dos alunos tenderiam a ser vistas como diferenças de capacidade (dons desiguais) enquanto, na realidade, decorreriam da maior ou menor proximidade entre a cultura escolar e a cultura familiar do aluno. A escola cumpriria, assim, portanto, simultaneamente, sua função de reprodução e de legitimação das desigualdades sociais. A reprodução seria garantida pelo simples fato de que os alunos que dominam, por sua origem, os códigos necessários à decodificação e assimilação da cultura escolar e que, em função disso, tenderiam a alcançar o sucesso escolar, seriam aqueles pertencentes às classes dominantes. A legitimação das desigualdades sociais ocorreria, por sua vez, indiretamente, pela negação do privilégio cultural dissimuladamente oferecido aos filhos das classes dominantes.

A condição da educação como mecanismo de apropriação de *habitus* está inserida nas relações sociais desiguais da sociedade capitalista. Uma vez que podem existir saídas, desde que os agentes sociais envolvidos estejam dispostos a rever suas posturas e consigam mirar para além do contexto individualista, funcionalista e competitivo, passando a considerar o interesse social coletivo. Para Gonçalves (2011, p. 99), nessa perspectiva, Bourdieu vê a possibilidade de mudanças na educação. Visto que “nesse sentido, aí está o grande potencial da escola, mediante a revisão de seus objetivos, por parte de seus agentes e da sociedade, e voltando-se para potencializar essa consciência e, conseqüentemente, promover uma maior autonomia de seus agentes”.

A partir da estruturação e expansão do sistema capitalista e a formalização da escola, a realidade social se apresenta de forma complexa e diversa em cada contexto. Na contemporaneidade, a complexidade das circunstâncias e de noções que podem levar à compreensão equivocada da realidade, ou mesmo revelarem um lugar social do discurso, é destaque em Martins (2003), ao considerar que tais situações podem ocorrer, por exemplo, na percepção

dos pobres como “desprivilegiado”, o que proclama uma forma antidemocrática de inclusão, por meio de privilégios e não de direitos sociais e políticos. Uma consciência que, no fundo, não nega nem questiona criticamente os fundamentos estamentais da desigualdade social e da exclusão (MARTINS, 2003, p.16).

A teoria da educação como apropriação de *habitus* conquistou largo espaço junto ao campo acadêmico e se constituiu em importante instrumento de denúncia contra o conformismo, que por longo tempo difundiu no meio acadêmico a crença de que a igualdade de oportunidades, principalmente no que tange à educação, “era um fato real e que, longe de ser uma espécie de espaço seletivo ancorado numa ideologia meritocrática, a escola pudesse sanar as desigualdades, embora igualmente soubesse que “desajustamentos” e “fracassos” não pudessem ser equalizados totalmente”. (VARES, 2012, p. 313)

Essa teoria não escapou às críticas, sobressaindo as acusações de ser fatalista e induzir ao imobilismo, por considerar um contexto social a-histórico, sem se dar conta de que, para

além dessa função, a escola cumpre, também, com outras funções sociais, inclusive a perspectiva da mobilização política e social. Segundo Abrantes (2011, p.268), “a teoria da reprodução constitui um quadro macrosociológico consistente da relação entre sistema de ensino e estrutura social”. Ratificam essa ótica, Bortoluci, Jackson e Pinheiro (2015):

a ligação entre as noções de campo e habitus como alternativa para uma saída possível da oposição entre formas de explicação centradas ou na ação ou na estrutura, quando pensadas como alternativas excludentes. Aliado a esse trabalho preliminar, o texto explora os paralelos e diferenças entre as teorias da dominação de Weber e Bourdieu. Como resultado, lança luz sobre um dos focos centrais da empresa de Bourdieu, qual seja, o de pensar os sistemas simbólicos em sua inteireza, sem dissociar suas funções de comunicação e dominação, ressaltando assim a base argumentativa que permite entender as conversões dissimuladas da força em sentido, da violência aberta em “violência simbólica”. (BORTOLUCI; JACKSON E PINHEIRO, 2015, p. 229)

Na atualidade, apesar das críticas, o pressuposto da educação como instrumento das relações sociais, está presente nos contextos educacionais e exerce influência na organização do currículo escolar e nas práticas educativas, especialmente no âmbito da educação profissional, quando essa se encontra organizada no sentido de dar vazão as demandas do mercado e suprir com mão de obra qualificada os pleitos do processo produtivo.

### 6.1.2.3 A Educação como Transformação da Sociedade

Supera a visão otimista e ingênua da educação funcionalista como redentora da sociedade e, também, óticas nas quais se destaca o pessimismo ou mero instrumento de reprodução das relações sociais. Para esse grupo, o ato educativo passa a ser interpretado como um meio, que ao lado de e aliado a outros meios, pode ser utilizado como instrumento de luta contra as diferentes formas de dominação e as desigualdades, visando ao processo de mudanças e transformação social. Nesse sentido, a educação passa a ser entendida como um ato de mediação na busca de um projeto social, ou como:

Um processo que se caracteriza por uma atividade mediadora no seio da prática social global. Tem-se, pois, como premissa básica que a educação está sempre referida a uma sociedade concreta, historicamente situada. Como atividade mediadora, a educação se situa em face das demais manifestações sociais em termos de ação recíproca. A fim de determinar o tipo de ação exercida pela educação sobre diferentes setores da sociedade, bem como o tipo de ação que sofre das demais forças sociais. (SAVIANI, 1996, p. 132).

A educação constitui-se, da mesma forma, em uma função política, não só no que se refere às relações sociais entre os indivíduos, mas, principalmente, na perspectiva da mobilização em busca da concretização de um específico projeto social, concebido como alternativa ao

contexto atual. O movimento da educação popular, que tem em Paulo Freire o seu maior ícone, pode ser perfeitamente incluído como uma proposta de educação como transformação da sociedade. Posto que, sua essência está no desvelamento da realidade e na tomada de informações sobre o campo político e social do educando.

O modelo teórico da educação popular, elaborado na reflexão sobre a prática da educação durante várias décadas, tornou-se, sem dúvida, uma das *grandes contribuições* da América Latina à teoria e à prática educativa em âmbito internacional. A noção de aprender a partir do conhecimento do sujeito, a noção de ensinar a partir de palavras e temas geradores, a educação como ato de conhecimento e de transformação social e a politicidade da educação são apenas alguns dos legados da educação popular à pedagogia crítica universal. (GADOTTI, 2000, P. 6)

A educação como transformação, mais que um conceito, consiste numa referência direta à qualidade da prática pedagógica e à inovação social da escola. Ora, quem organiza e executa a prática pedagógica e faz com que a escola cumpra o projeto social e político que representa, de forma assumida, consciente ou não, é o conjunto de profissionais (professores e equipe técnico-pedagógica) dessa escola. Dessa forma, é na mediação do processo pedagógico e na execução do ato do conhecimento que a educação cumpre a tarefa de ação social na história. Paulo Freire (1996, p. 102) assim se posiciona sobre a prática docente:

Não posso ser professor se não percebo cada vez melhor que, por não poder ser neutra, minha prática exige de mim uma definição. Uma tomada de posição. Decisão. Ruptura. Exige de mim que escolha entre isto e aquilo. Não posso ser professor a favor de quem quer que seja e a favor de não importa o quê. Não posso ser professor a favor simplesmente do Homem ou da Humanidade, frase de uma vaguidade demasiado contrastante com a concretude da prática educativa. Sou professor a favor da decência contra o despudor, a favor da liberdade contra o autoritarismo, da autoridade contra a licenciosidade, da democracia contra a ditadura de direita ou de esquerda.

A educação, levada a efeito nas relações e interações que se estabelecem entre escola e espaço urbano com suas reivindicações ampliadas, em certa medida, está condicionada pela postura política com que se assumem os membros da equipe pedagógica. Em particular, cabe ao professor, como sujeito – ator social: assimilar um amplo leque de informações acerca de sua própria realidade, das forças sociais e do jogo de poder que presidem a sociedade envolvente; refletir sobre os sentidos de sua ação pedagógica e a natureza de seu trabalho, não só em relação à assimilação, transmissão, reprodução ou produção do conhecimento, mas, também, sobre a dimensão política desse conhecimento; refletir sobre a importância e significado que o produto de seu trabalho (aquilo que ele se propõe a ensinar), tem para a vida do estudante; e, por fim, refletir sobre a quem serve sua prática pedagógica, da forma como ele a executa. No entanto, o professor não é nenhum “salvador da pátria” e uma percepção distorcida sobre o

contexto social, aliada a uma interpretação descontextualizada da função social da escola e da prática docente, poderá induzir ao grave erro de uma conclusão equivocada e precipitada, no sentido de querer atribuir somente ao professor, por meio de sua ação pedagógica, toda a responsabilidade pela concretização, ou não, da função transformadora da educação.

O saber e a vivência política sobre o fazer pedagógico possui uma dimensão coletiva, envolve todo o corpo dos profissionais integrantes da equipe escolar como sujeitos e, portanto, também atores sociais. Nessa questão, não se pode esquecer o contexto sociopolítico no qual a escola está imbricada e nem desprezar as relações de poder e os conflitos presentes na dinâmica social. Integram, ainda, esse contexto, as determinações oficiais, os condicionantes legais e os direcionamentos orquestrados pelo Estado, na definição das políticas e programas, que em sua maioria são impostos para o sistema educacional, submetendo as escolas a condicionantes para o seu funcionamento e, por vezes, limitando sua capacidade de ação.

Para além dessas limitações, a função transformadora da educação pressupõe o engajamento da escola (entendida no sentido amplo, abrangendo docentes, técnicos e alunos) de uma forma mais ampla no contexto social em que está inserida, mediante sua abertura e interação com grupos sociais, agindo como polo irradiador, não só do conhecimento, mas também dos mecanismos de desvelamento da realidade e de um processo dialeticamente consolidado na ação do indivíduo, como sujeito portador de direitos e de sua força como ser social, igualmente como ser político. Para ser transformador, o ato educativo leva em consideração as questões do cotidiano inerentes à presença humana no mundo e suas relações / implicações, na perspectiva da desconstrução/reconstrução da realidade.

Em síntese, após essa rápida explanação sobre as diferentes manifestações da educação, de uma maneira geral, pode-se afirmar que, dependendo da diversidade do contexto escolar, incluindo o espaço político de que se dispõe, e as percepções que a equipe pedagógica tem sobre essa realidade, a educação poderá estar orientada, segundo os pressupostos de qualquer uma das concepções de educação até aqui analisadas.

Essas concepções, apesar de suas diferenças e especificidades, não são de todo excluídas e podem estar presentes em formas e intensidades variadas em um mesmo contexto escolar, mesmo diante de determinações oficiais e diretrizes específicas. Nesse sentido, é perceptível a relação e, por vezes, as interações que se estabelecem entre as teorias clássicas, abordadas no início deste capítulo e as diferentes manifestações sociais da educação, principalmente quando se leva em consideração o contexto diverso e complexo da sociedade contemporânea. No entanto, não há ilusões, quanto ao fato de que estamos tratando de uma realidade social

ocidental, cuja sociedade envolvente tem seus condicionantes asseverados pelos pressupostos do liberalismo e da economia de mercado.

Nesse cenário, o processo da dinâmica social se dá atrelado ao processo da dinâmica do capital. Assim, com o avanço tecnológico, a modernização dos meios de produção e o processo de globalização dos mercados e da economia, novas competências são apontadas para um novo perfil de trabalhador, requerido pelo processo produtivo. Conseqüentemente, novas demandas e exigências são apresentadas para a educação (escola), redesenhando novos condicionantes da realidade histórica. Isso parece mais evidente no contexto da Educação Profissional.

Não há como negar, também, a complexidade da educação e nem deixar de reconhecer que, em suas diferentes concepções, em meio à dinâmica social, estará sempre envolta em situações de conflito, no que se refere à definição de sua função social. Por conseguinte, não constitui tarefa simples, responder ao questionamento qual é o impacto do projeto de universalização da educação no território nacional?

No tópico seguinte, sobre a educação profissional no Brasil, a abordagem será feita na perspectiva de poder identificar, ao longo do processo histórico, o contexto social que determinou sua implementação e, por conseguinte, o reconhecimento dos impactos sociais que vem cumprindo ao longo de sua história. Mesmo sem a preocupação específica de buscar uma correlação entre as diferentes fases da história da educação profissional e as diferentes manifestações da função social da educação, é possível se perceber essa aproximação, segundo o contexto da realidade social e política em referência.

## 6.2 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: PERCURSOS HISTÓRICOS ATÉ OS INSTITUTOS FEDERAIS

O processo de formação profissional ou a preparação para o trabalho foi gradativamente se constituindo, modificando, aprimorando e se incorporando ao cotidiano dos sujeitos sociais, ao longo da trajetória da aventura humana na modernidade. Com o advento da organização da vida, a partir da divisão social do trabalho e com o sistema de trocas para a economia de mercado, emerge o movimento para conhecimentos específicos. Nesse contexto, a formação profissional, sentida como um imperativo por uma camada da sociedade cada vez mais jovem, passa a ter lugar em ambientes próprios, evoluindo do saber fazer simples, manual e artesanal para saberes mais técnicos e especializados, ensinados em instituições formais – escolas de formação profissional.

Nesse percurso, sempre caminharam lado a lado as dimensões da educação formal e informal identificadas nos tópicos anteriores. Gonçalves (2014, p. 193) assim se refere à realidade da juventude e de princípios relativos aos aprendizes na atualidade.

Esse grupo vai ser inserido em atividades precárias, a grande maioria na informalidade, sem nenhuma proteção e expectativa de futuro. Estamos falando do grande contingente da população jovem a quem resta pressionar sua rede de contatos quando entendem ter chegado a hora de buscar uma colocação no mercado. Motivados pela necessidade de obter renda para subsistência própria e/ou da família, ou acesso aos bens impostos a todos pela sociedade do consumo, ou pela descrença nos estudos como propulsor de melhores condições de vida no futuro, considerando o agravante que muitas vezes a escola é mais entediante do que motivadora e criativa, não lhes é garantida a oportunidade ao trabalho decente, conceito explorado no documento Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude – ANTDJ que pode ser resumido em quatro pontos principais: Mais e Melhor Educação; Conciliação de Estudos, Trabalho e Vida Familiar; Inserção Ativa e Digna no Mundo do Trabalho; Diálogo Social.

A aprendizagem profissional, voltada não só para o trabalho, mas também para o desenvolvimento humano, cultural, social e econômico, revela-se uma questão que se impõe no contexto da sociedade do conhecimento, na perspectiva do despertar do sujeito e de seu capital social. Para tal propósito, organizam-se suas atividades e corroboram com elas um sem número de instituições de educação, ao lado de empresas, das famílias, programas dos governos e de outras instituições, envolvidas direta ou indiretamente com o binômio trabalho & educação. Esse movimento também se faz presente na realidade brasileira, conforme se pretende abordar nos tópicos seguintes.

### **6.2.1 A Educação Profissional e sua Vinculação ao Capital e ao Processo Produtivo**

Apesar da existência de iniciativas anteriores, pode-se afirmar que o início da História da educação profissional pública no Brasil coincide com o início do século XX, mais precisamente, a partir de 1909, quando o governo do Presidente da República Nilo Peçanha, por meio do Decreto nº 7.566, criou 19 Escolas de Aprendizes Artífices, das quais 18 localizadas nas capitais dos estados e apenas uma localizada no interior, na cidade de Campos - RJ. (MEC/SE-TEC. 2009 p.13).

Wittaczik (2008, p. 79), referindo-se às mudanças no processo produtivo e nas relações de trabalho, ocorridas no contexto sócio-político, e às influências que essas mudanças tiveram na organização e oferta da educação profissional no continente europeu, afirma que:

A partir da criação das escolas de Artes e Ofícios, as técnicas passaram a ser sistematicamente difundidas com o intuito de preparar gerações vindouras para a continui-

dade dos ofícios, especialmente no século XVIII, quando a Revolução Industrial inglesa promoveu profundas alterações nas relações de produção e capital e, consequentemente, nas estruturas e modelo de educação que deveria suprir o mercado produtivo, dominado pela burguesia emergente.

Naquela época, enquanto o cenário europeu apontava para uma realidade marcada pelas mudanças no sistema de produção, decorrente do processo de industrialização e da expansão do capitalismo, no Brasil se vivia um contexto social demarcado pelo longo período de escravidão, caracterizado por uma sociedade de economia rural, e um Estado politicamente controlado pela oligarquia de latifundiários. Nesse contexto, o processo de industrialização e o sistema de produção urbana encontravam-se ainda em fase inicial de estruturação, com grandes carências de mão-de-obra especializada. Isso, apesar dos grandes contingentes de desempregados que habitavam os centros urbanos, oriundos principalmente dos descendentes de escravos e das classes sociais populares, com baixo capital cultural, sem poder aquisitivo. Uma vez que os filhos da elite política e dos coronéis, donos do capital e detentores do poder político, via de regra, eram enviados para estudar na Europa, principalmente, na França.

A revolução industrial abriu espaço para as mudanças nos modos de produção e nas relações de trabalho, impulsionando a expansão do capitalismo. Nesse período, o pressuposto básico de sustentação ao sistema capitalista era a busca pela acumulação do capital, mediante a otimização do sistema de produção (produzir mais com o menor custo).

Essas premissas deram origem ao processo de produção em massa, organizado na lógica das linhas de montagem, na qual era possível identificar, ao longo da estruturação da cadeia produtiva, os perfis profissionais requeridos, bem como as habilidades de que os trabalhadores precisavam desenvolver para dar conta de suas tarefas.

Apesar de a revolução industrial ter surgido na Inglaterra, foi nos Estados Unidos onde primeiro se consolidou o modo de produção em linha de montagem e em larga escala, conhecido como taylorismo/fordismo<sup>46</sup>. Esse processo passou a exigir um perfil de trabalhador que não demandava grandes conhecimentos ou criatividade, mas uma boa capacidade física, de memorização e de repetição do movimento, uma vez que os postos de trabalho eram fixos e se caracterizavam por movimentos repetitivos no cumprimento das mesmas tarefas, ao longo da jornada

---

<sup>46</sup> Frederick Taylor (1856 - 1915), considerado por muitos como o pai da administração científica, em sua teoria geral da administração, buscou aplicar os princípios científicos de Descartes na administração e propôs a organização do trabalho e do processo produtivo dividido em estações, segundo determinado conjunto de habilidades ou comportamento específicos requeridos ao trabalhador, surgindo, por conseguinte, a linha de montagem. Henri Ford (1863 - 1947) considerando a importância (do ponto de vista econômico) da especialização do trabalho, segundo a proposta de Taylor, a implantou com sucesso na indústria do automobilismo.

de trabalho. Daí, a relevância de uma formação profissional que dispensava grandes exigências intelectuais, porém que tivesse por prioridade o desenvolvimento das capacidades requeridas ou habilidades manuais. Wittaczik (2008) reforça o pressuposto de que a proposta política de educação profissional surge em função das demandas do capital e do processo produtivo.

Fagiani et ali (2012, pp. 4204, 4205), ao se referir ao sistema de produção taylorista-fordista, afirma que dependendo das condições históricas, sociais e culturais em que foi vivenciado, ele envolveu, com algumas variações, “um conjunto de práticas político-institucionais e de controle do trabalho, bem como de formas de intervenção e resistência da classe trabalhadora de 1930 até 1960, quando começou a apresentar sinais de esgotamento”.

Com o advento da primeira guerra mundial e após o seu desfecho, veio o período de depressão da economia mundial, que se caracterizou pela instalação de crises no sistema produtivo e circulação de mercadorias, bem como, pela própria dinâmica do capitalismo, no desemprego, na diminuição do consumo e na quebra da bolsa de valores. Esses quesitos apontavam para o esgotamento do modo de produção, baseado na acumulação do capital e produção em massa, instalando um momento de crise, também, na própria essência dos fundamentos do capitalismo.

Foi a partir dessa crise, que a relação entre trabalho e capital passou por mais uma mudança ou metamorfose, com a intervenção do Estado, gerando condições para políticas públicas, propiciando o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, que alcançou seu apogeu na Europa central (e inclusive se expandiu para o leste europeu em sua versão do socialismo).

Ao apontar elementos para uma análise da política de educação profissional, Souza (2004) afirma que os momentos de crise são importantes para a própria sobrevivência do capitalismo, que, em sua capacidade de se auto metamorfosear, aproveita tais momentos para se reformular e se apresentar sob novas formas. Assim, para o autor:

A crise, paradoxalmente, é um elemento fundamental para o capital, na medida em que gera profundos processos de reorganização produtiva, de redefinição das relações de produção, assim como de reestruturação institucional do conflito de classe. Contraditoriamente, a crise é, ao mesmo tempo, elemento de destruição e de construção do próprio sistema. Os períodos de crise são uma demanda condicional ao desenvolvimento do capital, pois é nesses momentos que se produzem as rupturas necessárias para a conservação de suas bases de acumulação no processo histórico. Nos anos 30, por exemplo, momento em que se desenvolvia no Leste Europeu a experiência socialista, o capitalismo vivia sua mais importante crise. E foi justamente essa crise orgânica que tornou necessário um conjunto de medidas de contratendência que tratou de conduzir/reconduzir as classes trabalhadoras ao leito econômico-corporativo. (SOUZA, 2004, p. 4)

Esse contexto influenciou na definição das políticas públicas de organização e oferta da educação profissional.

### **6.2.2 Educação Profissional no Estado Nacional pós-30 ou Estado ampliado**

Embora o período da história política brasileira, de 1930 a 1945, compreenda uma parte do período de governo populista<sup>47</sup>, para os fins desta tese, cabe registrar os desafios postos e a efervescência política reinante no país, consequência, ainda, da revolução na organização da esfera estatal com a mobilização dos segmentos sociais.

Em meio aos movimentos sociais, surgiu, em 1932, um movimento em prol da educação que culminou com a publicação do “manifesto dos pioneiros da educação”. Esse manifesto fora elaborado por um grupo de estudiosos, filósofos e professores, fazendo um vasto diagnóstico/denúncia sobre a realidade da educação brasileira e propondo um conjunto de diretrizes e ações visando a uma ampla reforma na política educacional do país. Logo na introdução do manifesto, ao se referirem à realidade em que se encontrava a educação no país, assim se posicionaram os pioneiros:

Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrarias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 1)

Ato contínuo a essa crítica, o documento segue discorrendo sobre a fragilidade do planejamento, a descontinuidade, a fragmentação das iniciativas na área educacional, sua desvinculação da realidade concreta e a falta de uma objetivação, quanto às finalidades da educação, passando a apontar as razões para as mazelas às quais estava submetida, que podem ser resumidas na seguinte citação:

---

<sup>47</sup> O Estado de dimensões nacionais ganha novos contornos a partir do período que inicia em 1930 quando o Brasil foi politicamente conduzido pela ditadura do então presidente Getúlio Vargas. Nesse período, “O apelo direto às massas era uma marca da demagogia populista e da relação dos dirigentes nazistas e fascistas com a população, e Vargas soube tirar proveito máximo dessa estratégia. Fomentando o sentimento nacionalista em torno da ameaça do comunismo, a ditadura conseguia um apoio popular massivo. Este sentimento crescia ainda mais diante dos esforços industrializantes do governo, que aceleravam o desenvolvimento econômico e a entrada do Brasil no contexto internacional. Foram criados órgãos estratégicos para viabilizar este esforço de desenvolvimento, tais como o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Federal de Comércio Exterior. Foi desse período a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, que desempenhou papel fundamental no fornecimento de matéria-prima para o setor industrial”. (<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.htm>)

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar. (MANIFESTO OS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 1)

Ao se referir aos valores filosóficos e sociais a serem priorizados, como princípios da política educacional, o documento segue apontando para a proeminência de estruturação de um sistema educacional que se preocupe com a manutenção do equilíbrio entre os valores mutáveis e permanentes da vida humana, realçando mesmo sem uma citação direta, o trabalho como princípio educativo e sua importância como um valor permanente, afirmando que:

Onde se assegurará melhor esse equilíbrio é no novo sistema de educação, que, longe de se propor a fins particulares de determinados grupos sociais, às tendências ou preocupações de classes, os subordina aos fins fundamentais e gerais que assinala a natureza nas suas funções biológicas. É certo que é preciso fazer homens, antes de fazer instrumentos de produção. Mas, o trabalho que foi sempre a maior escola de formação da personalidade moral, não é apenas o método que realiza o acréscimo da produção social, é o único método susceptível de fazer homens cultivados e úteis sob todos os aspectos. O trabalho, a solidariedade social e a cooperação, em que repousa a ampla utilidade das experiências; a consciência social que nos leva a compreender as necessidades do indivíduo através das da comunidade, e o espírito de justiça, de renúncia e de disciplina, não são, aliás, grandes "valores permanentes" que elevam a alma, enobrecem o coração e fortificam a vontade, dando expressão e valor à vida humana? (MANIFESTO OS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 5)

De modo particular, as medidas que, na ordem instituída por uma nova elite política, engendraram o implemento de uma política nacional de educação, podem ser consideradas como sequência de uma marcha para a unidade da nação. Essa história tem como ponto culminante a ótica de um contexto dominado pela síntese de tensões entre tendências, e a reforma educacional era vista como um potencial dentro das contradições do modelo nacional-desenvolvimentista. Ainda, ao se referir aos fundamentos da educação nova e aos princípios da organização do trabalho pedagógico, o manifesto apresenta um exposto alinhamento para penetrar na corrente do progresso material e espiritual da sociedade.<sup>48</sup>

Apesar de esse documento ter efetivamente contribuído para o debate nacional na esfera acadêmica, sobre os fins e a estratégia social e cultural que conviria à educação no país, o poder

---

<sup>48</sup> Assim se expressam os autores: "A escola nova, (...) deve ser reorganizada de maneira que o trabalho seja seu elemento formador, favorecendo a expansão das energias criadoras do educando, procurando estimular-lhe o próprio esforço como o elemento mais eficiente em sua educação e preparando-o, com o trabalho em grupos e todas as atividades pedagógicas e sociais, para fazê-lo penetrar na corrente do progresso material e espiritual da sociedade de que proveio e em que vai viver e lutar. (MANIFESTO OS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p.8)

dominante não foi sensível a ele, e o processo de organização da política educacional seguiu em direção divergente, pouco acompanhando suas orientações.

Nesse período, o Brasil enfrentava problemas políticos e sociais específicos, tanto de ordem interna, quanto em relação ao contexto latino-americano e das relações internacionais. Em meio a essas preocupações, o Estado brasileiro fez sua opção política pela ideologia do nacional desenvolvimentismo.<sup>49</sup> Nesse contexto, a matriz do processo produtivo brasileiro, até então, baseada no modelo agroexportador centrado no campo, sofreu grandes alterações, passando o governo a investir na estruturação do processo de industrialização, centrado especificamente nos grandes centros urbanos, como São Paulo.

Este conjunto de preocupações intensificou o ambiente nacionalista já existente no interior do governo brasileiro, fazendo da perspectiva industrializante um projeto político de certos setores do Estado, entre eles, o Ministério das Relações Exteriores, que passou a defender a proposta de que o Brasil deveria transformar-se em potência regional, ampliando seus mercados com a produção de manufaturados, sobretudo para a América do Sul (...), e os militares, para os quais a questão primordial deslocava-se da hegemonia econômica para a busca, fundamentalmente, da hegemonia militar. (BRITO, [2006], p. 6)

A ênfase ao processo de industrialização do país passou a exigir mudanças, também, na educação, e a oferta de oportunidades educacionais passou a ser regulamentada por meio de vários instrumentos legais, editados pelo poder executivo, na forma de Decreto-Lei<sup>50</sup>, em um conjunto diversificado, em conformidade com a complexidade relacionada aos diversos setores sociais. Assim, conforme já apontava o manifesto dos pioneiros, a fragmentação da política educacional no país, que já era grande, ampliou-se com a edição de novos Decretos e leis Orgânicas, sempre nos interesses do processo produtivo, embora ideologicamente fossem justificados com muitas referências à valorização humana e ao processo de modernização social.

---

<sup>49</sup> O ideário do nacional-desenvolvimentismo, surgido no período do governo Vargas (de 1930 a 1945), representava nas palavras de Bastos (2006, p. 241) “a vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno, superando: (i) a especialização primário-exportadora: e (ii) a valorização ufanista das riquezas naturais, associada à ideologia da vocação natural (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas”.

<sup>50</sup> Decreto-Lei Nº. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, instituiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Decreto-Lei Nº. 4.073, de 30 de janeiro de 1942, Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-Lei Nº. 4.244, de 09 de abril de 1942, Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-Lei Nº. 6.141, de 28 de dezembro de 1943, Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto-Lei Nº. 8.529, de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto-Lei Nº. 8.530, de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Normal; Decreto-Lei Nº. 8.621, de 10 de janeiro de 1946, Dispôs sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC; Decreto-Lei Nº. 8.622, de 10 de janeiro de 1946, Dispôs sobre a aprendizagem dos comerciários e estabeleceu deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem; Decreto-Lei Nº. 9.613 de 20 de agosto de 1946, Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Destaca-se a criação das primeiras instituições do sistema “S”, visando à preparação de mão de obra necessária para impulsionar o processo de industrialização do país. Nesse sentido, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI – e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

Identifica-se, nesse movimento, o nexa entre políticas públicas, voltadas para a educação e as desigualdades, como uma questão histórica, especialmente, em se tratando da educação profissional. Costa e Soares (2015, p. 125) conferem um destaque a tal fenômeno.

A relação entre escola e pobreza no Brasil aponta outros elementos ligados ao papel da escolarização para a classe trabalhadora. É justamente no âmbito desta situação, quando a escolarização passa a ter um significado social mais relevante para a formação de uma mão de obra necessária ao desenvolvimento do capitalismo nacional, que a escola para os pobres (base social que compõe a chamada classe trabalhadora) passa a ser uma *questão* necessária ao desenvolvimento nacional.

Ao final da década de 1950, a lei 3.552/59 dispõe sobre uma nova forma de organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, dando início ao processo de transformação das escolas industriais e técnicas em autarquias. À época, o país tinha, como sistema público federal de educação profissional, as escolas técnicas localizadas nos centros urbanos e as escolas agrotécnicas, em sua maioria, localizadas em áreas rurais. Na década de 1960, o país passou por momentos controvérsos e significativas mobilizações de amplo espectro no contexto social e político. Após longo período de debates, em 1961, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, lei 4.024, que, apesar de já ser considerada defasada ao ser publicada, teve algumas virtudes, por exemplo, consolidar a organização do ensino no país, da pré-escola à universidade, em um único instrumento legal, revogando as Leis Orgânicas. Também, em relação à educação profissional, além de criar um capítulo específico, passou a permitir a continuidade de estudos em nível superior para os egressos dos cursos técnicos, um direito, até então, inerente somente aos egressos dos cursos de ensino secundário, ou científico.

Nesse período, o país se encontrava em um ambiente social em amplo processo de expansão econômica e com forte participação política dos movimentos populares, em especial, do movimento estudantil, principalmente no processo de discussão que vinha ocorrendo em torno da proposta de reforma do ensino universitário, então considerado excessivamente elitizante, pouco democrático e excludente. Para Cunha (2007), nessa época as críticas mais contundentes em relação ao ensino universitário se resumiam a duas questões específicas que “diziam res-

peito à estrutura educacional e à forma de acesso às mesmas”. Assim, “Para o movimento estudantil, a universidade era antidemocrática, inacessível à maioria da população, e funcionava apenas para a conservação de uma elite socioeconômica, como mantenedora do *status quo*” (CUNHA, 2007, pp. 2 e 3).

Frente a esse contexto, seria adequada uma reforma que, não só pudesse assegurar a garantia de universalização do acesso à educação, como, também, a democratização do acesso ao ensino superior. Para a autora, esses argumentos já haviam sido aceitos pelo então presidente da república João Goulart, que tinha decidido incluí-los na pauta das Reformas de Base. No entanto, a efervescência presente no contexto social e político, provocada pela participação dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, inclusive o movimento estudantil, enfrentando setores avessos à democratização do Estado e à ampliação dos direitos sociais, gerou uma instabilidade política que culminou com o golpe civil-militar de 1964 e a consequente limitação dos direitos civis, mudando parte dos rumos da história das reformas que estavam em discussão e, também, da política educacional.

### 6.2.3 A Educação Profissional no Período dos Governos Autoritários

Cunha (2007), ao discutir a reforma educacional, ocorrida no período dos governos militares, aponta vários fatores que contribuíram para que fosse efetivada:

O incremento do número de concluintes do ensino médio, associado à ampliação da procura de quadros mais qualificados à ocupação de novos cargos profissionais criados a partir da expansão econômica, a um crescimento da busca por vagas no ensino superior. A incapacidade das universidades em atender as necessidades sociais de educação provocou uma crise no sistema educacional brasileiro, que foi se intensificando ao longo da década de 1960. (CUNHA, 2007, p.2)

Nesse período, no cenário internacional, reinavam os riscos decorrentes das práticas de espionagem e de guerra fria, alimentada pelas duas grandes potências mundiais da época. Assim, enquanto aqui no Brasil, o processo de expansão do parque industrial e do capital florescia com vigor, as elites viviam sobressaltadas, assustadas e empenhadas na luta contra os fantasmas do comunismo, ideologicamente, alimentados pela política externa americana. Foi nesse contexto, que as reformas educacionais foram engendradas pelo poder dominante, orientadas segundo os princípios defendidos nos diversos acordos firmados entre o governo brasileiro e o governo americano<sup>51</sup>. Como resultados concretos desses acordos, a reforma do ensino superior

---

<sup>51</sup> Por meio da United States Agency for International Development - USAID, que no âmbito da educação ficaram conhecidos como os acordos MEC/USAID.

foi realizada por meio da lei 5.540, de 1968, que fixou “normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média”, promovendo dentre outros aspectos, a fragmentação do currículo com a implantação do sistema de créditos, a matrícula por disciplina e a departamentalização da universidade. Essas mudanças, na prática, visaram à desarticulação do movimento estudantil e à fragmentação acadêmica, como mecanismos de controle social e político.

Para a educação de primeiro e segundo graus, a reforma foi implementada por meio da lei 5.692/71, que estabeleceu as “diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus” e, no âmbito da educação profissional, implantou, de forma compulsória, o ensino profissionalizante no 2º grau. Com o advento dessa lei, o governo militar buscou atingir pelo menos dois objetivos específicos, diminuir a pressão por vagas no ensino superior e garantir a mão de obra reclamada pelo mercado. Nessa perspectiva, Cunha (2007, p, 8) afirma que:

O regime também conseguiu diminuir a demanda por ensino superior através da profissionalização do ensino médio, com a Lei nº 5.692/71, que reformava os ensinos de 1º e 2º graus. Com essa norma, o concluinte do ensino médio estaria apto para ingressar no mercado de trabalho, sem a necessidade de frequentar um curso superior.

Assim, seguindo as diretrizes emanadas dos acordos citados, a lei 5.692/71, além de servir aos propósitos políticos como estratégia de controle social, serviu também, mais uma vez, para direcionar os fins do sistema escolar, no sentido de atender às demandas do processo produtivo, inclusive com o acesso a novas tecnologias de produção e às exigências do capital. Nesse contexto, a educação profissional passou a ser utilizada, ou melhor, continuou sendo ofertada como estratégia para a formação rápida de técnicos nas diferentes áreas do processo produtivo e para a criação de um exército de reserva de mão de obra, destinado a atender aos requisitos do mercado.

A implementação das inovações tecnológicas e de novos mecanismos organizacionais dos meios de produção tendem a transformar os trabalhadores em coadjuvantes do processo produtivo, uma vez que na perspectiva de Kuenzer (2002, p. 44) “a máquina passa a ser sujeito da produção, da qual o trabalhador passa a ser mero apêndice; transfere-se, portanto, para a máquina, a ‘virtuosidade’ que pertencia ao trabalhador”. Nessa perspectiva, o foco do processo de formação profissional está menos centrado no sujeito, segundo seus condicionantes, para tornar-se sujeito social. Entretanto, priorizam-se as exigências do processo produtivo em relação ao domínio da tecnologia e ao manuseio dos equipamentos. Os processos de reestruturação

produtiva por meio da inovação tecnológica<sup>52</sup> apresentam-se como uma ferramenta de racionalização no uso da força de trabalho que, além de apresentar novas exigências e cobrar novas habilidades/competências, limita, também, o acesso na substituição da força humana pela máquina. De acordo com Kuenzer (2002, p. 47):

Ordinariamente, a ciência desenvolvida pelo capital e a seu serviço é a expropriação do conhecimento do trabalhador. Paralelamente a um pequeno número de funcionários altamente qualificados, que dominam todo o saber sobre o trabalho, se desenvolve uma imensa massa de operários desqualificados, que não dominam mais que o conhecimento relativo à sua tarefa parcial e esvaziada de significado pela simplificação do processo produtivo, cuja função é a eterna geração de mais-valia.

Os avanços científico-tecnológicos que coincidem com vultosos investimentos de capital incidem sobre a diminuição ou substituição sistemática da força de trabalho pela tecnologia, com a justificativa de manter a competitividade no mercado. Nesse movimento, está implícito o pressuposto da pretensa valorização dos mais aptos e capazes, que não só alimenta o argumento de que as oportunidades são iguais para todos, mas que nem todos podem ser vencedores, pois são as diferenças individuais que implicam na vantagem e sucesso dos mais capazes. Como também, tende a mascarar e naturalizar as desigualdades sociais e educacionais inerentes ao contexto da sociedade ocidental.

Assim, entra em cena o ideário da formação do trabalhador flexível, capaz de rapidamente se adaptar às exigências do processo produtivo, inclusive em relação ao fim da estabilidade no emprego, sendo essa situação interpretada inexorável e necessária, frente ao processo de modernização tecnológica dos meios de produção, passando a exigir novos perfis profissionais. Frigotto (2007, p. 525) afirma que:

Nas políticas de inserção dos trabalhadores, apaga-se a perspectiva do coletivo e realça-se a competição individual. Assim é que a perspectiva do direito ao emprego, regulado por um contrato social e tendo como base a organização coletiva dos trabalhadores, dilui-se na noção de empregabilidade, cujo escopo é que cada indivíduo responde por si próprio por seu sucesso ou insucesso.

A mensagem clara é que não há mais lugar para todos, mas apenas para aqueles que se adequarem ao conjunto de competências técnicas, científicas, culturais e afetivas que o mercado reconhece como desejáveis do 'novo' cidadão produtivo. Somente este tem escrito no rosto a condição de empregável. Condição esta, de acordo com a ideologia da empregabilidade, não mais estabelecida no horizonte de longo prazo, mas somente até que as partes assim o desejarem.

---

<sup>52</sup> Por sua vez, Plonski (205, p. 25) assim se manifesta sobre a relação entre políticas públicas e estímulos inovadores. "A inovação tecnológica vem sendo crescentemente invocada como estratégia para redimir empresas, regiões e nações de suas crônicas aflições econômicas e para promover o seu desenvolvimento. Por esse motivo, a implementação de políticas eficazes de estímulo à inovação tecnológica tornou-se, a partir dos anos 90, um dos eixos estruturantes da atuação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, que abrange 30 países comprometidos com a democracia pluralista e a economia de mercado."

Em 1978, foi publicada a Lei 6.545 que promoveu a transformação de três Escolas Técnicas (Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro) em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET<sup>53</sup>. A mudança na figura jurídica dessas instituições teve por finalidade promover a ampliação de sua autonomia, habilitando-as a atuar, também, com a oferta do ensino superior. No entanto, diferentemente das universidades, para os CEFET's, essa autonomia ficou limitada e restrita à oferta de cursos de engenharia de produção e de formação de tecnólogos em diferentes áreas profissionais.

#### **6.2.4 A Educação Profissional da redemocratização à nova Constituição**

Na década de 1980, a mobilização dos movimentos sociais e da sociedade civil, clamando pela redemocratização do país, incluía na pauta de suas reivindicações, dentre outros aspectos importantes da vida sócio-política brasileira, a volta das eleições diretas para presidente da república e alterações na política educacional.

Em 1982, foi promulgada a lei nº 7.044 de 18 de outubro, que alterou dispositivos da lei nº 5.692/71, flexibilizando a obrigatoriedade da profissionalização do ensino de 2º grau, permitindo a oferta de cursos de “formação geral”, com o currículo desvinculado da educação profissional. Tal iniciativa, dentre outros aspectos, arrefeceu as críticas sobre o sistema de ensino, que, por força da lei, era obrigado a ofertar a formação profissional no ensino de 2º grau, mas as escolas não recebiam a atenção necessária à sua instrumentalização.

Em 1988, foi aprovada pelo Congresso Nacional a nova Constituição Federal (CF), fortemente influenciada pelos movimentos populares, apontando para avanços significativos na vida social e política brasileira, com ampla agenda de direitos, para os quais as classes dirigentes e políticas não estavam preparadas. Tanto isso parece consistente, que atualmente o texto constitucional mais parece uma colcha de retalhos, em virtude de tantas emendas que recebeu e alterações que sofreu.

---

<sup>53</sup> A título de ilustração de longa vigência do ensino técnico em Pelotas. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, campus Pelotas, em 1917 era a Escola de Artes e Ofícios, em 1930 passa a ser a Escola Technico-Profissional. A Escola Técnica de Pelotas (ETP) é criada em 1942 pelo Presidente Getúlio Vargas, com início das atividades letivas em 1945. No ano de 1959, a Escola Técnica de Pelotas passa a autarquia Federal, e em 1965 passa a se denominar Escola Técnica Federal de Pelotas (ETFPEL). Em 1994, o Ministério da Educação transformou as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). [http://pelotas.ifsul.edu.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=2](http://pelotas.ifsul.edu.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2)

Oliveira (1999), em relação à CF de 88, pondera que pela primeira vez na história Constitucional do país, os direitos sociais são destacados com primazia para a educação. Ao longo do texto constitucional, em artigos distintos, inclusive com atualizações por meio de Emendas Constitucionais (EC), estão distribuídas as referências em relação aos direitos do cidadão à educação; aos princípios a serem observados na garantia desses direitos; e às atribuições e responsabilidades dos entes públicos e da família. O inciso V do art. 23 expressa que existe uma competência comum entre União, Estados e Municípios, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”; o inciso IX do art. 24 define que compete a esses entes públicos legislar “concorrentemente”, sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. Ambos incisos foram incorporados ao texto da CF de 88, por meio da EC nº 85, de 2015. O detalhamento das obrigações do Estado e a forma como devem ser entendidas, gestada e garantida à população, está presente nos artigos: 205 “a educação é direito de todos e dever do Estado e da família”; 206, define os princípios orientadores da prática educativa; e 208, que detalha a extensão dos direitos à educação. (BRASIL, CF de 1988). No entanto, Oliveira (1999, p. 71), alerta quanto aos verdadeiros fins, que segundo ele, são destinados à educação, sob o discurso da educação para a cidadania:

O discurso dominante sobre educação situa a sua possível importância na contribuição para o desenvolvimento econômico, e não para o desenvolvimento da cidadania e da participação política na sociedade democrática. Este ponto é crucial, pois, como o discurso da cidadania tem como fundamento último a igualdade de todos perante a lei, seu universo é a totalidade da população. Nesta medida a ideia de “educação para a cidadania” só tem sentido se for para todos indiscriminadamente. A concepção de educação para o desenvolvimento econômico pode ser para todos ou não, dependendo da funcionalidade que venha a ter em vista dos requisitos de mão-de-obra determinados pelo mercado de trabalho. Aqui, o fundamental é que a educação forneça, ao mercado, mão-de-obra adequadamente qualificada. A polaridade quantidade — qualidade tem, em educação, significados distintos para cada uma destas duas concepções.

As afirmações do autor parecem ganhar vida no contexto da educação profissional, por meio das reformas curriculares que foram implementadas nesse período. A Lei Nº 8.670/1993 dispôs sobre a criação de 19 novas unidades da Rede Federal, sendo 10 escolas agrotécnicas, 05 escolas técnicas e 04 escolas industriais. Também, foi nesse período que a Lei Nº 8.948 de 1994<sup>54</sup> dispôs sobre a transformação de todas as escolas técnicas federais em CEFET’s, seguindo a mesma lógica da política de expansão de vagas no ensino superior. Nesse processo,

---

<sup>54</sup> Lei 8.948/94, art. 3º: Art. 3º As atuais Escolas Técnicas Federais, criadas pela Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959 e pela Lei nº 8.670, de 30 de junho de 1983, ficam transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, nos termos da Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, alterada pela Lei nº 8.711, de 28 de setembro de 1993, e do Decreto nº 87.310, de 21 de junho de 1982.

chama atenção a não inclusão das escolas agrotécnicas no texto legal. Difícil afirmar se essa omissão foi proposital ou não. No entanto, pode ter ocorrido em função da interpretação de que as escolas técnicas estariam mais aptas e em melhores condições que as agrotécnicas para responder positivamente, também, à oferta do ensino superior. Isso, por estarem localizadas nos centros urbanos e, em geral, disporem de infraestrutura de laboratórios mais diversificados do que as agrotécnicas. Estas, em sua maioria, localizadas no interior e afastadas dos grandes centros urbanos, teriam menos condições para responder satisfatoriamente à nova demanda. Decorrente dessa omissão, o CONEAF passou a mobilizar forças políticas e a pressionar o Governo (MEC/SETEC), quanto à garantia do direito a essas instituições de, também, pleitear sua transformação em CEFET. Somente quatro anos depois, com a advento da lei 9.649/98, acrescentando o parágrafo 4º ao artigo 3º da lei 8. 948/94, foi que as escolas agrotécnicas tiveram seu pleito atendido<sup>55</sup>. No entanto, o processo de “cefetização”, mesmo para as escolas técnicas, não se deu de forma automática. Configurou-se lento e gradativo, em ritmo diferenciado para cada instituição, condicionado à apresentação de um plano institucional específico, segundo diretrizes emanadas pelo MEC/SETEC e submetido à sua aprovação.

Para além das diferenças entre escolas técnicas e agrotécnicas, o processo de transformação foi, também, influenciado pelas mudanças que vinham ocorrendo no cenário mundial, decorrentes, principalmente, do avanço tecnológico e de novas formas de comunicação com o uso da tecnologia da informatização, aliadas ao processo de expansão / mundialização dos mercados e transnacionalização do capital, colocando em cheque os modelos vigentes do sistema educacional. Fagiani et ali (2012, pp. 4204-4205) afirmam que, como resposta a essa nova crise,

O capital iniciou, ao longo das décadas de 1980 e 1990, um amplo processo de reestruturação que envolveu a introdução de inovações técnicas e/ou organizacionais no processo de trabalho, visando assegurar o controle sobre ele. A expressão mais evidente dessas mudanças foi o advento das formas toyotistas ou do chamado "modelo japonês" de organização do processo produtivo que se tornaram o novo receituário de eficiência e produtividade a ser seguido.

No Brasil, essas mudanças foram incorporadas às políticas educacionais na onda da do movimento pela qualidade total, que propunha, dentre outros aspectos, tanto a flexibilização dos processos produtivos, quanto a flexibilização e agilidade nos processos de formação do

---

<sup>55</sup> Lei 8.948/94, art. 3º, § 4º: As Escolas Agrotécnicas, integrantes do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, poderão ser transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica após processo de avaliação de desempenho a ser desenvolvido sob a coordenação do Ministério da Educação e do Desporto.

trabalhador. Essa onda passou, mas a intencionalidade do aligeiramento na formação profissional ganhou espaço e reforçou o atrelamento desse processo formativo aos interesses do capital. Nesse sentido, Deitos e Lara (2016, p. 168), chamam a atenção para o tencionamento em torno dos pressupostos e dos sentidos ideológicos das políticas de educação profissional no Brasil:

Compreendemos que a política educacional fica tencionada a atender às necessidades exigidas pela maioria da população trabalhadora e, ao mesmo tempo, procura responder às exigências que o processo de produção capitalista estabelece como requisitos técnicos, formativos e ideológicos, requeridos à composição da força de trabalho necessária e do estoque disponível para os setores econômicos nacionais e transnacionais.

Embora verdadeiro, o tencionamento provocado por esse dilema parece mais perceptível no plano teórico do discurso, já que o direcionamento formal das políticas e a realidade da prática pedagógica no interior das instituições formadoras parecem, salvo raras exceções, adequadamente definidas em seus propósitos, na perspectiva da composição da força de trabalho requerida pelo processo produtivo. Neste interim, situa-se, portanto, no centro desse dilema, os pressupostos desenhados para os IFs.

Para Mira e Romanowski (2009, p. 10212), as mudanças no mundo do trabalho ocorridas nas últimas décadas, “em função da reestruturação do sistema capitalista (e a consequente alteração do sistema de produção taylorista/fordista pelo toyotismo), trouxeram no seu bojo, novas determinações para a escola e para a organização do trabalho pedagógico”. Por seu turno, Fagiani et al (2012, p. 4205), em base às contribuições das novas tendências em debate, ressaltam que:

As características demandadas pelo trabalhador flexível envolvem o desenvolvimento de competências cognitivas superiores e de relacionamento, tais como: análise, síntese, criatividade, rapidez de resposta, comunicação clara e precisa, interpretação e uso de diferentes formas de linguagem, capacidade para trabalhar em grupo e de lidar, gerenciar processos para atingir metas, trabalhar com prioridades, avaliar, lidar com as diferenças, enfrentar os desafios das mudanças permanentes e buscar aprender permanentemente.

Essas demandas, cuja origem está na evolução e modernização dos processos produtivos, são apresentadas ao sistema educacional e incorporadas à política de educação profissional, como uma diretriz pedagógica para organização de seus processos de formação.

A definição de medidas que determinam a estrutura da educação e da formação profissional no contexto da política educacional realizada no país e regionalmente configurada nas unidades federativas não foge aos requisitos socioeconômicos elencados pelo processo produtivo e pelos seus gestores, personificados nas lideranças empresariais corporificadas em sujeitos e instituições socioempresariais, localizadas nos chamados ramos produtivos e econômicos do país, regiões ou localidades. (DEITOS e LARA, 2016, p. 169)

No Brasil, os efeitos dessas mudanças nas políticas públicas foram significativos e se fizeram sentir para além do contexto do sistema de ensino federal, formal. Fala-se aqui, da criação de novas instituições de educação profissional integrantes do sistema “S”, como providências de parte do governo, no sentido de tentar acompanhar o ritmo acelerado das mudanças e responder positivamente às demandas do processo produtivo por profissionais capacitados<sup>56</sup>.

Jacomeli (2010, p. 119) afirma que, a partir da década de 1990, tanto no Brasil, quanto na maioria dos países ocidentais, “as diretrizes das políticas educacionais, sob a égide do neoliberalismo e do discurso de globalização da sociedade capitalista, foram e são ditadas por organismos multilaterais”. Para a autora, “o marco da articulação de tais agências internacionais, como Banco Mundial, FMI, UNESCO etc., na explicitação das políticas neoliberais, foi dado pela Conferência Mundial de Educação para Todos<sup>57</sup>, realizada em Jomtien, em 1990”. Por sua vez, Deitos e Lara (2016, p. 169) afirmam que:

Uma visão hegemônica de liderança socioeconômica e política de setores empresariais, configurada como representação da classe proprietária dos meios de produção e, desse modo, promotora de determinada visão social e ideológica sobre educação e formação profissional, supostamente necessária aos mecanismos de funcionamento da sociedade, produz políticas formativas capazes de atender aos seus interesses imediatos e, contraditoriamente, negar o atendimento coletivo das necessidades educativas e culturais para o conjunto da população.

Os processos de trabalho podem ser analisados de maneira pragmática e mercadológica, com ênfase na necessidade da formação para o emprego ou para o mercado de trabalho nas condições vigentes. Nessa lógica, faz sentido a retórica de que os indivíduos podem ser responsabilizados individualmente pela aquisição das competências requeridas e, dessa forma, conseguem uma inserção num disputado mercado de trabalho. Num sentido inverso, esta visão faz emergir, também, a ótica de culpar o indivíduo, por uma alegada incompetência diante das oportunidades. Neste sentido, observa Souza (2010, p. 67):

---

<sup>56</sup> Nesse sentido, foram editados, dentre outros, os seguintes dispositivos legais: Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); [Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993](#). Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT.

<sup>57</sup> A Conferência da UNESCO com o apoio de outros organismos internacionais, realizada na Tailândia, em 1990, produziu o documento “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. No qual estabeleceu diretrizes para as políticas educacionais dos países signatários, dentre eles o Brasil, com compromisso político: “aprovamos o Plano de Ação com a finalidade de atingir os objetivos estabelecidos nesta Declaração”. Disponível <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>

A educação é concebida apenas como uma instituição que qualifica pessoas para a atividade na esfera econômica, no entanto, restrita ao mercado de trabalho. Desse modo, os trabalhadores buscam em sua qualificação saídas para ingressarem nesse mercado de trabalho, cada vez mais competitivo, e são estimulados a procurar a educação como forma de valorizar sua empregabilidade. O princípio que está em volta deste conceito é que o desemprego tem como causa a baixa empregabilidade da mão de obra, ou seja, sua desqualificação em face das exigências do mercado de trabalho. Assim, transfere-se do social para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos indivíduos. A empregabilidade está ligada aos conhecimentos, habilidades e esforço individual de adequação.

Acontecimentos importantes ocorridos na história da política brasileira, nesse período, produziram efeitos significativos não só no cenário político, mas também no contexto das políticas educacionais, dentre os quais, destacam-se: as mobilizações populares pela volta das eleições diretas para escolha do presidente da República; a construção de uma nova Constituição para a nação; as mobilizações pelo afastamento de um presidente, democraticamente eleito; o advento do plano real; e um período de ênfase às privatizações, ou nova abertura da economia ao capital global. Existem tensões entre tais acontecimentos, como entre o teor social com um extenso leque de direitos afirmados pela Constituição e o governo do presidente Fernando Collor, eleito pelo voto popular e que deu início à reforma do Estado, visando a sua conformação, segundo os pressupostos político-ideológicos ou, como alguns preferem, do neoliberalismo, inclusive no campo da educação.

Para Jacomeli (2010), foi exatamente nesse governo que teve início no Brasil a implantação das diretrizes para a política educacional propostas na declaração da UNESCO:

No campo da educação, seu governo inaugura o acordo estabelecido em Jomtiem, por ocasião da “Conferência de Educação para Todos”. Sua gestão na área é chamada por Vieira e Farias (2007), de “educação como espetáculo”. As suas propostas são recebidas pelos educadores com muito ceticismo e a política educacional que se inaugura apoia-se no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), divulgado em setembro de 1990. (JACOMELI, 2010, p. 122).

No segundo ano de governo, Collor enfrentou uma crise política interna que culminou com seu afastamento, interrompendo o curso das reformas previstas em seu plano para a educação. Na sequência, o fato mais relevante ocorrido na área da educação foi a Semana Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, em maio de 1993, como uma das estratégias para a elaboração do Plano Decenal de Educação (PDE), correspondendo ao decênio de 1993 a 2003, em atendimento ao compromisso assumido pelo país na conferência da UNESCO.

Durante a realização dessa semana, a pauta dos debates incluiu questões consideradas importantes e estratégicas para a política de educação básica. Esse evento, também serviu, politicamente, como palco para a assinatura do governo, juntamente com entidades da sociedade

civil, do documento “Compromisso Nacional de Educação para Todos”, contendo as diretrizes balizadoras para orientar a elaboração do PDE. Esse plano foi enviado pelo MEC aos estados e municípios para ser utilizado como referência e subsídio à elaboração de seus próprios Planos Decenais de Educação. O MEC esclareceu o seu significado, assim se posicionando:

Desta Conferência resultaram posições consensuais de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos e o compromisso de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, sobretudo de nove países<sup>58</sup> que apresentam baixa produtividade do sistema educacional. Integrando este Grupo, o Brasil através do Ministério da Educação e do Desporto elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, que está sendo objeto de discussão em todo o País. (BRASIL/MEC, 1993, p.1)

O PDE fez poucas referências à educação, sob o aspecto da inovação tecnológica, e, ainda assim, relacionadas à profissionalização dos alunos da educação de jovens e adultos.

### **6.2.5 A Educação Profissional nas transmutações dos anos 90**

Acontecimento importante no cenário político brasileiro, ocorrido na década de 1990, foi uma acomodação ao cenário internacional, com eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Tal governo foi orientado pelos pressupostos político-ideológicos, pautados pelo imperativo da urgência da internacionalização, pelo viés do neoliberalismo, das privatizações e das iniciativas de reformas, cujas preocupações giravam em torno da diminuição do tamanho do Estado, com o conseqüente aumento da iniciativa privada, inclusive no campo da educação. Salvadori e De Boni (2007, pp. 927 e 928), afirmam que na elaboração da proposta para a educação defendida neste período,

Tiveram como fonte de diagnósticos educacionais documentos escolhidos diretamente relacionados às reformas almejadas pelo Governo. Entre eles, segundo Cunha (1995), é possível destacar: a opinião de economistas na urgente necessidade de melhorar e mudar a qualidade da escola e preparar trabalhadores capazes de se adaptarem às inovações tecnológicas; o documento intitulado *Educação fundamental e competitividade empresarial (uma proposta para a ação do governo)* elaborado por técnicos do Banco Mundial (Washington) e da Organização Internacional do Trabalho (Genebra); as recomendações do CNPq a respeito da ênfase na pesquisa tecnológica e sua articulação com o setor produtivo; além de dados estatísticos e comparativos do Brasil com México, Taiwan e o Japão; a pesquisa de Sérgio Costa Ribeiro sobre evasão e a repetência no ensino de 1º grau e o modelo de administração, tendo como modelo padrões da qualidade total, seguido por Walfrido Mares-Guia na Secretaria da Educação do Estado de Minas Gerais; as recomendações do Banco Mundial para o ensino

---

<sup>58</sup> Os nove países mencionados na transcrição acima são: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

de 2º grau no Brasil; e o modelo das universidades estaduais paulistas para as instituições federais de ensino superior, no que diz respeito à produtividade, à ênfase na qualidade, à avaliação e à relação com o estado (autonomia).

As várias mudanças que ocorreram nesse período, no campo das políticas para a educação profissional, foram implementadas por força de lei ou por meio de decretos emanados diretamente do gabinete civil da presidência da república, sem a participação popular.<sup>59</sup>

Com o Decreto №. 5.225/2004, o governo buscou atingir pelo menos dois objetivos específicos: por um lado acabar com a polêmica, que desde o advento da Lei 6.545/78 havia se constituído e se instalado junto à academia, questionando se os CEFET's tinham, ou não, competência jurídica para ofertar e ministrar cursos de nível superior; por outro lado, buscou uma estratégia prática e política para, mais uma vez, promover a ampliação da oferta de vagas no ensino superior sem a criação de novas universidades, ou ampliação das já existentes.

A transformação do CEFET-PR na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), conforme expressa o artigo 3º da lei 11.184/05, teve por finalidade:

- I - desenvolver a educação tecnológica, entendida como uma dimensão essencial que ultrapassa as aplicações técnicas, interpretando a tecnologia como processo educativo e investigativo para gerá-la e adaptá-la às peculiaridades regionais;
- II - aplicar a tecnologia compreendida como ciência do trabalho produtivo e o trabalho como categoria de saber e produção; e
- III - pesquisar soluções tecnológicas e desenvolver mecanismos de gestão da tecnologia, visando a identificar alternativas inovadoras para resoluções de problemas sociais nos âmbitos local e regional. (BRASIL, 2005, Lei nº 11.184, de 7/10/2005)

Se por um lado, o advento da UTFPR fez justiça ao longo e árduo trabalho de preparação que os agentes sociais da academia daquela instituição, ainda na qualidade de CEFET, fizeram durante vários anos, por outro, despertou junto aos profissionais das demais instituições integrantes da RFEPT a expectativa de, também, verem suas instituições transformadas em universidade tecnológica. Essa expectativa se transformou em ponto de tensão entre os CEFETs, especialmente os mais antigos, e o MEC/SETEC, que, preocupado com a garantia da permanência da oferta de vagas públicas para a educação profissional técnica de nível médio, uma vez que a UTFPR promoveu a sua redução em favor da ampliação de vagas para os cursos superiores e

---

<sup>59</sup> São desse período: o Decreto Presidencial №. 5.225/2004, que elevou os CEFETs à categoria de Instituições de Ensino Superior; a lei 11.184/2005, que transformou o CEFET-PR em Universidade Tecnológica Federal; a Aprovação da Lei 9.394/96, “diretrizes e bases para a educação nacional”; o Decreto 2.208/97, que promoveu a reforma da Educação Profissional de Nível Técnico, a partir da regulamentação dos artigos 39 a 42 da Lei 9.394/96; a Portaria/MEC nº 1.005, de 10 de setembro de 1997, Implementou o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP; e a Lei Federal nº. 9.649, de 27 de maio de 1.998, que proibiu o poder público federal de investir na construção de novas unidades da Rede Federal de Educação Profissional;

de pós-graduação, tomou a decisão política de não seguir adiante com o plano de criar novas universidades tecnológicas. Nesse contexto, os casos mais emblemáticos são o CEFET-RJ e o CEFET-MG, que, empenhados nessa luta, protocolaram junto ao MEC/SETEC suas propostas para transformação em universidade tecnológica e, posteriormente, recusaram-se a aderir à proposta de criação dos IFs, continuando até hoje como CEFET.

No que se refere à lei 9.394/96, atual lei de diretrizes e bases da educação nacional – LDB –, apesar de ter sido aprovada pelo Congresso Nacional, tem origem em um substitutivo de projeto de lei, apresentado pelo então senador Darcy Ribeiro, que atropelou outro projeto cujo teor havia sido objeto de amplos debates, especialmente junto aos profissionais da educação e que, em grande parte, previa contemplar as reivindicações apresentadas. Assim, a atual LDB já nasceu confrontando com os anseios da comunidade acadêmica, promovendo a reestruturação da educação brasileira em apenas dois níveis (Educação Básica e Educação Superior). A partir de então, no âmbito da educação superior muitas mudanças foram implementadas, mas, tais acontecimentos fogem ao contexto de análise desta tese.

Referindo-se ao debate que vinha ocorrendo sobre a educação nacional, em especial sobre a formação técnico-profissional, Frigotto (1999) se posiciona:

Aprovada a nova LDB, o debate não se esgotou, pelo contrário, se tornou mais complexa e está repleto de mistificações e armadilhas. Com efeito, a LDB aprovada, de caráter minimalista como a define Saviani, resultou de um projeto que correu paralelo à longa e intensa negociação efetivada por mais de 30 instituições da sociedade civil, e expressa, na sua essência, o enquadramento da educação fundamental, média e superior, e da formação técnico-profissional ao ajuste mais amplo da sociedade brasileira à nova (des)ordem mundial.

O novo texto legal dedicou à educação profissional um capítulo específico (capítulo III), com apenas 05 artigos (39 a 42). No entanto, isso foi o suficiente para alimentar e manter aquecido o debate em torno das finalidades estratégicas dessa modalidade de ensino. Na lei, a proposta foi estruturada de forma distinta da educação básica, devendo, no entanto, ser desenvolvida em articulação com ela, conforme expressam os artigos 39 e 40 abaixo transcritos:

Art. 39º. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.

Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.

Art. 40º. 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. (BRASIL, 1996, Lei 9.394/96)

Segundo Amaral e Oliveira (2007, p.172), com a promulgação da LDB, em 1996, “a educação profissional tornou-se órfã do dever do Estado, em matéria de financiamento, e sua responsabilidade ficou diluída”. As controvérsias são múltiplas sobre as concepções de ensino vigente e, de acordo com algumas abordagens, traz novamente à baila a dualidade estrutural dentro do sistema nacional da educação brasileira. Assim, afirma Kuenzer (1999, p. 102-103)

Embora a nova LDB (Lei 9394/96) assegure a possibilidade de manutenção de cursos de habilitação profissional que integrem educação geral e formação profissional, o Decreto n. 2208/97, na prática, inviabilizou essa possibilidade. Da mesma forma, a equivalência entre cursos de nível médio, gerais e profissionais, conquistada desde a LDB de 1961, desaparece quando o mesmo Decreto determina que a continuidade de estudos depende do certificado de conclusão de ensino médio, e os novos cursos profissionais não exigem escolaridade anterior para a realização de cursos de nível básico e médio. Essa proposta é conservadora, porque retoma a concepção taylorista/ fordista que supõe a ruptura entre o saber acadêmico, desvalorizado por não ser prático, e o saber para o trabalho, desvalorizado por não ser teórico, contrariamente à compreensão contemporânea que mostra, a partir da crescente incorporação da ciência ao mundo do trabalho e das relações sociais, a indissociável articulação entre ciência, cultura e trabalho, entre pensar e fazer, entre refletir e agir. Em decorrência, não reconhece a transdisciplinaridade que caracteriza a ciência contemporânea.

Com a publicação do Decreto 2.208/97, sob a justificativa de regulamentação dos artigos de 39 a 42 da Lei 9.394/96, o governo federal, ignorando o contexto da sociedade civil em que se desenrolava um debate sobre as contingências e as finalidades da educação profissional, promoveu, de forma autoritária e unilateral, o que chamou de reforma dessa modalidade de educação. Esse ato, dentre outras consequências, oficializou a separação entre a educação básica e a educação profissional, ressuscitando o velho dilema do sistema dual de ensino, que há muito havia sido enterrado com as chamadas leis orgânicas, desde 1961. Sobre esse contexto, Mendes (2011) afirma que:

Depois de acirradas lutas com a sociedade civil organizada e de derrotas de projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, esse governo exara o Decreto nº 2.208/1997. A partir de então, a concepção tecnicista da educação técnica profissionalizante passa a imperar. Os cursos técnicos profissionalizantes desvinculados do ensino médio provocaram uma reviravolta na concepção político-pedagógica conquistada nos anos de 1980. (MENDES, 2011, P. 24)

Assim, na década de 90 a educação profissional foi colocada em evidência nacional por força da reforma imposta pelo Decreto 2.208/97, que a tirou do anonimato, mas a fez mergulhar em uma crise que a empurrou para um panorama político e pedagógico conflitante. Posto que, a partir de então, o governo passou a tomar várias medidas que podem ser interpretadas como contrárias à educação profissional pública, confrontando nessas decisões com o debate acadêmico sobre a função e sua importância, como oferta pública federal.

Nesse sentido, articulou no congresso nacional a aprovação da Lei nº. 9.649/1998, que alterou o artigo 3º da Lei Federal nº. 8948, de 1994, e, na prática, impôs limites para a política de expansão da RFEPT. Essa medida, aliada a outras ações, transferiu para a iniciativa privada, para os estados e para as organizações não governamentais a responsabilidade pela oferta da educação profissional e a manutenção de eventuais instituições que, por ventura, viessem a ser criadas com o apoio financeiro do governo federal, por meio de parcerias firmadas (única forma de a União poder investir em novas unidades de educação profissional, mas elas não mais integrariam a RFEPT). No contexto dessas parcerias, caberia ao governo federal liberar os recursos para construção e aquisição de equipamentos, e ao agente parceiro a responsabilidade pela gestão e manutenção dessa instituição. Na prática, essa medida seguiu perfeitamente alinhada com a política de diminuição do Estado e fortalecimento da iniciativa privada. Nesse sentido, Salvadori e De Boni (2007 p. 933) afirmam que:

Com esta Lei Federal a criação de novas instituições para a Educação Profissional ficou atrelada diretamente às parcerias, sem as quais não era mais possível criar nenhuma escola profissionalizante. Pode-se analisar esta Lei como uma forma da União ficar isenta da sustentabilidade destas instituições, responsabilizando somente o parceiro pelas formas de manutenção e gestão das escolas.

Em 1997, foi lançado o Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP), constituindo-se, na época, no maior programa lançado pelo governo federal destinado à modernização e à ampliação da educação profissional do país. O PROEP envolveu recursos da ordem de quinhentos milhões de reais, capitados pelo governo brasileiro por meio de parceria firmada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, que financiou 50% dos recursos e, internamente, junto aos ministérios da educação e do trabalho que financiaram os outros 50%, ficando cada ministério com a responsabilidade de liberar 25% dos recursos totais. A liberação desses recursos se dava mediante a assinatura de convênio, firmado entre a instituição beneficiada e o MEC/PROEP. Para tanto, a instituição interessada deveria apresentar um plano de trabalho, elaborado segundo diretrizes específicas expedidas pela coordenação do programa, que delimitavam a utilização dos recursos na execução das seguintes ações:

- reforma e ampliação de instituições federais ou estaduais já existentes;
- construção de centros de educação profissional sob a responsabilidade dos Estados e Distrito Federal, ou do segmento comunitário;
- aquisição de equipamentos técnico-pedagógicos e de gestão;
- aquisição de materiais de ensino-aprendizagem;
- capacitação de docentes e de pessoal técnico-administrativo;

- prestação de serviços e consultorias para a realização de estudos nas áreas técnico-pedagógicas e de gestão.

Nascimento (2012, p. 67), ao analisar as políticas de financiamento da educação profissional no Brasil, assim se posiciona em relação ao PROEP:

O PROEP foi marcado por institucionalizar um sistema paralelo de educação profissional que podia se articular ao sistema regular de ensino, porém só de forma concomitante ou sequencial e não integrada; e pela intensificação da oferta de cursos profissionais básicos, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como para trabalhadores com qualquer nível de escolaridade, mas sem promoção desta. O programa se constituiu como a firme demonstração, não só da interferência do mercado na formulação das políticas educacionais, mas também da transferência do capital público para a iniciativa privada.

Segundo Salvadori e De Boni (2007, p. 932), “durante o período de vigência do PROEP, de 1997 a 2006, foram assinados um total de 236 convênios” e “o Estado que mais recebeu escolas foi o de São Paulo, apresentando 44 projetos, seguido por Minas Gerais, com 25 projetos, Rio Grande do Sul, com 21 projetos, Santa Catarina, com 14 projetos e o Paraná, com 13 projetos”. Esses dados não são mera coincidência, quando se leva em consideração que as duas unidades da federação contempladas com os maiores volumes de recursos eram governadas, politicamente, pelo PSDB, partido a que pertencia o presidente da república. Na distribuição dos recursos do PROEP, por esfera de responsabilidade administrativa, fica evidente a prioridade dada aos segmentos privado e comunitário, em detrimento do setor público. Salvadori e De Boni (2007, p. 932) ilustram essa realidade no quadro 07, a seguir, mostrando que a política do governo para a educação profissional atingiu seu objetivo: reduzir a presença do Estado, em especial na esfera federal; fortalecer a iniciativa privada e atender às demandas do mercado.

Quadro 7 Valor total dos recursos do PROEP investidos por esfera administrativa

Projetos	Esfera Administrativa	Valor investido (R\$)
58	Federal	R\$ 126.713.368,00
87	Estadual	R\$ 192.153.168,00
91	Segmento Comunitário	R\$ 227.413.726,00
<b>Total de 236 Projetos Escolares</b>		<b>R\$ 546.280.262,00</b>

Fonte: Salvadori e De Boni, (2007, p. 932)

A expansão da educação profissional, por meio do segmento comunitário, não ocorreu exatamente como esperado pelo governo. Apesar do significativo volume de recursos públicos aplicados, muitas escolas não foram concluídas e algumas sequer chegaram a entrar em funcionamento, culminando com o seu fechamento ou mesmo com o abandono do projeto. Segundo

o Relatório Semestral do PROEP (2006, p. 43), essa situação foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, que por meio do acórdão nº 480/2005, item 9.2.1, determinou ao Ministério da Educação que:

No prazo de 180 dias, realize levantamento nos projetos financiados junto ao setor comunitário, para avaliar a existência de obras inacabadas ou laboratórios equipados de forma incompleta, que devam ser concluídos prioritariamente, e, na alocação de recursos do Programa, priorize a conclusão dos que apresentem condições e demanda para entrar em funcionamento tão logo sejam equipados, dando ciência ao Tribunal dos problemas identificados e das providências adotadas para cada um dos centros analisados.

Essa determinação do TCU já ocorreu na vigência do governo Lula (2003 a 2010), que por meio da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, dando nova redação ao § 5º do art. 3º da lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, superou as barreiras políticas e legais que impediam o investimento público na rede federal, possibilitando o lançamento do Plano de Expansão da RFEPT. Diferente do PROEP, esse plano focou na educação profissional pública e, além do investimento na construção de novas unidades, reforma e ampliação das já existentes, levou em consideração, também, as determinações do TCU. Nesse sentido, o Relatório Semestral do PROEP (2006, pp. 44 e 45) afirma que:

Dentro desse contexto, o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional apresentado pelo Ministério da Educação, por meio da SETEC, incluiu, na Exposição de Motivos ao Senhor Presidente da República, inicialmente, 17 (dezesete) escolas construídas, em construção ou paralisadas, financiadas pelo Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, de entidades dos segmentos comunitário e estadual que, por apresentarem dificuldades diversas, foram transferidas para a esfera federal, perseguindo o objetivo inicial de oferecer formação profissional pública e gratuita às respectivas comunidades.

A federalização das escolas criadas pelos estados ou pelas instituições comunitárias com recursos do PROEP, e que não foram concluídas, deu-se com a vinculação delas às instituições federais já existentes como unidades de ensino descentralizadas. O Relatório Semestral do PROEP (2006, p. 46), referindo-se como projetos/convênios do PROEP, apresenta a relação das instituições cujas escolas foram federalizadas e as respectivas instituições federais que as absorveram.<sup>60</sup> Assim, ao promover a expansão da presença do Estado na sociedade civil, por

---

<sup>60</sup> A lista se transcreve aqui: Por fim, convém ressaltar que as distribuições dos projetos/convênios do PROEP que foram federalizados, abaixo discriminados, seguiram orientação e definição estabelecidas pela SETEC/MEC: 1. Associação Brasil Profissional – Convênio nº 073/1999 – CEFET/BA; 2. Secretaria de Educação do Estado do Tocantins – Convênio nº 063/2001 – ETF/TO; 3. Fundação de Ensino Técnico de Apucarana – Convênio nº 141/2001 – ETF/PR; 4. Fundação Cultural, Educacional e Tecnológica de Francisco Beltrão – Convênio nº 132/99 – UTF/PR; 5. Fundação Educacional de Toledo – Convênio nº 033/2001 – UTF/PR; 6. Fundação Instituto Nacional de Artes Culinárias – Convênio nº 187/1999 – CEFT/SC; 7. FUNDATURVOS – Convênio nº 008/2005 – CEFET

meio da expansão da rede federal, o governo Lula o fez, também, no sentido de atender às determinações do TCU, além de retificar distorções ocorridas no plano de governo de seu antecessor, em relação ao PROEP e à preocupação, em ampliar a iniciativa privada na oferta da educação profissional em detrimento da oferta pública federal.

### **6.2.6 A Expansão da Educação Profissional a partir dos Institutos Federais**

Até o início do governo Lula em 2003, a RFEPT era constituída por 154 unidades, consolidadas em escolas técnicas, agrotécnicas, CEFETs, escolas técnicas vinculadas às universidades federais e a universidade federal tecnológica do Paraná.

Espraiada por quase todo o país, essa rede ainda permanecia totalmente ausente nos estados do Acre e do Amapá, ambos localizados na Região Norte.<sup>61</sup>

Nesse cenário, por mais paradoxal que possa parecer, apesar do atrelamento da educação profissional às exigências do mercado, como visto nos tópicos anteriores, a rede federal encontrava-se estrategicamente preterida em relação à iniciativa privada nas políticas públicas para a educação, inclusive com a União proibida de investir na sua expansão.

A partir das proposições do novo governo eleito em 2002, o olhar do Estado para a rede federal mudou de prisma. Iluminado pelos pressupostos políticos de uma articulação de movimentos sociais heterogêneos e mirando em sentido divergente à visão de seu antecessor, esse novo olhar levou em consideração pelo menos dois princípios básicos: a valorização da educação profissional como política pública e importante instrumento de promoção da cidadania, combate à pobreza, inclusão social e diminuição das desigualdades; e a ampliação do Estado na promoção e implementação de políticas sociais capazes de abranger a integralidade e diversidade do país.

Dentre as muitas ações do governo Lula na execução da política de educação profissional, o seu maior feito, além da promulgação da lei 11.195/05, que voltou a permitir à União

---

– Bento Gonçalves; 8. Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata – Convênio nº 085/2000 – CEFET/SP; 9. Fundação Saltense de Educação e Cultura – Convênio nº 209/2001 – CEFET/SP; 10. Associação Centro de Ensino Profissional de São João da Boa Vista – Convênio nº 195/1999 – CEFET/SP; 11. Centro de Referência Profissional do Instituto Técnico Profissionalizante de Bragança Paulista – Convênio nº 287/2000 – CEFET/SP; 12. Fundação Cultural de Caraguatatuba – Convênio nº 163/1999 – CEFET/SP; 13. Fundação para a Educação, Cultura e Desenvolvimento de Campos do Jordão – Convênio nº 145/2001 – CEFET/SP; 14. Fundação Monsenhor Luiz Gonzaga – Convênio nº 008/1999 – CEFET/MG; 15. IDSTP – Floresta – Convênio nº 133/2000 – CEFET – Petrolina; 16. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino superior e Desenvolvimento do Maranhão – Convênio nº 299/2000 – CEFET/MA; 17. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino superior e Desenvolvimento do Maranhão – Convênio nº 081/2001 – CEFET/MA; 18. Agência de Desenvolvimento de Guarulhos – AGENDE – Convênio nº 313/2001 – CEFET/SP.

<sup>61</sup> Informações disponíveis no sitio do MEC: <http://redefederal.mec.gov.br/historico>. Acesso em 01/08/2015

investir na expansão da rede federal, foi, sem sombra de dúvidas, a promulgação da lei 11.892/08, que culminou com a criação dos IFs, cuja especificidade será objeto de análise no tópico seguinte.

No entanto, faz-se aqui o destaque para dois programas, devido à importância e magnitude que assumiram nesse período: O Programa Brasil Profissionalizado (PBP) e o Plano de Expansão da Rede Federal (PERF). O PBP foi criado com a finalidade de fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica, por meio do repasse de recursos do governo federal, via assinatura de convênios com o MEC. Nesse sentido, desde a criação desse programa em 2007, até o final de 2014, seriam investidos 1,8 bilhões de reais nesse programa.<sup>62</sup>

Mais de R\$1,5 bilhão já foi conveniado pelo Ministério da Educação para estimular a implementação de ensino médio integrado à educação profissional nos estados. O dinheiro deve ser empregado em obras de infraestrutura, desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores. Até 2014, o programa conveniará recursos da ordem de R\$1,8 bi aos estados e municípios que ofertam educação profissional no país.

Com esse programa, além de cumprir com uma das metas do PDE, em vigência à época, o governo buscou ampliar a oferta de vagas públicas para a educação profissional, por meio do investimento na modernização e expansão das redes públicas estaduais, visando à implantação e à expansão da oferta de vagas para o ensino médio integrado à educação profissional. Além de obras e equipamentos, o PBP financia, também, a capacitação docente.

A concepção do Programa Brasil Profissionalizado, anunciada pelo governo Lula, é a de uma educação profissional voltada a todos os cidadãos com o propósito de prepará-los para o mundo do trabalho, com foco na permanente elevação de escolaridade; a criação de itinerários formativos; e o incentivo, de forma criativa, para o retorno de jovens e adultos à escola. (NASCIMENTO, 2012, p. 88).

Entre o PBP e o PROEP, são grandes as semelhanças quanto às estratégias utilizadas para mobilizar os estados na ampliação da oferta de vagas para a educação profissional, principalmente em relação ao apoio financeiro disponibilizado pela União. No entanto, entre ambos, há pelo menos duas diferenças conceituais e operacionais importantes: o PROEP financiou a oferta de vagas para a educação profissional de forma desarticulada do ensino médio, deu preferência para a iniciativa privada e não tinha como meta a elevação de escolaridade e sim a

---

<sup>62</sup> Informações do MEC, no site: [http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com\\_content&view=article&id=12325&Itemid=663](http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663). Acesso em: 01/08/2015

qualificação profissional; o PBP priorizou o financiamento do ensino técnico integrado ao ensino médio, direcionou o aporte financeiro para a rede pública estadual e pressupunha a continuidade de estudos com o retorno do jovem ou adulto à escola.

No entanto, em ambos, a descontinuidade do processo de financiamento representou sérios problemas para a permanência do funcionamento das escolas. Ainda que o forte do financiamento da União tenha sido para a construção e aquisição de equipamento, as despesas de custeio e manutenção ficaram sob a responsabilidade dos estados no caso do PBP e das instituições mantenedoras, no caso do PROEP, o que passou a exigir orçamento próprio desses entes e, conseqüentemente, a adequação das condições de funcionamento e oferta de vagas em suas escolas. Com a crise financeira e as limitações orçamentárias dos estados, as unidades construídas com recursos do PBP, em várias situações, também sofreram soluções de continuidade, implicando a falta de laboratórios e equipamentos. Vale salientar que esse programa ainda está ativo nas políticas do MEC.

O PERF, criado em 2007, teve por finalidade apoiar a ampliação quantitativa das unidades da rede federal, por meio da criação de novas instituições ou da implantação de novos *campi*, vinculados às instituições federais já existentes. O pressuposto político desse programa relaciona-se à ampliação da oferta de vagas e à utilização da educação profissional como instrumento social de qualificação dos cidadãos, por meio do combate às desigualdades, alteração das contingências dos desqualificados, promoção do desenvolvimento local e inserção profissional no processo produtivo. O PERF, que ainda não foi oficialmente extinto, no período de 2007 a 2014, teve o lançamento de três fases (fase I em 2007, fase II em 2008 e fase III em 2012).

Os IFs foram criados na fase II do PERF, como materialização de um projeto político-social que pressupunha, de forma inversa ao governo anterior, a ampliação do Estado e sua responsabilidade pela expansão e manutenção da educação profissional pública, concebida estrategicamente como um mecanismo de combate à pobreza, às desigualdades e promotora da inclusão social e produtiva de jovens e trabalhadores. Nesse sentido, os IFs têm como pressupostos, entre outras atribuições, abrir perspectivas para um contingente de indivíduos economicamente descartáveis e ainda aventar a possibilidade de obter alento de pressão social ou para obter politicamente voz ativa. Assim, o público alvo prioritário das ações dos IFs seria, em potencial, os jovens e adultos, em idade produtiva, que sem formação / qualificação profissional, encontram-se excluídos do mercado de trabalho.

O desafio posto para os IFs refere-se ao intuito de promover o resgate social, para favorecer a emergência de sujeitos por meio de processos formativos que possam garantir o acesso ou retorno ao processo produtivo. Para Martins (2003, p. 35), esses sujeitos sociais

São apenas o trabalhador potencial, o resíduo crescente do desenvolvimento econômico anômalo. Quando muito, são trabalhadores dos setores secundários e irrelevantes da produção. Por isso são excluídos. Não só, nem principalmente, excluídos das oportunidades de participação social. Mas, excluídos das possibilidades ativas do fazer História. (...) São descartáveis. Esse é o extremo histórico da coisificação da pessoa e de sua alienação.

Na fase I do PERF (2007), os critérios utilizados pelo MEC/SETEC para a definição das localidades a serem contempladas com unidades da rede federal foram os seguintes:

- região próxima aos arranjos produtivos instalados em níveis local e regional;
- indicadores educacionais e de desenvolvimento socioeconômico;
- existência de potenciais parcerias para a implantação da futura unidade;
- unidade da Federação desprovida de escolas da rede federal;
- regiões mais distantes dos principais centros de formação de mão de obra especializada ou em áreas de periferia de regiões metropolitanas.

Na fase II (2008), o MEC/SETEC levou em consideração, além dos critérios acima, as dificuldades vivenciadas na execução da fase I, tais como: a forte pressão política por novas unidades, o espaçamento geográfico entre elas e a possibilidade de parcerias entre estados e/ou municípios, especialmente em relação à doação, para a União, da área física destinada à construção da unidade. Assim, foram adotados os seguintes critérios:

- distribuição territorial equilibrada das novas unidades de ensino;
- cobertura do maior número possível de mesorregiões;
- sintonia com os Arranjos Produtivos Locais<sup>63</sup>
- aproveitamento de infraestruturas físicas existentes;
- identificação de potenciais parcerias.

Com as fases I e II do PERF, o tamanho da rede federal mais que dobrou, passando de 140 para 354 unidades. Foi construído até 2010 um total de 214 novas unidades, inclusive nos estados do Acre e Amapá, cobrindo assim, todo o território nacional. Quanto ao volume de

---

<sup>63</sup> De acordo com Costa (2010, pp. 127-128), o termo “arranjos produtivos locais” passou a ser utilizado com frequência no Brasil no contexto do debate sobre educação tecnológica, a partir da década de 1990, tendo o seu significado delineado como um espaço social, econômico e cultural, que se engendra por uma aglomeração de empresas ou por produtores que forma um conjunto de empreendimentos similares, podendo funcionar devidamente relacionados entre si, ou atuar de forma interdependente, interagindo num determinado espaço geográfico local, limitado através dos fluxos de bens e de serviços.

recursos envolvidos no PERF, em 2013, a Controladoria Geral da União – CGU – informou que no período de 2007 a 2012 foram investidos um total de R\$ 2.215.324.350,71, exclusivamente na construção de novas unidades. Desse montante, nas fases I e II, durante o governo Lula, foi investido um total de R\$ 1.196.926.143,00 e na fase III, já no governo Dilma, um montante de R\$ 1.330.547.608,00<sup>64</sup>. No contexto geral, além dos recursos apontados acima, outro significativo montante foi destinado para outras ações, dentre as quais destacam-se:

- estruturação e modernização tecnológica de laboratórios e aquisição de equipamentos e mobiliário para as novas unidades;
- contratação de novos servidores docentes e administrativos para a rede federal;
- capacitação e formação continuada de servidores;
- implantação da educação à distância na rede federal;
- manutenção do programa rede e-tec Brasil;
- implantação do programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos (PROEJA).

O esforço do governo Lula na implementação da política de educação profissional, com o comprometimento de recursos públicos não foi pequeno. Corroborando com essa afirmativa, Santos e Rodrigues (2015, p. 103) expressam que:

Constata-se, portanto, que no decênio analisado, as despesas com a Rede saltaram de R\$ 2,2 bilhões, em 2003, para R\$ 9 bilhões, em 2013, o que representa um crescimento da ordem de 309%. Tal fato nos permite afirmar que, num confronto entre a dotação orçamentária da Rede e a que foi destinada ao MEC, neste mesmo decênio, é irrefutável a afirmação de que no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e no da sua sucessora Dilma Rousseff a formação de força de trabalho com financiamento público foi o carro-chefe da gestão do Partido dos Trabalhadores, em termos de política pública para a educação.

No entanto, a execução dessa política priorizou mais os aspectos quantitativos e os dados estatísticos que permitiram à propaganda oficial enaltecer as ações do governo pelo volume e quantidade dos dados apresentados, do que pela qualidade das ações formativas. Dessa forma, a quantidade de unidades construídas, o quantitativo de novas vagas ofertadas, o incremento da matrícula, a quantidade de cursos, a quantidade de novos servidores contratados e a quantidade

---

<sup>64</sup> Durante o governo Dilma, houve um fato novo no cenário das ações do governo federal em relação à política de educação profissional, para além da expansão da Rede Federal, que foi a criação do Programa Nacional de Ensino Técnico (PRONATEC), cujo mérito foge ao escopo desta tese. Porém, é válido registrar que do total de investimento feito pelo governo Dilma na expansão da oferta de vagas para a educação profissional, o maior volume de recursos foi direcionado para esse programa, que abrange também, o financiamento de instituições particulares.

de novos profissionais à disposição do mercado de trabalho foram as referências para aferir a sua efetividade.

A despeito da boa disposição do governo em relação à educação profissional e ao efetivo e amplo investimento que foi realizado, em especial na RFEPT, o que se observa é que, na prática, manteve-se em curso o velho processo de formação focado nos interesses do mercado. Mesmo considerando a realização dos vários eventos de natureza pedagógica, na perspectiva da política do governo, o que importou mesmo foram os dados quantitativos, com o debate pedagógico sobre as finalidades do processo formativo ficando em segundo plano. Nesse sentido, Azevedo, Shiroma e Coan (2012, p. 31) fazem as seguintes considerações:

A responsabilidade da EPT nas curas dos males sociais é o que conduz o governo Lula a advogá-la como política pública e de interesse do Estado. Esse argumento, todavia, não leva em conta que este mesmo Estado é também constituído por atores sociais que defendem o interesse na manutenção de um tipo de ensino aligeirado e produtor de efetivos renováveis, destinado a ocupar postos de trabalhos de baixa remuneração porque, ao lado da qualificação, contraditoriamente, o modo capitalista de produção necessita produzir um exército de reserva.

Mesmo com o distanciamento entre os sentidos do discurso e o direcionamento das ações pedagógicas, a educação profissional, nesse período, galgou posição de destaque como política pública e foi efetivamente incluída na agenda política do governo. O que demarcou uma clara diferença entre o governo que atuava e seu antecessor. No entanto, ao considerar a importância dessa política é preciso levar em consideração os seguintes questionamentos:

Devemos perguntar em que bases o projeto de desenvolvimento econômico e social do Brasil de hoje supera ou se acomoda à lógica da divisão internacional do trabalho que, historicamente, reduz os trabalhadores a fatores de produção e, em razão disso, torna sua formação um investimento em “capital humano”, psicofísica e socialmente adequado à reprodução ampliada do capital. Em que medida o projeto nacional democrático popular não se dissolveu pela inserção subordinada do Brasil na economia internacional globalizada e, dessa forma, justificam-se as políticas de educação profissional baseadas nas teses do *man power approach*? (FRIGOTO; CIAVATTA; RAMOS, P. 1114)

Nessa discussão, tomando como pano de fundo o cenário brasileiro, o pesquisador se depara com um espaço repleto de especificidades históricas e sociais. As políticas públicas, voltadas à educação tecnológica, podem ser enfatizadas a partir das ações de redistribuição e das características que moldam o Estado, num determinado período histórico. Nesse contexto, Costa e Soares (2015, p. 129), em referência à teoria de Rawls<sup>65</sup>, consideram que:

---

<sup>65</sup> “A teoria da justiça como equidade foi apresentada por John Rawls em 1971, com a publicação da obra *A Theory of Justice*, que estabeleceu um novo marco em filosofia política na segunda metade do século XX, no mundo

Nessa estrutura básica estariam as ações relativas à educação escolar, principalmente para os menos favorecidos. Em termos práticos, não há como deixar de perceber na teoria de Rawls uma espécie de subsídio para as inúmeras políticas de equidade nas sociedades contemporâneas, que tem na educação (ou acesso ao ensino) um dos seus principais pontos de sustentação. Evidentemente, há de se questionar em que medida o Estado teria as condições de implantação de tais políticas, uma vez que, para alguns, essas ações poderiam representar uma excessiva intervenção nas relações sociais e econômicas. No modelo de Rawls, ações de redistribuição deveriam ser aceitas democraticamente pelos participantes da sociedade, ou seja, ao invés do *homo economicus*, que vela pela maximização de suas necessidades individuais, teríamos certo *altruísmo* dos cidadãos, tendo como referência o espaço público. Esse é um grande foco de críticas feitas ao pensamento de John Rawls, acusado por muitos de ser excessivamente teórico e otimista. Entretanto, o que nos cabe ressaltar é que em seu modelo há uma coerência entre a ideia de uma ação pública e o conceito de equidade.

Essas também são questões relativas às especificidades da modernidade brasileira, com diversos desdobramentos, devido aos atores sociais no jogo das deliberações, em termos desse processo histórico, para a área da educação e das formulações de políticas públicas, para a população jovem.

No decurso da política para a educação profissional, visando à consolidação da rede federal, houve, também, o movimento de internacionalização dos IFs.

Nesse sentido, o governo federal por intermédio do MEC/SETEC, com o apoio do CONIF, promoveu e apoiou várias missões internacionais com a participação de gestores e técnicos da SETEC, junto com reitores e técnicos dos IFs, objetivando o estabelecimento de parcerias para troca de experiência, mobilidade acadêmica e desenvolvimento de pesquisas entre os IFs e outras instituições congêneres. Esse esforço está demonstrado nas parcerias firmadas entre os IFs e Instituições congêneres de vários outros países até o final de 2010, conforme o quadro 08 a seguir:

Quadro 8 Parcerias Internacionais da Rede Federal, até 2010

País	Instituto Federal
Cabo Verde	IF de Goiás
Canadá	IFs Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins
EUA	IFs Pará, Amazonas, Paraíba, Pernambuco, Mato Grosso, Goiás, Espírito Santo e Sul-Rio-Grandense

---

ocidental. Sua teoria da justiça como equidade parte de um pressuposto ético motivacional, com a pergunta pelas razões para o compromisso enquanto membro de uma comunidade moral, defendendo a tese da co-originalidade de liberdade (*liberty*) e igualdade (*equality*) em uma sociedade marcada pelo pluralismo razoável (*reasonable pluralism*) de doutrinas abrangentes (*comprehensive doctrines*), visando fornecer uma orientação filosófica e moral para as instituições democráticas". (SILVEIRA, 2007, p. 169)

França	IFs São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Brasília e Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Guiné-Bissau	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Timor Leste	IF Ceará
Uruguai	IFs Sul-Rio-Grandense e Minas Gerais

**Fonte:** MEC/SETEC, [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/folheto\\_setec.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/folheto_setec.pdf)

Mesmo com todo o destaque que o governo Lula deu à educação profissional, nem por isso, suas ações escaparam às críticas. O debate em torno dos fins e propósitos da educação, inclusive da educação profissional, que já vinha ocorrendo, continuou vivo e com maiores expectativas em relação às possibilidades de mudanças. Posto que se tratava de um governo de apelo à democratização e inclusão social, que fora eleito em função de um projeto político, construído com base nos anseios populares, em sentido divergente ao de seu antecessor. No entanto, Azevedo e outros (2012, p. 35), em relação à educação profissional, concluem que:

O resultado é que o governo Lula encerrou os seus oito anos de mandato sem estabelecer uma sólida política de Estado para a educação profissional, além de contribuir para o aprofundamento do aligeiramento educacional deixado pelo seu antecessor, o governo FHC, mediante reformas intituladas como políticas de governo focalizadas no sistema produtivo, aprofundando a sua mercadorização.

As críticas mais contundentes à política do governo Lula para a educação profissional podem ser sintetizadas em dois aspectos: um de natureza pedagógica, que destaca as concepções políticas e curriculares da proposta do ensino médio integrado à educação profissional; outro, que se poderia caracterizar como de natureza política. Quanto ao primeiro, as críticas apontam para a desintegração curricular, a desarticulação dos conhecimentos e a manutenção da separação entre a formação básica e a profissional; o segundo, se funda nos argumentos de que, na realidade, as mudanças não passaram de mais um artifício para manter o velho com uma roupagem nova, permanecendo, portanto, a mesma intenção política do Estado de atender aos interesses do mercado, na oferta da educação profissional.

Frigotto et al (2005), em relação ao decreto 5.154/04, que revogou o decreto 2.208/97 e definiu as orientações para a oferta da educação profissional técnica de nível médio, afirmam:

A manutenção da validade das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, após a edição do novo decreto, dá continuidade à política curricular do governo anterior, marcada pela ênfase no individualismo e na formação por competências voltadas para a empregabilidade. Reforça-se, ainda, o viés adequacionista da educação aos princípios neoliberais... de que no Brasil não havia falta de empregos, mas de “empregáveis”. (FRIGOTTO et al, 2005, p. 1095)

Relacionada com a questão pedagógica, identifica-se mais uma vertente de questionamentos, quanto ao direcionamento e ao significado da formação profissional, a propósito das novas tecnologias.

Verificamos que, tanto os documentos normatizadores da educação profissional tecnológica brasileira quanto àqueles que definem a estrutura do curso estudado na Faculdade do Pará têm sido orientados para o desenvolvimento do “fazer”, do “saber-fazer”, não dando conta das bases científicas deste fazer e nem de uma formação que considere as relações histórico-sociais nas quais está inserido. Assim, o direcionamento dado à formação de tecnólogos tem, fundamentalmente, promovido a capacidade de aprendizagem dos processos tecnológicos específicos, incentivando à produção e a inovação científico-tecnológica e suas aplicações no mundo do trabalho, visando o desenvolvimento de competências profissionais tecnológicas, gerais e específicas. (GOMES, 2009, p. 10).

Frigotto (2005), em relação ao parecer nº 39/05 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que versa sobre a aplicação do decreto 5.154/2004, afirma:

O relator, de forma inteligente e competente, por conhecer bem o pensamento do governo passado e dos empresários, acomodou o Decreto n. 5.154/2004 aos interesses conservadores, anulando o potencial que está em sua origem. Sob as Diretrizes Curriculares Nacionais vigentes e um parecer que sedimenta a separação, as perspectivas de mudanças substanciais de ordem conceptual, ética, política e pedagógica, que poderiam ser impulsionadas pelo governo, ficam cada vez mais afastadas (FRIGOTTO et al. 2005, p. 1096)

As críticas à política governamental, talvez mobilizadas pela frustração frente a não realização da reforma do Estado, segundo as perspectivas alentadas por movimentos alocados mais à esquerda do campo político, também reclamam que o Estado não se afastou dos princípios liberais, a despeito de ter sido bafejado pelos ventos de apoio dos movimentos populares.

Para além dessas críticas, cabe reconhecer a legitimidade de um governo que se propôs implementar uma lógica política na condução do Estado brasileiro e, no que diz respeito à educação profissional, escolheu buscar mecanismos legais, que permitam a implementação de políticas que se destinam à ascensão de setores subalternos. Entretanto, devido ao seu perfil ideológico, os profissionais da educação ansiavam por ampla participação, na formulação das políticas desse governo e não esperavam que continuasse a governar por decretos.

Isso posto, mesmo frente às críticas e às controvérsias em torno das práticas, valores, intenções e propósitos das ações governamentais, não há como negar que, seguindo em sentido diverso ao de seu antecessor, o governo Lula, efetivamente, implementou mudanças e promo-

veu uma significativa expansão do Estado brasileiro, tanto no que se refere à promoção de políticas sociais de caráter assistencialista, quanto no campo da educação profissional, principalmente por meio das fases I e II do PERF.

Nesse contexto, observa-se que o governo Lula ascendeu ao poder por meio de um governo de ampla coalizão política, da qual fez parte segmentos sociais e partidos políticos que nunca se mostraram efetivamente alinhados com as premissas político-ideológicas da esquerda. Essa miscelânea de ideias e propósitos, além de forçar o permanente diálogo e o enfrentamento do jogo político da barganha, também exerceu influências sobre as políticas que foram implementadas por esse governo. Ao mesmo tempo, convém destacar que a formulação e ampliação de políticas públicas de cunho universal ou de combate explícito às desigualdades, constitui-se a partir do enfrentamento de múltiplos entrelaçamentos entre atores sociais e condicionantes históricos de cunho político e cultural.

Construir um Estado capaz de promover o acordo social e diminuir as desigualdades. Os países mais pobres, sem uma base industrial, estão tentando também adotar políticas novo-desenvolvimentistas, mas suas chances de sucesso são relativamente baixas devido à clássica armadilha da pobreza que enfrentam: os baixos níveis de educação, as dificuldades para se chegar a um acordo social amplo devido à grande distância entre o povo e as elites e a disposição das elites tradicionais para derrubar governos progressistas na primeira oportunidade que aparece para, assim, recapturarem o Estado. Isso, somado à dificuldade de se financiar investimentos com poupança interna, torna difícil governar tais países. Para países em tais condições, o populismo político – o contato direto do chefe do Estado desenvolvimentista com as massas sem a intermediação dos partidos políticos e das ideologias – é uma alternativa para alcançar o desenvolvimento, porque as massas dão-lhe legitimidade política. O populismo político é, apesar de seus perigos, uma via de inclusão dos pobres na política. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 828).

Mesmo considerando que o Estado brasileiro tenha mantido posicionamentos congruentes com os interesses do capital, parece inegável que a postura política do governo Lula assumiu as características do populismo político mencionado por Bresser Pereira na citação acima, principalmente no que se refere ao processo de expansão e interiorização da rede federal, culminando com um significativo efeito social positivo. Principalmente no que se refere à ampliação da oferta de oportunidades educacionais. Essa assertiva se situa, especialmente apropriada, em relação aos contingentes populacionais das mais diversas regiões do país, que sem essas medidas e sem a presença das unidades de ensino dos IFs em suas regiões, teriam continuado à margem do Estado e de oportunidades educacionais, sem visibilidade política e sem reconhecimento como sujeitos sociais.

### 6.2.7 Considerações Sobre o Significado Histórico

O percurso histórico da educação profissional no país seguiu uma longa jornada cheia de obstáculos, controvérsias e conflitos mais ou menos intensos, segundo o contexto sócio-político. Existem controvérsias quanto ao significado estratégico para o incremento da cidadania. Muitas vezes, a função social declarada na retórica oficial soa de forma contrária àquela efetivamente contextualizada na realidade concreta das ações levadas a efeito.

O movimento em curso esteve propenso a cumprir com os propósitos políticos delineados de conformidade com os pressupostos do capital, visando atender às demandas do mercado e do processo produtivo. Isso parece ter ficado demonstrado com bastante clareza ao longo deste texto, inclusive nos diferentes períodos referenciados.

No entanto, convém lembrar que o contexto aqui levado em consideração esteve referido à realidade política de um Estado que foi concebido, organizado e gerido segundo os princípios e pressupostos do liberalismo e, em grande medida, atrelado à lógica do capital financeiro especulativo. Tal realidade fica escancarada, quando se analisa o período do governo federal entre 1995 a 2002. Este fenômeno está expresso por Lenardão (2008, p. 198):

no final dos anos 1980, parte das classes dominantes brasileiras aderiu ao “moderno” programa sócio-econômico neoliberal: um conjunto de medidas que, no Brasil, materializou-se em abertura comercial, redução do papel do Estado como interventor econômico por meio de privatizações e freio à expansão de políticas públicas de caráter universal, uma reforma trabalhista regressiva e uma reforma da previdência redutora de direitos, entre outras.

Considerando a enorme expansão do Estado promovida no governo Lula, essa mesma realidade ambígua e contraditória permanece predominando no cenário político. Martins (2016, p. E1) afirma que:

Quando chegou ao poder, Lula e o Partido achavam que governar era uma questão de vontade política e que o presidente mandava no poder. Aos poucos descobriram que o poder manda no presidente e que sua margem de conduta autoprotetiva e verdadeiramente governante depende de uma arte que é completamente diversa dos pressupostos do maniqueísmo partidário e da retórica da porta de fábrica.

Nessa perspectiva, não seria racional ignorar tal contexto, nem a complexidade do jogo político que se desenrola no seu interior e, ingenuamente, pretender que, deliberadamente, de forma espontânea, os gestores à frente do Estado nacional, de repente, resolvam implementar uma política educacional contrária a tais princípios, ou em dissonância com os atores sociais que predominam nas instâncias de governo. Essas controvérsias constituem um emaranhado por vezes alheio à visão dos atores sociais, que, inclusive, podem ser surpreendidos em seus

propósitos. Ao mesmo tempo, convém apreender que uma política pública se constitui a partir de entrelaçamentos com múltiplos fatores e condicionantes.

No plano das políticas públicas, os aspectos que definem o Estado novo desenvolvimentista são o papel estratégico do Estado, a prioridade dada ao desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais. No plano político, o Estado novo-desenvolvimentista supõe a formação de um pacto político ou coalizão de classes associando empresários, a burocracia pública e a classe trabalhadora, coalizão esta que tem como adversários os capitalistas rentistas, inclusive os proprietários de empresas e concessões públicas monopolistas, os exportadores de commodities e os interesses estrangeiros. O aumento dos gastos sociais é crucial para este Estado, porque, no quadro da democracia, os eleitores exigem do Estado o aumento de gastos em educação, saúde, assistência social e seguridade social. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 814).

Em síntese, verifica-se que em meio à diversidade de interesses e intenções que permeiam o campo da política, as concepções de educação mencionadas no início deste capítulo, sempre estiveram presentes no contexto social e no percurso histórico da educação profissional, com espaço acadêmico para exercer maior ou menor influência sobre as concepções, programas e ações educacionais. Essas manifestações permanecem exercendo influências, com maior ou menor importância, seja no contexto da realidade concreta, seja no contexto das elaborações teóricas e das críticas que sempre acham espaço e motivos para serem formuladas. A inovação na legislação referente às instâncias educacionais em análise nesta tese reflete o quadro em que se encontram as forças políticas com acesso ao Estado brasileiro, em especial, ao MEC. Dessa forma, revelam-se as disputas em torno de diferentes projetos políticos, econômicos e educacionais. Em outros termos, isso significa uma visão de movimento do tempo e espaço, visualizando o antes e o devir da realidade e seus conflitos, reconhecendo os fenômenos sociais, dotados de significado histórico e não descolados da materialidade objetiva e subjetiva. Nesse sentido, o confronto entre o projeto político do Estado reduzido, que se encontrava em curso no período do governo FHC, e o projeto de Estado ampliado, delineado e implementado pelo governo Lula, torna-se claramente perceptível, seja por meio das decisões tomadas em relação à ampliação das políticas sociais, seja no processo de expansão da RFEPT. Foi nesse contexto social, complexo e diverso, que surgiu a proposta dos IFs, comprometidos com um rol de atribuições e responsabilidades, arroladas em sua lei de criação, concebidas por um governo de coalizão que, em meio às disputas internas, pautou sua gestão na expansão do Estado e nas políticas sociais. Os IFs trazem no seu “DNA” o apelo à uma pretensa capacidade de intervenção no seu território, como agentes de mudanças. Essas instituições e sua função social constituem os objetos de análise no próximo capítulo.

## 7 OS INSTITUTOS FEDERAIS: DOS CONDICIONANTES DE CRIAÇÃO À IDENTIFICAÇÃO DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DE AÇÃO

Os IFs são oriundos de um longo debate e de conflitos entre os atores sociais ligados ao campo da educação. Em particular, resultam da transição entre uma institucionalidade e outra, por meio da transformação das escolas técnicas e agrotécnicas federais e dos centros federais de educação tecnológica. Em suma, hoje os IFs compõem uma alentadora RFEPT e, do ponto de vista legal, em sua concepção, entendem-se como instituições detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar.

### 7.1 CONDIÇÕES HISTÓRICAS DA CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Não há como fazer uma distinção histórica entre o advento dos IFs e o governo de apelo popular, da era Lula, que por meio da dilatação das atribuições do Estado nacional, promoveu a expansão das políticas públicas sociais, inclusive para a educação em geral e a educação profissional em particular. No capítulo anterior, foi visto que o processo de expansão da educação profissional pública no Brasil ocorreu em quantidade, ritmos e tempos diferentes pelas regiões do país. Sempre no embalo das políticas públicas consubstanciadas em atos oficiais, segundo a capacidade de financiamento por parte do Estado que, como se sabe, nem sempre foi favorável.

O contexto da educação profissional, suas respectivas etapas e associação com as inovações tecnológicas são avanços destacados sinteticamente por Araújo e Lima (2014, p. 177).

O vetor institucional de educação profissional era constituído pelas escolas profissionalizantes, que vieram a formar o que hoje se denomina Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Tais unidades passaram por diversas transformações, até a constituição dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), atualmente denominados Institutos Federais de Educação (IFE).

A própria noção de RFEPT pode ser considerada como uma inovação no âmbito do discurso oficial e nos próprios enunciados legais e atos normativos. Mais recente, ainda, é a inclusão do termo “Tecnológica” ao enunciado dessa Rede.

O ano de 2008 pode ser considerado como o marco zero da criação dos IFs, com o advento da lei 11.892. No entanto, a própria constituição dessas Instituições não se deu de maneira uniforme. Em geral, foram criados a partir da transformação ou junção de instituições remanescentes de uma estrutura centenária já existente, ou mediante a criação de novas, já com a figura jurídica de IF, implicando na concretização de outras, com tamanhos variados. Nesse

movimento, no início do processo de discussão sobre o texto da lei 11.892/08, a proposta era criar apenas um IF por Estado. No entanto, ao longo das negociações, o poder da barganha política predominou, e o governo cedeu às pressões, em especial, dos quadros dos servidores públicos ávidos por parcela de poder nesta área, autorizando em alguns estados, a estruturação de mais de um IF. Se o advento dos IFs causou uma forte agitação no cenário político, a origem da ideia de sua criação permanece uma incógnita<sup>66</sup>.

Embora para Azevedo e outros (2012, p. 30), pareça não haver dúvidas, quanto à origem da fonte inspiradora para a proposta de criação dessas instituições. Segundo esses autores, essa se encontra na tentativa frustrada do governo Itamar de criar um “Sistema Nacional de Educação Tecnológica”, visando integrar as instituições da RFEPT aos “Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial, Comercial e Rural”, instituições integrantes do “Sistema S”, inspirado em orientações contidas em documentos elaborados por instituições internacionais<sup>67</sup>, “objetivando intensificar a formação de tecnólogos”. No entanto, tal proposta teria gerado descontentamentos junto ao movimento sindical e de parte da academia, o que implicou na sua não implementação e manutenção na obscuridade, até ser resgatada e efetivada no governo Lula.

A intenção do governo Itamar em criar um Sistema e um Conselho Nacional de Educação Tecnológica gerou descontentamentos tanto no movimento sindical quanto na academia, notadamente entre aqueles que se posicionavam politicamente contra o governo, pois consideravam que essa ação remetia ao fortalecimento da dualidade educacional. O processo foi mantido na obscuridade, de modo que pudesse ser alterado a qualquer tempo, como se notou mais tarde nas políticas do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011) ao criar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), alegando tratar-se da construção de uma “nova institucionalidade”. (AZEVEDO e OUTROS, 2012, p. 30)

Tendo sido essa a origem dos IFs, ou não, de fato, em abril de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.095, que estabeleceu as diretrizes para o processo de integração de instituições

---

<sup>66</sup> No desenvolvimento deste trabalho, não foi possível identificar com precisão, de onde surgiu a ideia de criação dos Institutos Federais. No entanto, em levantamento realizado junto aos ex-reitores, que à época (2007 e 2008) participaram, como membros do então CONCEFET, do processo de discussão do projeto de lei que deu origem à lei 11.892/08, foi possível identificar pelo menos duas versões plausíveis: Uma, aponta o próprio ex-presidente Lula, como o principal mentor da ideia, que teria surgido em decorrência de suas preocupações em reverter o panorama político desfavorável que existia em relação à Educação Profissional. A outra, aponta na direção do ex-ministro da educação Fernando Haddad, que em busca de uma alternativa para resgatar a RFEPT da quase clandestinidade em que se encontrava, teria, com a ajuda de alguns técnicos de sua equipe no MEC, elaborado uma proposta, que visava transformar o então CEFET-SP em Instituto Federal, como uma experiência piloto que se desse certo, seria expandida para toda a Rede.

<sup>67</sup> “Essa ação do governo Itamar ocorre na esteira da publicação de dois documentos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e da Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (Orealc) com vistas a realizar nos países da América Latina e Caribe uma ampla reforma educacional”. (AZEVEDO e OUTROS, 2012, p. 30).

federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos IFs. O que significa dizer que, nessa data, a decisão política sobre a constituição dos IFs, no âmbito do governo, já havia sido tomada. No que se refere ao decreto, até onde foi possível apurar, teria sido minutado no âmbito do MEC e encaminhado à presidência da república, por meio de Exposição de Motivos, assinada pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad, cujo primeiro parágrafo transcreve-se a seguir:<sup>68</sup>

Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Decreto que dispõe sobre a constituição, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica, da figura dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, como entidades jurídicas de natureza autárquica, vinculadas ao Ministério da Educação.

Como justificativa para o encaminhamento dessa minuta de decreto, o MEC apresentou os seguintes argumentos:<sup>69</sup>

Necessidade de dotar a Rede Federal de Educação Tecnológica de um novo modelo de instituição, capaz de responder de forma ágil e eficiente às demandas de formação profissional de recursos humanos para as diversas matrizes produtivas, fortalecimento dos arranjos produtivos locais, promoção e difusão dos conhecimentos científicos e tecnológicos, assistência na formação e capacitação técnica dos professores de ciências das redes estaduais e municipais de ensino e indução às práticas de empreendedorismo, cooperativismo e associativismo.

Assim, desde a sua fase embrionária, ainda na justificativa da intencionalidade de sua criação, os IFs foram matizados e engendrados, com o compromisso de responder de forma ágil e rápida à oferta de mão de obra qualificada, demandada pelos meios de produção, confirmando a orientação da política de educação profissional, segundo os pressupostos do modelo de desenvolvimento econômico, mesmo que tenham sido propostos por um governo pautado pela retórica de redimir o Estado brasileiro diante de sua grande dívida social.

A partir do Decreto nº 6.095, surgiu a proposta da lei 11.892/08, provavelmente, também minutada pelo MEC, dando origem à criação de nova feição institucional que se materializou nos IFs. Afirma-se aqui o provavelmente, posto que não foi possível identificar com precisão a sua origem ou autoria. No entanto, de fato coube ao MEC, por meio da SETEC, apresentar tal proposta para discussão, tanto ao CONCEFET, quanto ao CONEAF.

Essas discussões ocorreram ainda em 2007, e, no início de 2008, foi aberto pela SETEC, o processo administrativo nº. 23000.006729/2008-51, tendo como assunto o Projeto de Lei que

<sup>68</sup> Transcrição do primeiro parágrafo da Exposição de Motivos encaminhada ao presidente da república pelo então ministro da educação, Fernando Haddad, em fevereiro de 2007, versão de 30/03/2007.

<sup>69</sup> Texto extraído da Exposição de Motivos encaminhada ao presidente da república pelo então ministro da educação, Fernando Haddad, esclarecendo a “Síntese do problema ou da situação que reclama providências”, em fevereiro de 2007, versão de 30/03/2007.

instituía a RFEPT e criava os IFs. Esse processo foi submetido à apreciação da Consultoria Jurídica do MEC, que emitiu o Parecer N.º 302/2008-CGEPD, aprovado em 22.04.08, apontando algumas distorções na proposta da SETEC.

Em maio de 2008, a Coordenação Geral de Supervisão da RFEPT (CGSUP), órgão subordinado à Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal, integrante da estrutura administrativa da SETEC, elaborou uma Nota Técnica a ser encaminhada ao Ministro da Educação.

Dentre as discrepâncias apontadas pelo parecer jurídico e ponderadas pela nota técnica, faz-se aqui o destaque para uma situação específica, originada a partir das discussões sobre a proposta de lei, realizadas com as entidades representativas das instituições da Rede Federal (CONCEFET e CONEAF). Refere-se, aqui, à polêmica criada em torno da denominação a ser dada ao dirigente máximo da instituição que, ao compor a estrutura do novo ente, o IF, deixaria de ser autarquia e passaria à condição de *Campus* deste. Aparentemente sem importância, esse detalhe na verdade, transformou-se em uma questão política, envolvendo argumentações relacionadas à perda da autonomia de gestão e de poder político, inerentes ao cargo de Diretor Geral de CEFET, escola técnica e agrotécnica.

Esse embate ficou mais evidente e se acirrou, quando a pauta das discussões girou em torno da forma como se daria a constituição do IF mediante a integração de duas ou mais instituições já existentes, o que na prática significava a extinção de uma autarquia, que ficaria rebaixada à condição de *Campus*, em benefício da outra que seria alçada à condição de IF.

Assim, em meio ao debate sobre o nome a ser dado ao futuro dirigente, o que estava mesmo em evidência era a ameaça da perda de prestígio, espaço político e poder, de parte daqueles que teriam suas instituições transformadas em *Campus* dos novos entes. Nesse sentido, o cerne da questão foi o fato de que todas as instituições pré-existentes, fosse escola ou CEFET, gozavam do status de autarquias, detentoras de autonomia de gestão patrimonial, financeira e pedagógica. Nesse contexto, seus dirigentes máximos, nominados de Diretores Gerais, eram detentores de espaço, status e poder político para tratar diretamente com o secretário da SETEC, com o ministro da educação e, especificamente, no governo Lula, participar de audiências com o presidente.

Por conseguinte, a proposta de IF ameaçava esse espaço de poder legítimo, na expressão de Weber, mas também simbólico, segundo Bourdieu, que além de favorecer a mobilidade política desses gestores, facilitava também, a articulação da política de barganha ou moeda de troca, por meio do contato direto com parlamentares da bancada federal de seus estados, fosse, em Brasília, no Congresso Nacional, ou em suas bases políticas nos estados. A proposta colocava em risco, também, o status de autoridade e de personalidade de destaque, de que gozavam

esses gestores junto à comunidade local onde se encontrava a instituição. Assim, era de se esperar que qualquer movimento de mudança que representasse uma ameaça e comprometesse o poder desses dirigentes não seria aceito sem resistências.

Foi do CONEAF que, mesmo não sendo frontalmente contrário à ideia do Instituto, surgiu o movimento mais consistente de resistência contra a proposta de junção/integração de mais de uma autarquia para a formação de um Instituto. Aquele Conselho defendia a proposta de não integração das instituições e, sim, de transformação de todas as autarquias em Instituto, independentemente de sua condição de CEFET, escola técnica ou agrotécnica. A explicação para tal resistência pode ser simples: era sabido por todos que, em virtude do tamanho, localização e status de Instituição de Ensino Superior de que já gozavam os CEFETs, no processo de formação do IF a partir da integração de duas ou mais autarquias, essas instituições seriam alçadas à condição de IF, e as escolas agrotécnicas, em sua maioria, teriam de se conformar com a redução de seu status de autarquia à condição de *Campus* da nova autarquia.

Estabelecido o confronto de ideias e propostas, surgiu como estratégia apaziguadora e conciliatória, no âmbito do CONCEFET, a proposta para nominar os futuros gestores de *Campus* de reitores adjuntos. Essa proposta tinha como pressuposto político a perspectiva de que as resistências seriam amenizadas, e o sentimento de perda de status e poder daqueles gestores seriam menores, posto que alçados à condição de reitores adjuntos, continuariam a estar, de alguma forma, vinculados à gestão máxima da nova instituição ao lado do reitor. Segundo essa proposta, haveria em cada IF tantos reitores adjuntos, quantos fossem os *Campi* a ele vinculados. Tal proposta foi formalmente encaminhada pelo Conselho, acatada pela SETEC e incluída na nota técnica encaminhada ao Ministro da Educação. Porém, para além de sua dimensão política e corporativa, o bom senso apontava para a sua desconformidade do ponto de vista técnico e gerencial, cuja situação depunha contra sua efetividade prática. Tanto parece fato, que não foi contemplada no corpo da lei 11.892/08.

A legislação referente aos IFs pode ser compreendida como um produto de embate político travado entre atores sociais, bem como no interior do Estado, quanto ao desenho da educação profissional, como espaço próprio de luta por estabelecer uma visão hegemônica. Desse modo, antes do projeto da lei ser encaminhado ao Congresso Nacional, o MEC/SETEC publicou, ainda em 2007, a Chamada Pública nº 02/2007, com a finalidade de colher, analisar e selecionar propostas para a constituição dos IFs.

Segundo o item 3 dessa Chamada Pública, estavam aptas a apresentar propostas as seguintes instituições:

- Os Centros Federais de Educação Tecnológica, individualmente, ou em conjunto com outras instituições federais de educação profissional e tecnológica de seu estado;
- A Escola Técnica Federal de Palmas, individualmente, ou em conjunto com a Escola Agrotécnica Federal de Araguatins;
- Duas ou mais Escolas Agrotécnicas Federais, situadas em uma mesma Unidade da Federação, mediante apresentação de proposta conjunta; e
- A Escola Técnica vinculada à Universidade Federal do Paraná.

No item 1.1 dessa Chamada Pública, o MEC apresentou como justificativa para tal iniciativa os seguintes argumentos:<sup>70</sup>

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.

Dessa forma, o Estado sob o comando de um governo de coalizão, pautado pelo apoio de movimentos sociais e forças políticas de amplo perfil, ao propor a criação dos IFs, seguiu firme na condução da política de educação profissional na perspectiva do atendimento aos interesses hegemônicos que o constituem. Nesse sentido, a chamada pública já demarcava as bases para destacar as dimensões sociais e políticas dos IFs, corroborando com Santos e Rodrigues (2015, p. 93), quando afirmam que “em uma formulação sintética, portanto, sob o modo de produção capitalista, caberia ao sistema educacional a *(con)formação do cidadão produtivo*”. Prosseguem esses autores afirmando que:

Nesse sentido, a burguesia, desde sua chegada ao poder político, vem lutando para efetivamente reduzi-la à perspectiva da *(con)formação do cidadão produtivo* – e, apenas sob esta forma, potencialmente estendida à toda população, não por beneplácito do Estado ou de filantropos, bem ou mal intencionados, mas por necessidade intrínseca ao modo de produção capitalista. (SANTOS e RODRIGUES, 2015, p. 93)

À exceção do CEFET-RJ e do CEFET-MG que já haviam protocolado junto ao MEC suas propostas, visando à transformação em Universidade Tecnológica e a maioria das escolas

---

<sup>70</sup> Transcrição do item 1.1 da Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007, de 12 de dezembro de 2007

vinculadas às universidades federais (cujos conselhos universitários não autorizaram seu desmembramento), as demais instituições integrantes da rede federal responderam positivamente à chamada pública e apresentaram suas propostas de constituição e/ou transformação em IF, sendo aprovadas pelo MEC e devidamente incorporadas ao texto final da proposta de lei 11.892/08.

No Congresso Nacional, essa proposta não sofreu grandes resistências e foi aprovada com facilidade, inclusive com a adesão de parlamentares da oposição que vislumbraram, em tal proposta, uma grande oportunidade política. Assim, a lei 11.892/08 foi aprovada, incorporando as propostas de constituição dos IFs, mas ignorando a proposta para criação da figura dos reitores adjuntos, permanecendo no texto legal a redação original, definido como Diretor Geral de *Campus* o título do cargo dos dirigentes máximos dos *campi* dos IFs.

Se a proposta para criação dos cargos de reitores adjuntos não foi acatada pelo legislativo e não surtiu o efeito político desejado por seus proponentes, acabou por impingir, de forma involuntária, um grande prejuízo à estrutura dos IFs. Posto que, ao ser formulada, foi retirado do projeto de lei, em debate, o artigo que propunha a criação do cargo de vice-reitor, e, ao ser rejeitada no Congresso Nacional, tal artigo não retornou ao texto legal final. Consequentemente, o IF foi criado com os cargos de Reitor, Pró-Reitores e Diretores Gerais de *Campus*, mas diferentemente das universidades, sem o cargo de vice-reitor.

Como estratégia política para amenizar o descontentamento e acalmar os ânimos exaltados dos insatisfeitos com o processo de transformação de suas instituições em *Campus* e a não criação dos cargos de reitores-adjuntos, a SETEC decidiu, unilateralmente, manter uma estrutura organizacional diferenciada para os *campi* que se originaram a partir da transformação das escolas agrotécnicas, permitindo que permanecessem com a mesma estrutura de cargos e funções de que dispunham quando eram autarquias. Essa situação imposta pela SETEC, se por um lado realmente serviu para enfraquecer as resistências das ex-agrotécnicas, por outro, criou novos problemas às instituições recém-criadas e aos seus gestores. Posto que, frente à realidade que tiveram de administrar e que perdura até então, coexistem *campi* em um mesmo IF, com capacidade instalada e tamanho similar, mais com estruturas de cargos e funções diferentes.

Os IFs foram criados em todos os Estados brasileiros nas seguintes quantidades: Minas Gerais (05) além do CEFET-MG, Bahia (02), Pernambuco (02), Santa Catarina (02), Paraná (01) além da UFTPR, Goiás (02), Rio de Janeiro (02) além do CEFET-RJ e Rio Grande do Sul (03), nos demais, foram criados apenas um IF por Estado. Atualmente, no âmbito da Região Norte do Brasil, conforme apresentado no quadro 09, a rede federal está assim constituída:

Quadro 9 Rede Federal de Educação Profissional na Região Norte, até 2014

ESTADO	INSTI TUIÇÃO	ATÉ 2005 Pré-Expansão	ATÉ 2010 Fase I	ATÉ 2012 Fase II	ATÉ 2014 Fase III
ACRE	IFAC	00	01	04	05
AMAZONAS	IFAM	04	10	10	14
AMAPA	IFAP	00	00	02	04
PARÁ	IFPA	07	13	14	19
RODONIA	IFRO	01	05	06	07
RORAIMA	IFRR	01	02	03	05
TOCANTINS	IFTO	02	06	06	08
TOTAL	07	15	37	45	62

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do MEC/SETEC, SIMEC, 2013

Santos e Rodrigues (2015) identificam, no quadro mais amplo das políticas públicas, contradições entre a intencionalidade manifestada na criação / expansão dessas instituições e o que vem ocorrendo na prática:

Ao analisar a política de expansão territorial, interiorizada e em larga escala da educação profissional no Brasil, concebida a partir de 2005, e, na prática, iniciada em 2008, com a aprovação da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, podemos afirmar que o percurso da construção e da consolidação deste projeto educacional é marcado pelas contradições entre as intenções expressas nos discursos e nos documentos do Ministério da Educação (MEC) e aquilo que realmente vem ocorrendo nestes cinco anos de existência da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. (SANTOS e RODRIGUES, 2015, p. 93)

Para esses autores, as contradições do processo de expansão podem ser relacionadas em duas situações distintas: a primeira tem a ver com a “origem e a função social da escola na sociedade capitalista, que, nesse sentido, coloca limites estruturais, isto é, históricos à política aqui analisada”. (SANTOS E RODRIGUES, 2015, p. 97). Nesse sentido, o discurso oficial indica uma direção ou tenta atribuir aos IFs uma missão ou responsabilidade, cuja dimensão social e estrutural, de forma isolada, como política pública, não são capazes de corresponder, por exemplo, o combate às desigualdades e a inclusão social por meio dos processos de formação profissional, quando não há, ao lado da ação dos IFs, a implementação de outras políticas que, possibilitem o enfrentamento da questão social geradora das desigualdades e da exclusão.

A segunda situação tem a ver com “os limites da educação brasileira, em si, se levarmos em conta o panorama que expressa a sua totalidade, ou seja, em todas as suas etapas do ensino, notadamente o ensino fundamental”. (SANTOS E RODRIGUES, 2015, p. 97). Quanto a esse aspecto, os autores afirmam que:

O que temos assistido nesta nova política de expansão da RFEPT é a ampliação interiorizada dos institutos federais, em todo o país, com o objetivo declarado de proporcionar à população, como um todo, a oportunidade de frequentar escolas de educação profissional mantidas pelo governo federal, em diferentes modalidades e níveis. Tal objetivo, contudo, é formulado sem levar em conta a necessidade de estabelecer uma política pública no sentido de solucionar os graves problemas de ordem socioeconômica, presentes na sociedade brasileira, e que contribuem decisivamente no fraco desempenho da educação básica no País. (SANTOS E RODRIGUES, 2015, p. 97)

Essas inconsistências indicam a necessidade do aprimoramento da atenção de parte do Estado, para um espectro mais amplo de políticas públicas a serem implementadas, juntamente com as ações de formação profissional dos IFs, segundo as realidades e os contextos sociais nos quais estão presentes, no sentido da intercomplementaridade de ações. Posto que, as dimensões sociais são diversas e não demandam somente de oportunidades de formação profissional. Por outro lado, os IFs, como entes públicos parecem incapazes de sozinhos, abarcar todo o rol dessas demandas.

## 7.2 O INSTITUTO FEDERAL COMO INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Os IFs representam, atualmente, a estratégia mais relevante do Estado brasileiro para a execução da política pública de educação profissional. No entanto, essas instituições surgem no cenário educacional brasileiro em meio a um contexto político e social envolto na disputa entre dois projetos distintos de sociedade: De um lado, o projeto que estava em execução, concebido e executado perfeitamente alinhado com as políticas liberais, conforme visto nos capítulos anteriores desta tese e que, como tal, impunha reservas e limites ao Estado em relação à ampliação das políticas sociais e do investimento público, em especial, na manutenção ou expansão da educação profissional pública, provocando a estagnação da RFEPT; Do outro lado, apresenta-se como esperança e perspectiva de mudanças, um novo projeto de sociedade, sustentado por uma coalizão de forças políticas internamente divergentes, mas que resolveram se unir objetivando a conquista do poder do Estado. Esse novo projeto, mesmo sem confrontar explicitamente com os fundamentos liberais, aponta em direção contrária, sustentando seus pressupostos de ação na expansão da presença do Estado, junto à sociedade, e do orçamento público, por meio da implementação de políticas e programas sociais, sob o argumento do combate à pobreza, às desigualdades e da promoção da inclusão social e produtiva.

No confronto desses dois projetos, a complexidade do contexto social se acentua na medida em que a estrutura do Estado brasileiro se manteve inalterada, mesmo diante da efetivação das políticas sociais do novo projeto. Assim, o governo tido como de esquerda, ascendeu

ao poder e instalou-se, envolto em contradições que se refletiram nas políticas públicas, em especial, na educação profissional. No centro desse movimento, surgiram os IFs impregnados pelos pressupostos do novo projeto social, mas marcados e comprometidos, em produzir impactos culturais, com as premissas do velho modelo de oferta das oportunidades de formação profissional, segundo os interesses e demandas do processo produtivo, por força de sua lei de criação.

Assim, esse parece ser o enredo no qual se situa a raiz do dilema enfrentado por essas instituições, já abordado em tópicos anteriores desta tese e que será retomado neste.

Como instituição de educação superior, básica e profissional, com estrutura pluricurricular e *multicampi*, os IFs surgem com uma singularidade que os diferenciam, em sua concepção e forma de atuação, tanto da universidade, quanto de qualquer outra instituição de educação profissional. A especificidade dessas instituições se concretiza no enunciado de seus objetivos, conforme o disposto no artigo 7º da lei 11.892/08 e incisos transcritos a seguir:

Art. 7º Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

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

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

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

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:

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.

O rol de atribuições listadas como próprias dos IFs, bem como, o campo de atuação indicado, revela-se bastante amplo. Porém, é exatamente nessa amplitude de possibilidades de

atuação, que essas instituições se estabelecem como uma proposta singular e diferenciada. O modelo dos IFs se consolida como único e não encontra similar, seja no país ou no exterior.

Por ser inovador, o advento dos IFs não passou despercebido e provocou reações diversas nos diferentes contextos sociais e políticos. Do ponto de vista social e das cidades que passaram a conviver com a presença dessas instituições, o processo de expansão da RFEPT, por meio da implantação de novas unidades dos IFs, despertou e alimentou sentimentos e expectativas diversas. De início, veio a desconfiança quanto à credibilidade desse processo, alimentada pelas experiências negativas e decepções já vivenciadas pela população, com múltiplas carências, em relação a tantas promessas alardeadas por políticos e representantes do Estado, porém nunca cumpridas. Uma reação normal da comunidade ou uma manifestação cultural, relacionada ao que Schutz, citado por Castro (2012), chamou de noção de “reservas de experiência”.<sup>71</sup>

Ocorre que, por vezes, essas desconfianças só arrefeceram e aos poucos foram se dissipando, dando lugar a outros sentimentos mais positivos, à medida que as unidades foram se concretizando e iniciando suas atividades. Então, de forma diferente, outras expectativas passaram a ser alimentadas pela comunidade local. Dessa feita, centradas na esperança de novas oportunidades e perspectivas de ascensão social, principalmente para os seus filhos, a partir das ações dos IFs. Assim, um turbilhão de sentimentos e expectativas, por vezes, contraditórias surgia em meio às comunidades locais, à proporção que os IFs confirmavam suas presenças e suas unidades entravam em funcionamento.

Num movimento constante de reelaboração de suas reservas de experiência, outros sentimentos e dúvidas surgiam entre os sujeitos sociais do local e adjacências, com questionamentos sobre até que ponto era mesmo verdade que seus filhos e eles próprios teriam oportunidades e espaços para “entrar naquela instituição”. Em síntese, queriam saber se as unidades dos IFs realmente eram recintos educacionais públicos, destinados também a eles. Esses sentimentos, expectativas e incredulidades eram alimentados, em grande parte, pelo histórico de um contexto social, marcado pela diversidade das desigualdades, pela invisibilidade política a que estavam imersos os sujeitos sociais do lugar em relação ao Estado e pela inexistência ou precariedade das instituições públicas, especialmente, nas localidades do interior, afastadas dos grandes centros urbanos e nas áreas rurais.

---

<sup>71</sup> Para Castro (2012, p. 55), “Reservas de experiência, tipicalidades da vida cotidiana e estruturas de pertinência conformariam, segundo Schutz, a cultura. Elas seriam herdadas socialmente. Porém, também seriam reelaboradas, continuamente, ao longo do processo social”. “A noção de reservas de experiência se refere à sedimentação dos saberes herdados pelo indivíduo, seja por meio de suas experiências próprias, seja por meio de seus educadores – ou seja, sejam eles de natureza prática ou teórica”

A presença dos *campi* dos IFs provocou um choque de realidade junto aos sujeitos sociais do local. Mas, passados os efeitos dos impactos iniciais, essas instituições foram bem aceitas pela comunidade, em face das expectativas de atendimento às múltiplas demandas sociais locais, representando, assim, um alento como presença efetiva do Estado.

Para compreender essas instituições de uma forma ampliada, além da noção de instituição educacional, convém atentar para as interfaces de reciprocidade e disputas que se consolidam nas relações e interações que se fazem necessárias com outras instituições, como grupos de disputa para participar de decisões dentro da esfera estatal.

Nosso conceito de instituições, (...), abarca uma perspectiva conflitiva, pois, para Thelen (1999: 382), as instituições são vistas como legados de processos históricos concretos, ou seja, lutas em torno das definições sobre o formato e finalidade das instituições. As instituições também não atuam isoladas umas das outras, um set, um grupo de instituições, em geral, se complementa e se reforça mutuamente, sugestão que nos faz pensar em diversos entes da administração pública federal dependendo e influenciando nas suas relações recíprocas. (MACHADO, 2013, p. 103).

Do ponto de vista político, o advento dos IFs representou uma confluência de demandas de atores sociais, bem como, a ousadia de uma decisão de governo que, não se intimidando frente às resistências das forças de oposição, rompeu com o *status quo* até então predominante no trato da educação profissional, como política pública. Assim, em meio a um conturbado processo de negociação, atingindo frontalmente as estruturas jurídicas, sob as quais se organizavam as instituições de educação profissional no país, modificam-se o foco e a percepção do Estado em relação a essas instituições. Nesse contexto, convém reconhecer que, com a criação dos IFs e a expansão da RFEPT, o governo efetivamente pautou a educação profissional em sua agenda política e a colocou em evidência nacional.

Do ponto de vista técnico e gerencial, o surgimento dos IFs representou um enorme acúmulo de responsabilidade, tanto para a burocracia estatal, que resolveu bancar esse desafio e apostar no novo, quanto para as equipes de gestão dessas instituições, que, além do enfrentamento interno das instabilidades do processo de implantação e transformação, ainda continuam sendo frequentemente convocadas a administrar outras preocupações como:

- a responsabilidade política e social frente aos volumosos investimentos públicos que estão sendo realizados;
- a gestão das expectativas e das pressões internas e externas geradas em torno do processo de criação e implantação da nova institucionalidade;

- a cobrança por resultados / respostas positivas com ações concretas que, segundo os objetivos e finalidades dos IFs, possam absorver a grande quantidade e diversidade das demandas apresentadas, seja de parte do próprio governo, por meio do MEC/SETEC, seja de parte da sociedade organizada, ou da população do entorno onde existe uma unidade em funcionamento, ou em fase de implantação.

Especialmente de parte do próprio governo, os IFs têm sido, com muita frequência, demandados para incorporar em suas ações um volume de novos programas e projetos, criados pelo poder central (Estado) como programa de governo, geralmente sem a efetiva participação dessas instituições e incorporados à política pública para a educação profissional, na perspectiva de ter nos IFs seus agentes de execução.

### 7.3 AS ATRIBUIÇÕES DOS INSTITUTOS FEDERAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Segundo os pressupostos de criação, características e finalidades, os IFs surgiram para cumprir com a função social de contribuir para o processo de transformação, por meio de ações que auxiliem no combate às desigualdades e estimule o desenvolvimento local, além de promover a articulação da política pública de educação, na busca da inclusão cidadã e da inserção produtiva dos sujeitos sociais em circunstâncias de vulnerabilidade, conforme dispõe o art. 6º da lei 11.892/08 e incisos, transcritos a seguir:

Art. 6º Os Institutos Federais têm por finalidades e características:

I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Para além da vastidão do contexto social que os mentores dos IFs vislumbraram suas possibilidades de atuação, suas características e finalidades remetem ao entendimento sobre os sentidos de sua imersão social, pelo refinamento da atenção ao seu território de atuação, ou seja, aos arranjos produtivos sociais e culturais locais. Todavia, tendo em vista a conjuntura da transnacionalização e da automação em que se experimenta a degradação das relações de trabalho, bem como, o fenômeno real do desemprego estrutural, convém destacar um contraponto conforme Martins (2003, p. 29):

Nas últimas décadas, foi ficando cada vez mais evidente aquilo que já se sabia – o capital pode se desenvolver e muito e, ao mesmo tempo, precisar menos do trabalhador. Porque uma das características do capital é substituir trabalho por máquina, por tecnologia e conhecimento científico.

Parece que essas instituições, já foram criadas com o escopo de uma missão envolta em uma complexidade social, que as conduz a um dilema maior, quanto às suas finalidades, podendo ser retratado a partir de vários questionamentos, dentre os quais: como priorizar e valorizar a educação de caráter humanista, tendo os educandos como centro de suas ações e, não somente as demandas do processo produtivo? Como enfrentar e conciliar o dilema da formação e inserção produtiva do trabalhador, segundo as exigências cada vez mais acirradas do processo produtivo na busca pela qualidade e diminuição do custo da produção, por meio dos avanços tecnológicos e da progressiva redução dos postos de trabalho formal? Como enfrentar as desigualdades por meio da formação profissional, frente à realidade do avanço do desemprego, embalado pelas contingências das mudanças nos processos produtivos, impostas pelas exigências tecnológicas do capital? A quem atender e como atender, quando se sabe que a ênfase nos arranjos produtivos locais se dá, segundo a definição desses arranjos, a partir da visão econômica e não social?

Os enunciados do art. 6º da lei 11.892/08 parecem direcionar a atenção institucional para os sujeitos sociais, mas, na verdade, esse movimento aparece claramente definido segundo a vertente dos pressupostos dos interesses econômicos.

Ao tratar do processo histórico de transformação social, em face da evolução e modernização do processo produtivo, Santos e Rodrigues (2015, p. 92) referem-se ao contexto de contradição em que se encontra a educação, frente ao modo de produção capitalista.

Na sociedade capitalista, a ciência é incorporada ao trabalho produtivo, convertendo-se em potência material. O conhecimento se converte em força produtiva e, portanto, em meio de produção. Assim, a contradição do capitalismo atravessa também a questão relativa ao conhecimento: se essa sociedade é baseada na propriedade privada dos meios de produção e se a ciência, como conhecimento, é um meio de produção, deveria ser propriedade privada da classe dominante. No entanto, os trabalhadores não podem ser expropriados de forma absoluta dos conhecimentos, porque, sem conhecimento, eles não podem produzir e, se eles não trabalham, não acrescentam valor ao capital. Desse modo, a sociedade capitalista desenvolveu mecanismos através dos quais procura expropriar o conhecimento dos trabalhadores e sistematizar, elaborar esses conhecimentos, e devolvê-los na forma parcelada.

Como visto, parece razoável afirmar que a missão institucional dos IFs se encontra imbricada no dilema de seguir atendendo aos interesses do processo produtivo ou de buscar outras alternativas para o desenvolvimento de seu processo formativo. No capítulo IV, foi visto que uma das alternativas possíveis para a ação dos IFs, no apoio ao processo de desenvolvimento local, para além dos interesses do capital, pode se dar a partir do entendimento estratégico, na perspectiva do desenvolvimento humano. Nesse sentido, a atenção do processo formativo desloca-se do foco das exigências econômicas, evidentemente sem desprezá-las, para centrar-se nos sujeitos sociais do lugar, na perspectiva de sua instrumentalização social, profissional e política. Tal movimento poderia ocorrer dentro de uma suposta nova estrutura de integração, entre a dimensão humana e tecnológica, entre difusão/ampliação e de verticalização.<sup>72</sup> O intuito se concentra na perspectiva de fazer com que, por meio dos processos formativos dessas instituições, os envolvidos nesses processos possam entender o contexto social que os cerca e possam posicionar-se frente à realidade, como sujeitos e não como meros indivíduos. Essa assertiva implica o entendimento dos atores sociais, em face de um contexto social histórico e dinâmico, no qual são concebidos e entendidos como sujeitos históricos e igualmente políticos, segundo a teoria de Touraine, vista no capítulo II desta tese.

Ainda com relação à missão dos IFs, o disposto no inciso V do artigo 7º da lei 11.892/08, que trata dos objetivos propostos para essas instituições, sinaliza para a necessidade de “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”. Perceba-se que, nesse caso, o apelo à emancipação do cidadão se dá unilateralmente, na perspectiva do

---

<sup>72</sup> No PDI do IFRJ, encontra-se a seguinte afirmação: De acordo com o documento IFET: Concepções e Diretrizes (MEC, 2008), os Institutos Federais – autarquias de caráter “pluricurricular e multicampi”, de regime especial com base educacional “humanístico-técnico-científica” – visam à articulação entre a educação básica, a educação profissional e a educação superior, que cada vez mais vai se sedimentando pelo princípio da verticalização, visto que, pela totalidade do espaço institucional, seus profissionais vão tendo a possibilidade de “construir vínculos em diferentes níveis e modalidades de ensino, em diferentes níveis da formação profissional”, além de poderem buscar “metodologias que melhor se apliquem a cada ação, estabelecendo a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

interesse econômico, por meio de sua instrumentalização para o trabalho e não da emancipação política dos sujeitos sociais do lugar. Nesse contexto, é forçoso lembrar e reconhecer a proximidade que existe entre o enunciado desse objetivo e os pressupostos da educação tecnológica, como instrumento de luta para defender privilégios de acesso desigual ao capital social de poucos, em face do inconformismo dos grupos subalternos no contexto social vigente, conforme abordado no capítulo V desta tese.

Salvo engano, no contexto dos princípios que embasam e orientam a proposta de estruturação dos IFs, a extensão de sua participação na produção e na reprodução dos sujeitos, com capacidade deliberativa, parece condizente com o entendimento da emancipação do cidadão, na perspectiva de sua preparação para uma inserção positiva nos processos atinentes ao mercado de trabalho. Essa constatação parece reforçar o dilema no qual se encontra imersa a função social dos IFs, uma vez que, na contemporaneidade, a tecnologia se apresenta no contexto social e produtivo, ao mesmo tempo, como fator positivo de progresso e, portanto, de melhoria da qualidade de vida daqueles que podem usufruir de tais recursos, mas também, como ameaça às oportunidades sócio profissionais, por meio da supressão de postos de trabalho. Nesse sentido, a modernização tecnológica é apontada como uma das causas do desemprego estrutural.

Assim, no contexto da sociedade capitalista, em vista dos condicionantes do Estado brasileiro, tratar do tema da emancipação do sujeito do ponto de vista social, significa referir algo relativo ao processo pelo qual se possam garantir os meios e condições indispensáveis para que ele possa superar o estágio de vulnerabilidade e invisibilidade em que se encontra e galgar uma nova condição de vida, como sujeito social histórico e não, simplesmente, só como potencial produtivo. No entanto, isso só será possível, se a perspectiva dessa emancipação puder ocorrer, também, no sentido político, mediante possibilidades efetivas de ascensão profissional e cultural e, sobretudo, participação em decisões relevantes.

Nesse contexto, conforme se viu em Touraine (2006), no capítulo II desta tese, significa compreender que esse cidadão precisa ser percebido como ator social e conquiste sua emancipação política para agir em seu contexto, espaço, território, como sujeito histórico e não só como indivíduo consumidor. Nessa perspectiva, corrobora a seguinte noção de ator social:

Não se trata mais de definir um espaço ou um tempo autônomo, e sim de reconhecer a prioridade que deve ser dada à criação – muito mais do que à defesa – de uma autonomia, bem menos profissional ou econômica do que moral. Isto é, a autonomia do próprio indivíduo, considerado como ator ou, para uma expressão mais exata, como sujeito. Em outros termos, os movimentos e os adversários não podem mais ser descritos e compreendidos em termos sociais: o face a face opõe à pura mudança – evocando a noção de mercado – a exigência de autonomia, liberdade e responsabilidade da pessoa. (TOURAINÉ, 2006, p. 23).

Na análise dos enunciados do art. 6º da lei 11.892/08, percebe-se a insistência do legislador, no pressuposto do combate às desigualdades, por meio das ações de educação tecnológica, notadamente na promoção das mudanças sociais relativas às mudanças no cotidiano dos cidadãos. Nesse sentido questiona-se: Como isso será possível, se nos pressupostos das ações evocadas para essas instituições, não se encontram as preocupações com as mudanças estruturais da sociedade e nem das regras do jogo socioeconômico condutor de relações sociais? De outra forma, como isso seria possível, mediante o contexto político da coalisão de forças divergentes que dão sustentação política ao governo?

Neste ínterim, parecem esclarecedoras as contribuições de Bresser-Pereira (2010):

A sociedade civil ou a nação não se manifestam diretamente, mas através de indivíduos (empresários, líderes associativos, intelectuais) e dos movimentos sociais e organizações que formam a nação e a sociedade civil. Além dos oficiais públicos eleitos e dos não eleitos que exercem a política profissionalmente, os indivíduos, organizações e movimentos sociais da sociedade politicamente organizada também a exercem, mas *pro bono*, em função de seus valores, ou corporativamente, em função de seus interesses. Luta política é para construir ou fortalecer a sociedade civil ou a nação, e, também, para alcançar hegemonia ou então acordo dentro de cada uma delas, e, a partir daí, continuar essa disputa no seio do Estado para definir políticas ou mais amplamente para reformá-lo para que seja o instrumento adequado à busca dos acordos e compromissos estabelecidos. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 130)

A luta política permeia as ações dos agentes na condução das atividades acadêmicas nos IFs, reforçando a complexidade de sua missão e do dilema de conjugar o atendimento ao mercado, como instituição de formação profissional vocacionada para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, ao mesmo tempo em que se prioriza o cidadão como ator social, sujeito histórico. Nesse contexto, em relação ao processo de formação presidido por essas instituições, a noção de uma ecologia de saberes, defendida por Santos (2007), poderá ser útil e vir em auxílio à definição das atividades dessas instituições:

O contexto cultural em que se situa a ecologia de saberes é ambíguo. Por um lado, a ideia da diversidade sociocultural do mundo se fortaleceu nas três últimas décadas, favorecendo o reconhecimento da pluralidade epistemológica como uma de suas dimensões. Por outro lado, se todas as epistemologias partilham as premissas culturais do seu tempo, uma das mais bem consolidadas premissas do pensamento abissal talvez seja, ainda hoje, a da crença na ciência como única forma de conhecimento válida e rigorosa. (SANTOS, 2007, p. 86)

Segundo o autor, conceber a ideia de uma ecologia de saberes consiste em abdicar da presunção de verdade somente a partir dos pressupostos da ciência e da racionalidade ocidental

e admitir que, para além do conhecimento científico, existem outros saberes que também influem na vida dos sujeitos sociais e que precisam ser valorizados na formação do cidadão:

Como ecologia de saberes, o pensamento pós-abissal tem por premissa a ideia da inesgotável diversidade epistemológica do mundo, o reconhecimento da existência de uma pluralidade de formas de conhecimento além do conhecimento científico. Isso implica renunciar a qualquer epistemologia geral. Existem em todo o mundo não só diversas formas de conhecimento da matéria, da sociedade, da vida e do espírito, mas também muitos e diversos conceitos e critérios sobre o que conta como conhecimento. (SANTOS, 2007, pp. 85, 86)

Nessa perspectiva, talvez os IFs pudessem orientar suas ações formativas e buscar o desenvolvimento tecnológico, sob novas perspectivas que fossem além dos interesses econômicos e do processo produtivo, focando em outras possibilidades que atentassem para a emancipação dos sujeitos sociais e buscassem a valorização dos saberes locais, em benefício do desenvolvimento social da comunidade e da instrumentalização dos atores sociais para o enfrentamento das adversidades da realidade concreta.

### **7.3.1 Delimitação da Função Social dos Institutos Federais**

Em 2010, o MEC/SETEC publicou o documento “Institutos Federais: Concepções e Diretrizes” demarcando a visão do Estado sobre a identificação sociocultural dessas instituições e os desafios para o desenvolvimento de suas ações, conforme expressos nas citações a seguir:

Os Institutos Federais ressaltam a valorização da educação e das instituições públicas, aspectos das atuais políticas assumidos como fundamentais para a construção de uma nação soberana e democrática, o que pressupõe o combate às desigualdades estruturais de toda ordem. Nesse sentido, os Institutos Federais devem ser considerados bem público e, como tal, pensados em função da sociedade como um todo na perspectiva de sua transformação. (MEC/SETEC, 2010, p. 18)

Nessa citação, percebe-se claramente o tamanho do desafio e da responsabilidade atribuída aos IFs, frente à missão no “combate às desigualdades estruturais de toda ordem”. No entanto, para além dessa pretensão, talvez ilusória, de querer transformar os IFs em superinstituições e auferir-lhes poderes que efetivamente não têm e não podem ter, convém chamar a atenção para a realidade concreta do contexto social, no qual essas instituições estão inseridas, bem como, para as contradições dessa pretensão, frente às suas reais condições estruturais, financeiras e políticas.

Conforme visto no capítulo III desta tese, as desigualdades em suas várias formas de manifestação se caracterizam como questões cruciais ou marcas distintivas do desenvolvimento social. Especialmente, na sociedade ocidental, são engendradas, pela sua dinâmica, como resultado das relações e interações que se estabelecem entre os atores sociais e entre esses e o contexto social mais amplo, o processo produtivo, o mercado, as relações de trabalho, entre outros aspectos. Frente a essa realidade, questiona-se: Como podem os IFs, como entes públicos, refreados nas limitações dos órgãos de controle e nas regras do jogo social vigente no contexto da sociedade envolvente, subverterem essa lógica e, por si só, combaterem as desigualdades estruturais, se, como visto, o direcionamento de seus processos formativos se encontram voltados exatamente para atender aos interesses do contexto socioeconômico e do processo produtivo, cujas estruturas e mecanismos de funcionamento são os maiores responsáveis por tais desigualdades?

Talvez, respostas a essa questão possam ser engendradas, a partir de um entendimento ampliado, acerca dos sentidos da segunda parte da citação acima: “Nesse sentido, os Institutos Federais devem ser considerados bem público e, como tal, pensados em função da sociedade como um todo na perspectiva de sua transformação”. Que interpretação é feita para essa afirmativa? O que na realidade significa para o Estado e, também, para os dirigentes institucionais, “pensar os IFs em função da sociedade como um todo?” Nessa mesma direção, qual é a perspectiva da transformação social almejada? Para respostas plausíveis a tais questionamentos, será necessário romper com os condicionamentos do atual modelo de desenvolvimento proposto e ousar ir mais além, ajustando o foco do olhar institucional na perspectiva da transformação dos sujeitos sociais como primeiro prisma. Nessa perspectiva, talvez fosse possível racionalizar os sentidos da função social institucional, para além dos interesses do processo produtivo.

Na citação a seguir, tem-se que “os Institutos Federais constituem um espaço fundamental na construção dos caminhos com vista ao desenvolvimento local e regional”. (MEC/SETEC, 2010, p. 18). Aqui, há uma alusão aos postulados da lei 11.892/08, no que se refere ao imperativo dessas instituições orientarem suas ações para o território em que estão inseridas, em atenção aos arranjos produtivos locais, numa clara intenção quanto ao reconhecimento e à valorização dos sujeitos (cidadãos) presentes nesses contextos. Porém, esse reconhecimento não caminha exatamente na direção da promoção social desses sujeitos, mas no atendimento aos interesses do processo produtivo, entre outros aspectos emergentes. O que realça mais uma vez as contradições da sociedade de consumo do atual modelo econômico, frente às exigências de qualificação, como requisito para a inclusão produtiva e a realidade da exclusão imposta pela

modernização e especialização dos meios de produção. Em meio à complexidade dessa realidade, volta-se a questionar: como pensar os IFs, ou melhor, como pensar, planejar e executar suas ações, em função da sociedade como um todo?

Touraine (2011) desenha o panorama de uma crise, como uma sinalização de uma circunstância de desespero, diante do inevitável, e suas consequências desastrosas para todo o tecido social, em cujo contexto estão os desqualificados, que ficam aquém do acesso à educação tecnológica. Nas suas palavras:

(...) a sede de consumo impulsionou os pobres a desdenhar dos extremamente pobres, sobretudo para diferenciar-se deles (...) a crise econômica, o aumento do desemprego, a não adaptação do ensino geral e profissional mostram a vida social como um terreno bombardeado pela pobreza e pela impotência, que se instala no coração de muitos sistemas políticos, tanto de esquerda quanto de direita. *A sociedade não existe mais* (...) as relações entre grupos não permitem mais perceber estes grandes conjuntos que até então denominávamos classes sociais, e que correspondiam a modos de vida e relações sociais específicas (TOURAINÉ, 2011, p. 68-69).

Mesmo que o discurso oficial aponte para a lógica da valorização do cidadão, o desenho da função social dos IFs, conforme delineado na lei e nas orientações emanadas do MEC/SE-TEC, não apresenta nada de novo e permanece apontando claramente, na direção da oferta da educação profissional, condicionada às exigências do capital e do processo produtivo. O que por sua vez, como já abordado, reforça o contexto paradoxal no qual se encontram essas instituições quanto à decisão de atender ao mercado ou ao cidadão como ator social, sujeito histórico. Nessas circunstâncias, qual seria a alternativa? Como enfrentar esse dilema? Cumprir com os processos de socialização dos sujeitos sociais, um pouco na perspectiva educacional de Durkheim e um pouco segundo Marx, poderia ser uma saída para o envolvimento social, ambiental e cultural dos IFs? Seria possível o engendramento de um processo formativo que, sem exclusividade, buscasse nessas duas concepções de educação os pilares para as ações institucionais dos IFs?

No contexto desta tese, essas são indagações para as quais não se apontam respostas, mas que se firmam como necessidade de reflexão sobre o contexto social dos IFs.

Quando vistas sob a ótica da atenção aos arranjos produtivos sociais e culturais locais, as unidades dos IFs, efetivamente, representam a presença física do Estado mais próxima da população, na interlocução com o processo produtivo, demandas sociais e a sociedade civil organizada, seja nas ações de levantamento de reivindicações por educação, seja na oferta de oportunidades de formação profissional.

No entanto, essa aproximação com o processo produtivo, como mencionado, está centrada no estímulo ao processo produtivo, na perspectiva da geração de ativos que possam viabilizar o desenvolvimento econômico da região. Aqui vale lembrar, as diferenças entre desenvolvimento econômico e humano, analisadas ao longo do capítulo V desta tese. Posto que, em nome do cumprimento da função social dos IFs, têm ocorrido equívocos em confundir essas formas de desenvolvimento ou de colocar o humano na dependência do econômico. Nessa perspectiva, parece coincidir com essas premissas, a maioria das respostas dos gestores à pergunta: como você define a função social dos IFs?

*“Os IFs devem promover condições igualitárias de oportunidades educacionais e profissionais à sociedade, articuladas com os arranjos produtivos locais e sociais”*

*“Como uma instituição formadora que através da oferta de cursos profissionalizantes possa contribuir para o desenvolvimento de uma dada região de atuação, uma vez que deverá estar em consonância com os diversos arranjos existentes no loco de atuação”*

*“Por intermédio dos IFS os discentes têm possibilidade de conhecer o mundo do trabalho e esse intercâmbio facilita em grande parte sua inserção profissional futura”*

*“Consolidar a educação profissional e tecnológica no país na oferta de cursos técnicos, de graduação, pós-graduação e cursos FIC, que atendam as demandas da comunidade e dos arranjos produtivos local, considerando os aspectos sociais e econômicos da região”*

Entre os gestores dos três casos pesquisados, o entendimento sobre a função social do IF pode ser tido como similar, o que assegura uma certa uniformidade na forma de entendimento acerca dos sentidos da ação institucional, que permeia a visão desses gestores. No entanto, convém fazer algumas distinções de sentido e contexto nessas falas: enquanto a maioria apenas reafirma o texto legal, quanto à orientação para que os IFs deem atenção aos arranjos produtivos locais, há falas que apresentam algo a mais.

*“Como escola a função social é contribuir para o desenvolvimento regional como um todo. Entretanto, no que se refere a transformação em Institutos Federais parece ter acontecido como uma estratégia do Estado no sentido de criar suas escolas “obedientes” - diferente das Universidades - para preparar as estruturas necessárias para a instalação do padrão de acumulação flexível que predomina no mundo globalizado”*

Observa-se que o respondente, acima, faz uma comparação entre os IFs e as “escolas obedientes”, como uma estratégia do Estado para cumprir com as exigências do mercado, segundo a instalação do “padrão de acumulação flexível”. A primeira consideração a ser feita vai no sentido do entendimento sobre em que consiste uma escola obediente ou a quem obedecer? Ela prepara seus alunos para obedecer a quem?

Esses questionamentos remetem ao capítulo I desta tese, quando foi discutido o contexto sócio político do Estado brasileiro, ficando claro que o direcionamento político ideológico se orienta na ambiguidade entre os ímpetus desenvolvimentistas e os pressupostos liberais do capitalismo e da economia de mercado. Também, parece ter sido amplamente demonstrado ao longo do capítulo V, que a função social da escola defendida pelo Estado em tal contexto, em especial, da escola de formação profissional, se aproxima dos fundamentos da teoria social da educação ou da perspectiva de um campo estratégico, no qual os atores vivem em permanente conflito com os indivíduos e grupos, buscando a reprodução social.

Por outro lado, há também, um dado a considerar em consonância com a situação no tempo e no espaço, cuja objetividade histórica constitui-se num fenômeno social de relevância singular. Nesse sentido, cabem os apontamentos de Trigueiro.

Como nos diz Kitcher, a ciência põe, a sociedade propõe. Importa, neste momento, perceber determinadas limitações nos enfoques que nos foram legados e que ainda cumprem papel relevante na construção do entendimento a respeito da ciência e da tecnologia no mundo de hoje, bem como o que apontam como novas alternativas, sem o apelo à inevitabilidade da destruição, tampouco ao voluntarismo. Parafraçando Marx, somos nós que construímos a nossa história, mas a fazemos dentro de limites estruturais e históricos bem definidos. (TRIGUEIRO, 2014, p. 37)

Mas os questionamentos apresentados acima, remetem também, ao capítulo II desta tese, quando ao discutir as orientações de sentidos da ação social e dos atores sociais, percebem-se as diferenças apontadas por Touraine, entre as ações dos atores sociais como indivíduos (obedientes<sup>73</sup>, ou alienados do contexto sócio-político no qual estão inseridos) e as ações dos atores sociais como sujeitos históricos, conscientes de sua condição social e dispostos a lutar pelas transformações que os levem à ascensão social e ao exercício de sua autonomia cidadã. Nesse sentido, por certo que a função social defendida pelo Estado em sua “escola obediente” não seria a formação do ator social como sujeito histórico.

---

<sup>73</sup> Sob este aspecto consultar interessante artigo de PASSETTI, Edson. Medo e direitos no governo dos obedientes: notas sobre a cultura despótica brasileira e argentina. *Ecopolítica*, n. 10, 2014, p. 2-20.

Por fim, a menção à instalação do “padrão de acumulação flexível” remete ao capítulo V desta tese, ao longo do qual foi visto que, em vários momentos históricos, a educação profissional sempre acompanhou as orientações do Estado, quanto a sua adequação às exigências do processo produtivo. Foi assim, também, em relação às mudanças ocorridas no processo produtivo advindas da modernização tecnológica, do fim do emprego formal, da expansão dos mercados e das novas exigências postas pelo processo produtivo às agências de formação profissional. Tais exigências passaram a demandar um novo perfil profissional versátil e facilmente adaptável a situações diversas, capaz de responder positivamente às múltiplas exigências do processo produtivo. Nesse sentido, Antunes (2002, p. 25) afirma que autores “apontam para as especificidades dessas mutações e as consequências que elas exercem no interior do sistema de produção capitalista, em que estaria ocorrendo a emergência de um regime de acumulação flexível”. Continua esse autor, citando Harvey (1992), afirmando que tal processo, caracteriza-se “pela nova divisão de mercados, desemprego, divisão global do trabalho, capital volátil, fechamento de plantas industriais, reorganização financeira e tecnológica”. (Idem, p. 25). Assim, o respondente parece demonstrar essa percepção quanto à função social dos IFs, findando por corresponder à prática atual de tais instituições.

No próximo destaque, o respondente afirma que os IFs têm, como função social, possibilitar o acesso ao ensino, à pesquisa e à extensão, particularmente, à população de baixa renda, na perspectiva da promoção de mudança do atual quadro social em que se encontra o indivíduo, por meio de uma profissão que lhe proporcione condições de emprego e renda.

*“Possibilitar o acesso ao ensino, pesquisa e extensão de qualidade a todas camadas sociais, particularmente a de baixa renda, visando proporcionar a mudança do estado social do indivíduo a partir de uma profissão que lhe gere emprego e renda”*

Essa fala remete ao capítulo III desta tese, que abordou a questão das desigualdades, suas origens e permanência no contexto da sociedade capitalista. Nesse sentido, de forma isolada, sem a efetivação, também, de outras políticas públicas que tenham por finalidade promover uma intervenção na matriz do processo de produção das desigualdades, a ação dos IFs terá obstáculos para produzir os efeitos desejados em relação à pretendida “mudança do quadro social do indivíduo”. Mesmo que, efetivamente a ação institucional garanta a qualificação ou a profissionalização dos sujeitos sociais do lugar, em relação ao contexto social mais amplo, essa formação tende a caminhar na direção da atenção aos interesses do processo produtivo e do desenvolvimento econômico, conforme essa questão foi abordada ao longo do capítulo V, por

consequente, em direção ao fortalecimento dos fatores determinantes, em grande parte, das causas de seu atual estado social. Assim, mesmo considerando que a formação profissional possa efetivamente proporcionar uma maior capacidade de mobilidade dos sujeitos, ainda assim, o espaço social de atuação deles tende a permanecer à margem da percepção do Estado por meio de outras políticas públicas que visem suprir outras carências, que se localizam no tecido social para além da formação profissional, cujo mérito não está afeto à extensão das ações dos IFs.

Como condutores do processo de gestão e articuladores das ações institucionais, junto aos *campi*, há que se supor que a visão dos gestores sobre a função social dos IFs tanto pode ser induzida pelas definições legais e influenciada pelas orientações emanadas do MEC/SETEC, quanto pode ser indutora das ações institucionais. Dado à posição de liderança e poder do gestor, sua percepção sobre a orientação institucional poderá influenciar nas tomadas de decisões sobre as ações a serem realizadas. Nessas circunstâncias, conforme visto no capítulo II desta tese, a racionalização da ação social dos IFs, segundo o posicionamento acima, tende a caminhar na direção da confirmação de seu direcionamento reforçada pelo discurso da atenção aos arranjos produtivos, como estratégia de aproximação da comunidade e, a partir de então, a inserção das ações formativas, segundo as exigências e requisitos do mercado e do contexto socioeconômico, em perfeita concordância com os pressupostos de criação dessas instituições, enunciados na lei 11.892/08.

Conforme os dados coletados, na visão dos gestores e desenhada pela legislação, a função social atribuída aos IFs, embora travestida com outro discurso, continua a ser a mesma, desde o surgimento das antigas instituições de educação profissional, qual seja, preparar mão de obra qualificada para o processo produtivo e para o mercado. Corrobora com essa constatação o posicionamento de Fagiani (2012):

Nessa perspectiva, a educação profissional é considerada de modo utilitarista, sendo que os conhecimentos, as habilidades e as atitudes a serem desenvolvidos devem ser definidos pela sua utilidade ao desenvolvimento de capacidades de trabalho requeridas pelo mercado. (FAGIANI et alí, 2012, p. 4208)

Para além dos dados coletados nesta tese, a experiência tem permitido observar que no contexto interno dos IFs, a função social que essas instituições efetivamente realizam, tende a ser escamoteada: seja no apelo que os textos legais fazem aos pressupostos do combate às desigualdades, sem o necessário aprofundamento do debate sobre essa questão social; seja no estímulo ao desenvolvimento local e à atenção aos arranjos produtivos locais, por meio de um

discurso contraditório, em relação à valorização dos sujeitos sociais do lugar; seja, ainda, na pouca percepção que os atores sociais de seu contexto interno demonstram sobre essas questões.

Neste ínterim, fica-se em meio a narrativas que se relacionam a representações sociais sobre fenômeno social que detém espaço na visão de mundo. Os interlocutores podem seguir trajetórias de exposição, como alertam Weller e Otte (2014, p. 334).

Definiu-se como não linear as trajetórias em que o caminho percorrido não foi contínuo, nem na formação escolar nem no caminho profissional, nem no seu estilo de vida. Chama a atenção o fato de que a narrativa não segue uma sequência cronológica, desenvolvendo-se descontinuamente, com saltos, antecipações, retrospectivas, cortes e rupturas do tempo e do espaço em que se desenvolveram as ações.

Na pesquisa de campo, verificam-se narrativas que conformam uma antinomia devido às coincidências e às diferenciações na visão dos gestores. Questionados sobre como interpretam a percepção dos servidores (docentes e administrativos), quanto às atribuições legal e socialmente conferidas aos IFs, as respostas indicaram uma percepção diferente daquela indicada em relação às suas próprias percepções.

Nesse sentido, duas questões de múltipla escolha, visando à mesma informação, uma relacionada aos docentes e outra aos técnicos administrativos, foram formuladas aos gestores dos três estudos de caso: “Você considera que o quadro de pessoal (docente / administrativo) dessa instituição: a) Tem amplo conhecimento e sabe qual é a função social do IF; b) Tem apenas uma noção, mas não tem segurança, sobre qual é a função social do IF; c) Não tem conhecimento e não sabe qual é a função social do IF; d) Não sabe responder”.

A maioria absoluta das respostas tanto em relação aos docentes, quanto em relação aos técnicos administrativos foram para a alternativa “b”. Por conseguinte, na visão dos gestores, que em resposta à sua própria visão sobre a função social dos IFs, pareciam não ter dúvidas, os servidores tanto docentes, quanto administrativos “têm apenas uma noção, mas não segurança, sobre qual é a função social do IF”. Essa afirmativa, ou resposta de parte dos gestores, aponta para uma possível situação de conflito interno, nas circunstâncias em que para os gestores, eles “sabem” qual é a função social dos IFs, mas os servidores “ainda não sabem com segurança”, ou sabem apenas parcialmente. No entanto, há que se considerar, que as atribuições definidas pela burocracia oficial são distintas para os gestores e para os servidores no contexto institucional, enquanto aqueles são responsáveis pelo gerenciamento das políticas e programas oficiais, estes estão mais diretamente relacionados à execução de tais políticas e programas.

As formas de percepção da função social dos IFs possuem nexos diretamente relacionados com a trajetória pela qual foram implementados, tendo como finalidade, almejar a proliferação de mecanismos de formação para o mercado de trabalho, ou uma funcionalidade supostamente em prol do interesse público. Além disso, parece óbvia a diversidade de compreensão entre os atores sociais dos IFs, dada a multiplicidade da formação acadêmica e as formas de acesso ao debate que têm sobre tais dimensões.

A função social dos IFs revela-se um tema que continua aberto às discussões institucionais e que, frente à diversidade de entendimentos, poderá fragilizar o contexto interno e favorecer o fortalecimento de seu entendimento segundo os interesses do mercado. Nesse sentido, corrobora a citação a seguir:

Porém, parece perceptível a necessidade de dialogar com as instituições e comunidades locais para que os cursos ofertados possam se adequar aos anseios da população. Tal questão é um indicativo de que a educação profissional e tecnológica não pode estar desvinculada do projeto social mais amplo, necessita de alguma forma, estar articulada às políticas de desenvolvimento econômico locais, regionais e nacional; às políticas de geração de emprego, trabalho e renda, juntamente com aquelas que tratam da formação e da inserção econômica e social da juventude. Embora não possa assegurar a empregabilidade dos sujeitos que nela se qualificam, pode contribuir, de alguma forma, para a ampliação do conhecimento de mundo destas pessoas o que não necessariamente precisa se limitar à aprendizagem de um ofício. (SILVA e SILVA, 2015, p. 348)

Como insistentemente afirmado nesta tese, parece não restar dúvidas sobre os sentidos propostos pelo Estado e assimilados pela gestão institucional, quanto à função social posta para os IFs, em relação ao seu atrelamento às concepções liberais. Mesmo que, efetivamente, essas instituições promovam de alguma forma um processo de mudança, peculiar à vida dos sujeitos que passam por seus processos formativos. Tal constatação, no entanto, não pode se prestar a qualquer tipo de alusão, com relação à tentativa de diminuir socialmente a importância dos IFs. Ao contrário, demonstra que, no contexto sócio político brasileiro, os IFs apresentam-se com uma função social claramente definida e que, para o seu efetivo cumprimento, seja na direção do desenvolvimento econômico, ou em qualquer outra direção, o Estado, na condição de mantenedor dessas instituições como entes públicos, há que se preocupar de forma mais efetiva, também, com outras políticas sociais reclamadas nos contextos nos quais estão localizados.

Por fim, em relação ao direcionamento da função social dos IFs, mesmo no contexto sócio político atual, podem haver outras saídas, perseguidas sob perspectivas socialmente mais ajustadas aos interesses e necessidades dos sujeitos do lugar, embora não possa ser negado que as limitações impostas sejam evidentes.

#### 7.4 LIMITES E POSSIBILIDADES DE AÇÃO: FORÇAS E FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS NA PERSPECTIVA DOS GESTORES

Os IFs situam-se nas circunstâncias de limites e possibilidades de sua ação, bem como interagem, certamente, com a contribuição de outros atores sociais, quando se trata do processo de integração regional e do advento do desenvolvimento local. Sabe-se que uma das premissas para o seu funcionamento consiste em levar em consideração, no planejamento de suas atividades, o conceito de território, cujo entendimento, propõe-se indicado pela citação a seguir:

(...) o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1988, p. 15)

Segundo essa definição, pelas dimensões geográficas e a vasta diversidade social, pode-se afirmar que existem muitas e diferentes peculiaridades territoriais, inclusive na Região Norte, nas quais estão presentes os IFs, objeto deste estudo. Por essa razão, não é sem propósito afirmar que suas unidades espalhadas pelo interior, como pontos de presença do Estado, para bem cumprir com suas finalidades, carecem de atenção específica e diferenciada, segundo as características e peculiaridades da realidade concreta do território no qual estão inseridos. No entanto, nessa atenção diferenciada, não há que se falar em privilégios ou em ações que contribuam para distorcer o sentido de unidade da RFEPT, da qual essas instituições fazem parte no contexto nacional.

Com visto, a lei 11.892/08, em seu artigo 6º, define, dentre outras, as seguintes premissas básicas para o funcionamento dos IFs:

- ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
- consolidação dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais;
- inserção produtiva do trabalhador;
- mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de sua atuação.

Considerando uma conjugação entre as premissas citadas, não há como pensar os processos de formação profissional de forma isolada ou desarticulada da educação básica. Assim, manifestam-se Nogueira e Molon (2015, p. 169) sobre esse e outros aspectos:

Da dualidade e fragmentação concretamente não ocorreu. Nesse contexto, será discutida a efetivação de uma Educação Profissional integrada com a Educação Básica e o

papel dos Institutos Federais como uma possibilidade de contribuir para essa perspectiva embora a trajetória da Educação Profissional nos últimos 20 anos estivesse sujeita às discussões e aos embates promovidos por diversos setores da classe trabalhadora no sentido de promover a superação da dualidade e fragmentação existente entre a Educação Profissional e a Educação Básica, e apesar da vigência do Decreto n. 5.154/04, a superação, com vistas a uma formação da classe trabalhadora com conhecimentos relacionados à ciência, à tecnologia, à cultura.

Para inferências sobre os limites e possibilidades de atuação dos IFs, mesmo levando em consideração as premissas acima e a concepção de seu compromisso social, convém que o olhar se volte para a percepção dos gestores, quanto ao seu contexto interno, no que se refere à identificação das forças e das fragilidades com as quais convivem, no processo de planejamento e execução de suas ações. De igual forma, torna-se importante conhecer, também, qual a percepção quanto ao seu contexto externo, com vistas à identificação, tanto das oportunidades que se apresentam como propícias ao desenvolvimento de suas atividades, quanto das ameaças que podem comprometer o adequado desdobramento dessas ações. Posto que, ter ciência sobre essas questões, acena para uma pré-condição que permitirá ao gestor um maior grau de segurança para conduzir o planejamento de suas ações, bem como para a tomada de decisões.

Mirando para o contexto externo, dentre tantos outros fatores, tem-se que a escolaridade se insere diretamente entre os limites e condiciona as possibilidades no processo de desenvolvimento regional, ajustado com o combate às múltiplas desigualdades, em consonância com a crítica de Araújo e Lima (2014, p. 181)

Apesar da melhoria de indicadores educacionais (quantitativos) no Brasil e nas macrorregiões, o quadro atual ainda constitui um grande desafio (...). É evidente a grande dimensão da tarefa de qualificação profissional, a partir de um insatisfatório patamar de escolaridade, de trabalhadores que constituem importante estrato da força de trabalho cujo potencial de produtividade é alvo estratégico em políticas de reforço da competitividade da economia brasileira.

Estas constatações incidem diretamente sobre as possibilidades, no tocante à ação estratégica dos IFs, em face da retórica de integração regional, do desenvolvimento local e do combate às desigualdades.

A perspectiva dos gestores entrevistados delinea, de alguma forma, forças e fraquezas, como condicionantes ou fatores internos de criatividade ou emperramento, são como habilidades requisitadas ou recursos que uma organização aloca ou dispõe para efetivar as funções socialmente atribuídas. No cotidiano da instituição, as forças e fraquezas internas de alguma forma se encontram em ação e, também, em relação aos fatores externos. As forças remetem às

potencialidades que maximizam a expressão social e cultural da educação profissional no contexto regional investigado, entre as quais se destacam experiências agregadoras, inovadoras ou transformadoras. Ao contrário, as fragilidades são consideradas fatores que minimizam ou colocam obstáculos às capacidades delineadas como um fenômeno histórico.

Nos itens a seguir, a percepção dos gestores sobre esses contextos será analisada. Como critério para essa análise, não houve a preocupação em identificar ou individualizar as falas, com relação ao cargo ocupado pelo gestor. Posto que, o objetivo do estudo atina ao intuito de conseguir uma visão de conjunto, acerca das percepções dos gestores de cada instituição. Ademais, não houve preocupação em estabelecer, de forma individual, qualquer relação entre as respostas obtidas de um mesmo respondente em relação às forças e fragilidades (quadros 8 e 9), ou entre as oportunidades e ameaças (quadros 10 e 11). Permanece a ideia da visão de conjunto, ou seja, do grupo gestor de cada instituição pesquisada.

#### 7.4.1 Forças Institucionais e o Mapeamento das Potencialidades

Sobre essa questão, aos gestores foi perguntado: “Entendendo como forças institucionais as capacidades e condições ou meios internos que a instituição detém para enfrentar as ameaças do contexto externo, aproveitar as oportunidades e executar com sucesso suas atividades, quais são as principais forças que você identifica nessa instituição, para o cumprimento de sua função social?”. Sendo uma questão aberta, cada respondente poderia apontar mais de uma situação. As respostas obtidas encontram-se listadas no quadro 10 abaixo.

Quadro 10 Forças institucionais na visão dos gestores

Estudo de Caso		
I	II	III
<p>“Corpo de servidores efetivos capacitado tecnicamente”</p> <p>“Servidores comprometidos, ainda que não seja em sua totalidade”</p> <p>“Estrutura organizacional”</p> <p>“Autonomia administrativa e financeira”</p> <p>“A qualidade dos cursos”</p>	<p>“Servidores comprometidos e engajados com a causa da educação”</p> <p>“Servidores competentes em suas</p>	<p>“Qualidade dos profissionais da instituição (docentes e técnicos)”</p> <p>“Capacitação dos servidores”</p> <p>“Estrutura física de qualidade”</p> <p>“Infraestrutura diferenciada”</p> <p>“Regulamentação institucional”</p> <p>“Oferta de cursos técnicos e de graduação”</p>

<p><i>“A inserção de alunos no mercado de trabalho”</i></p> <p><i>“Parcerias e articulação com outras instituições locais”</i></p> <p><i>“Entendo que a instituição tem suas forças, mas estas podem ser potencializadas com mudanças, principalmente se for construída sua própria identidade. Não uma identidade cimentada, conduzida por interesses ideológicos de certos grupos, mas que esta seja um movimento permanente em busca de atender às demandas locais considerando o desenvolvimento regional levando em conta as potencialidades e especificidade, procurando formar pessoas com visão crítica sobre a realidade concreta, sempre primando pela equidade social”</i></p>	<p><i>áreas profissionais”</i></p>	<p><i>“O bom relacionamento com outras instituições”</i></p> <p><i>“Dedicação e empenho da alta gestão”</i></p> <p><i>“Publicidade das ações”</i></p> <p><i>“Órgãos de controle como Conselhos e Colegiados”</i></p> <p><i>“Gestão comprometida com a valorização de seus servidores, possibilitando a verticalização da escolaridade de uns e oportunizando a melhoria contínua da formação de outros; bem como valorizando a Política Nacional de Assistência Estudantil, viabilizando o acesso, a permanência e a saída exitosa dos estudantes da Instituição”</i></p>
---	------------------------------------	---

**Fonte:** Elaboração própria a partir do instrumento de coleta de dados.

Na análise dos dados, percebe-se que se apresentam como respostas comuns aos três casos, o destaque dado ao conjunto de servidores como a principal força disponível para os IFs. Esse reconhecimento, quanto à importância do servidor como agente social, para o cumprimento das tarefas institucionais, de parte do gestor, reforça o entendimento de que há uma convicção, quanto à dependência direta da instituição, em relação ao sentido das ações de seus agentes sociais. No capítulo II desta tese, viu-se que o ator social, segundo os fundamentos de Weber, é o ser social dotado de racionalidade, que orienta sua conduta ou ação, por um sentido subjetivo que tem algum significado para ele. No entanto, o ator social, segundo Touraine, tanto pode agir como indivíduo de forma alienada, submisso aos condicionantes sociais e focado em interesses individuais, quanto pode agir como sujeito social histórico, consciente de sua importância política no contexto social e da coletividade. Ainda, segundo Alfred Schutz, o ator social tende a orientar suas ações segundo “as experiências à mão de que dispõe”, ou seja, segundo suas experiências e a correlação que faz entre elas e o contexto no qual precisa agir.

Portanto, no contexto institucional, o sentimento de pertença e a orientação de sentidos, que os atores ou agentes institucionais (servidores) conferem à racionalização de suas ações e à reciprocidade dessas ações, são fatores fundamentais para o cumprimento do compromisso social dos IFs. Por conseguinte, pressupõe-se que quanto mais consistentes forem as orientações de sentidos das ações desses agentes em relação aos objetivos e à visão social do IF, maiores e

ampliadas serão as chances que terá para atingir seus objetivos e cumprir, efetivamente, com suas metas socialmente relevantes.

Para tanto, a gestão institucional, que no estudo de caso III também é apontada como uma das forças daquela instituição, há que se preocupar com ações que mobilizem os servidores em torno da busca dos objetivos institucionais. O que pode ocorrer, por meio de uma consistente política interna de valorização do servidor, como parecem apontar algumas respostas de gestores daquele estudo de caso III.

No rol das respostas, chama atenção a seguinte fala do respondente do caso I:

*“Entendo que a instituição tem suas forças, mas estas podem ser potencializadas com mudanças, principalmente se for construída sua própria identidade. Não uma identidade cimentada, conduzida por interesses ideológicos de certos grupos, mas que esta seja um movimento permanente em busca de atender às demandas locais considerando o desenvolvimento regional levando em conta as potencialidades e especificidade, procurando formar pessoas com visão crítica sobre a realidade concreta, sempre primando pela equidade social”.*

Os pressupostos para a definição da identidade institucional, no caso dos IFs, estão postos em sua lei de criação. No entanto, seu entendimento perpassa pela estrutura organizacional existente e depende da orientação de sentidos que os agentes sociais, incluindo-se aí a equipe de gestão, conferem às suas ações. No interior dos IFs, como em toda organização ou grupo humano, há situações diversas de conflitos de visões, posturas, percepções e expectativas, além da disputa de poder, seja no plano simbólico, como afirma Bourdieu, seja de forma explícita, com vistas à ocupação dos cargos criados pela burocracia e pela estrutura organizacional. De uma forma ou de outra, a identidade institucional trará sempre a marca, não só dos marcos legais, mas, também, da dinâmica interna da instituição.

Ainda em relação a essa fala, a alusão que o respondente faz à atenção aos arranjos produtivos e ao desenvolvimento local, remete essa análise aos capítulos IV e V desta tese, nos quais esses temas foram exaustivamente abordados, demonstrando como vem ocorrendo no contexto da educação profissional, segundo as perspectivas do desenvolvimento econômico. Outras forças apontadas nessa questão, especificamente nos estudos de caso I e II, relacionam-se à boa estrutura física, ao bom relacionamento e envolvimento com outras instituições, à autonomia de gestão, à qualidade do ensino e à inserção do aluno no processo produtivo etc. Todas importantes e que permitem outras inflexões, tais como: a boa qualidade da estrutura física, que

no contexto regional destoa das demais instituições de ensino estadual ou municipal; as articulações com outras instituições, destacando-se o processo produtivo, para o desenvolvimento adequado de suas ações, que se inclui nas condições ou exigências da lei de criação dos IFs.

No que se refere à autonomia institucional, esse tema já foi objeto de análise nesta tese, quando ficou demonstrado a sua relativização como princípio de gestão. Por fim, no que se refere à qualidade do ensino e à inserção do aluno no processo produtivo são afirmações também relativas, que serão abordadas mais adiante em tópicos específicos.

#### 7.4.2 Fragilidades Institucionais e a Complexidade de Romper Condicionamentos

Sobre as possíveis fragilidades institucionais, na visão dos gestores, foi perguntado: “Entendendo como fragilidades institucionais, as limitações e deficiências internas que a instituição tem, para enfrentar as ameaças do contexto externo e executar com sucesso suas atividades, quais são as principais fragilidades que você identifica nessa instituição, para o cumprimento de sua função social?” Sendo uma questão aberta, cada respondente poderia apontar mais de uma situação. As respostas obtidas apresentam-se listadas no quadro 11.

Quadro 11 Fragilidades institucionais na visão dos gestores

Estudo de Caso		
I	II	III
<p>“A Comunicação, interna e externa, na instituição é frágil”</p> <p>“Clima organizacional comprometido - alto grau de insatisfação dos servidores”</p> <p>“Falta de uma política institucional de capacitação de servidores”</p> <p>“Falta de consciência de servidores sobre o verdadeiro papel do servidor público”</p> <p>“Rotatividade de servidores”;</p> <p>“Fragilidade nas tomadas de decisões”;</p> <p>“Falta de liderança do grupo gestor, em sua maioria”</p>	<p>“Limitações financeiras”</p> <p>“Falta de agilidade para execução de processos administrativos”</p>	<p>“Falta de trabalho para minimizar a evasão”</p> <p>“Alto índice de retenção e evasão escolar”</p> <p>“Falta de dedicação de servidores para com a instituição”</p> <p>“Desgastes nas relações interpessoais que deflagram PADs”</p> <p>“Carência de um corpo de Doutores”</p> <p>“Deficiência na utilização dos laboratórios especializados (demora na entrega das obras)”</p> <p>“Falta de estruturas físicas”</p>

<p><i>“Falta de alinhamento nas ações estratégicas”</i></p> <p><i>“Morosidade nas licitações”</i></p> <p><i>“Falta mais investimento para que os Institutos possam implantar suas políticas”</i></p>		<p><i>“Serviço de Internet incipiente”</i></p> <p><i>“Contingenciamento no Orçamento”</i></p> <p><i>“Inexistência de equipe dedicada às ações de captação de recursos”</i></p> <p><i>“Falta de definição de fluxo de processos”</i></p>
--	--	---

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados.

Nos dados apresentados nesse quadro, à exceção do caso II, mais uma vez ganhou destaque a figura do servidor, especialmente, nos casos I e III. No entanto, essa referência aponta para uma contradição na indicação desses agentes sociais, tanto como forças, quanto fragilidades institucionais. Posto que, quando os gestores mencionam os servidores como força institucional, conforme visto no quadro 10, fazem-no realçando suas qualidades de comprometimento com o Instituto. Porém, quando os apontam como fragilidade, indicam o contrário, ou seja, a falta de qualificação e de dedicação do servidor para com a instituição.

Para interpretar esses dados, vamos recorrer ao disposto no capítulo III desta tese, sobre os atores e a ação social, especialmente com relação à racionalização das ações, à reciprocidade delas e ao processo de comunicação entre os agentes sociais. Com relação à racionalização da ação, viu-se em Weber que ela se refere à forma como o ator internaliza a situação e, de forma consciente, planeja executa a ação, o que implica a capacidade de reflexão do ator sobre a ação a ser realizada.

O servidor ou agente social, tanto pode agir na instituição de forma racional, como sujeito histórico, segundo a definição de Touraine, mobilizado em torno de interesses pessoais ou coletivos, o que nem sempre ocorre segundo os interesses institucionais ou a vontade dos gestores; quanto pode agir como indivíduo, segundo a conformação de seu entendimento sobre os sentidos das ações institucionais. Parecem residir, aí, as razões das contradições identificadas nas percepções dos gestores em relação aos servidores. Já que os sentidos das ações dos atores sociais podem assumir direcionamentos distintos e, por vezes, expressam-se contraditórios.

Pode ocorrer que, uma ação planejada minuciosamente e executada por um agente ou por um grupo de agentes sociais (servidores), seja percebida pelos gestores como contrária aos interesses institucionais. No entanto, para esses agentes, importa que suas ações façam sentido, segundo suas intenções e até tenha reciprocidade junto a outros agentes ou mesmo junto ao público externo.

As contradições na interpretação dos sentidos das ações dos servidores, por parte da gestão, poderão ensejar o agravamento dos conflitos internos, implicando prejuízos para os arranjos sócio-institucionais. Principalmente, se tal percepção for associada ao desenrolar da política interna, em relação à disputa do poder institucional e dos cargos existentes na estrutura de gestão.

Quanto à reciprocidade da ação, também foi visto que uma ação se reforça e ganha legitimidade à medida que passa a ser percebida, para além do agente social e, de alguma forma, passa a fazer sentido também para os outros. Nesse caso, os outros tanto podem ser os demais agentes sociais da instituição, quanto os alunos, ou mesmo, os membros da comunidade externa.

As reações dos outros podem reforçar ou intimidar a continuidade da ação do agente social. Se elas forem positivas ou de aprovação, a ação se legitima e tende a ganhar força junto aos campos de atuação do agente, segundo as definições de Bourdieu. No contexto institucional, uma ação contrária ou que questiona as orientações da gestão e que ganha reciprocidade em meio ao corpo de servidores, tende a se transformar em fator de desestabilização das artimanhas inerentes ao formato organizacional e fonte geradora de conflitos.

De igual forma, as ações da gestão, também passam por processos de reciprocidade e tanto podem reforçar e fortalecer aos gestores, quanto enfraquecê-los no contexto da política institucional. Nesse sentido, veja-se a constatação do desgaste nas relações interpessoais, em virtude da deflagração de Processos Administrativos Disciplinares (PADs), relatado pelo gestor do estudo de caso III. Essa realidade parece ter sido captada, também, pelos gestores do estudo de caso I, quando afirmam que há fragilidade nas tomadas de decisões, falta de liderança de parte do grupo gestor, e que a arte de administrar a dimensão organizacional está comprometida, devido ao alto grau de insatisfação dos servidores.

O terceiro ponto a considerar consiste no processo de comunicação entre os agentes sociais. No capítulo III desta tese, foi visitada a teoria da ação comunicativa de Habermas, segundo a qual, o agir comunicativo pressupõe a pretensão de validade do que é comunicado. O que significa dizer que nesse processo não há espaço para verdades absolutas. Por conseguinte, toda ação comunicativa tem seu conteúdo relativizado. Isso se faz fundamental para que possa haver o reconhecimento dos outros atores participantes da ação, também como sujeitos sociais, com capacidade para refletir sobre a ação enunciada, fazer questionamentos e esboçar suas próprias conclusões sobre o objeto da ação. Portanto, o agir comunicativo exige o fluir de um permanente diálogo entre os atores sociais.

No contexto institucional, a exigência do diálogo permanente se faz com maior ou menor força, na medida em que a estrutura organizacional se apresenta mais ou menos complexa.

Nos IFs, a estrutura de gestão possui uma dimensão complexa, com o poder de decisão diluído, em diferentes níveis hierárquicos, ou dispostos horizontalmente, o que representa um fator limitador para esse diálogo. Portanto, diversos dissabores e incertezas enfrentados pela gestão e, de alguma forma, apontados nas respostas acima, podem mesmo estar relacionados e ter como origem as fragilidades na condução do processo de comunicação e na falta do diálogo interno, entre os agentes sociais, sejam eles gestores ou servidores.

Nesses casos, convém voltar a lembrar os ensinamentos de Habermas, especialmente, no referente à instalação de mecanismos colegiados, tanto para o debate teórico e prático, quanto para as deliberações. Posto que, a aplicação desses princípios pela gestão institucional, por certo traria resultados positivos na mitigação dos conflitos e na qualificação do próprio processo de gestão.

As contradições identificadas entre as respostas dos gestores dos casos I e III, sobre as forças e fragilidades institucionais (quadros 10 e 11) em relação aos servidores, conforme apontadas acima, servem para reforçar a confirmação da existência de conflitos internos nessas instituições, cuja origem, dentre outras fontes, poderá estar centrada na diversidade de visões e entendimentos que tanto os gestores, quanto os servidores detêm, acerca das finalidades institucionais e também, sobre a racionalização e os sentidos de suas ações como agentes sociais a serviço da formação profissional.

No quadro 11, também foram apontadas outras fragilidades, tais como: a limitação financeira e falta de agilidade na execução dos processos (caso II); morosidade nas licitações e falta de investimentos (caso I); e contingenciamento no orçamento (caso III). Tais fragilidades ou dificuldades são objeto de análise no item 7.1 desta tese, que trata das principais dificuldades enfrentaram pelos gestores, no processo de implantação de suas instituições. Outra fragilidade apontada e que será objeto de análise ao longo do capítulo VII desta tese, em tópico específico, refere-se à falta de propostas para combater os índices de reprovação e evasão apontada pelo gestor do caso III.

Todas as situações de fragilidade identificadas pelos gestores são fontes de energia que tendem a potencializar o surgimento de conflitos internos, o que por sua vez, podem dificultar o adequado desenvolvimento das ações institucionais.

Assim, o conhecimento dessas realidades, não só de parte dos gestores, mas de todo o conjunto de servidores ou agentes sociais, faz-se essencial para o cumprimento das finalidades institucionais. Por conseguinte, cabe aos gestores a árdua missão de, no desenvolvimento de suas ações, adotar procedimentos que levem em consideração e valorizem a presença dos de-

mais servidores, visem potencializar as forças e contribuam para mitigar as fragilidades institucionais. Tais requisitos parecem fundamentais para a devida contribuição ao desenvolvimento regional e ao combate às desigualdades vigentes, ao menos parece o que se depreende a partir da reflexão a seguir.

Os novos acontecimentos, trazidos pelo próprio desenvolvimento científico-tecnológico – novas biotecnologias, novos materiais, tecnologias de informação e comunicação – se, por um lado, mostram a que ponto podemos chegar no anseio do controle sobre a natureza, os indivíduos e grupos sociais, por outro, propiciam – justamente pelo teor de seus impactos não só econômicos, mas, sobretudo, sociais – novos e relevantes questionamentos. Entre esses, estão os referidos aos rumos da ciência e da tecnologia, e como estas formas importantes de conhecimento podem proporcionar a superação de persistentes problemas que atingem as sociedades e os menos favorecidos. ... a de responsabilidade e de maior comprometimento com o futuro e o bem-estar, nas sociedades. O que significaria estreitar os laços da ciência com a política. (TRIGUEIRO, 2014, p. 39)

## 7.5 LIMITES E POSSIBILIDADES DE AÇÃO: OPORTUNIDADES E AMEAÇAS AO CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES

A coleta e análise de dados qualitativos, propostos na presente pesquisa, apresentam-se como um referencial para a sustentação do planejamento estratégico e das práticas de gestão. Representa uma ferramenta, que se reporta à análise do ambiente interno e do cenário externo de uma organização, considerando o seu respectivo contexto e trajetória num território.

Assim, busca-se identificar tanto as forças e fraquezas internas que implicam a definição da ação institucional, conforme visto no tópico anterior, quanto as oportunidades e ameaças externas, relacionadas às funções sociais e às possibilidades de limitação ou de expansão dessas ações.

### 7.5.1 Oportunidades do Contexto Externo para a Ação Institucional

Aos gestores dos três estudos de caso foi perguntado: “Entendendo, como oportunidades, qualquer situação de fora da instituição que possa favorecer e facilitar sua capacidade de agir e executar suas atividades com sucesso, quais são as principais oportunidades que você identifica para o cumprimento da função social dessa instituição?” As respostas obtidas estão relacionadas no quadro 12.

Quadro 12 Oportunidades institucionais na visão dos gestores

Estudo de Caso		
I	II	III
<p><i>“Parcerias entre instituições estaduais e municipais”</i></p> <p><i>“Demandas de formação de professores e outros profissionais”</i></p> <p><i>“Demandas do mercado”</i></p> <p><i>“Proximidade da instituição com os APLs”</i></p> <p><i>“Possibilidade de atendimento das populações historicamente excluídas (ribeirinhos, indígenas)”</i></p> <p><i>“Penso que a principal oportunidade é direcionar orçamento para investir maciçamente na formação dos servidores em nível Stricto Sensu. Penso que daríamos um grande salto qualitativo na educação, na pesquisa e consequentemente estendendo este produto científico tecnológico para o social, contribuindo muito mais para uma mudança no cenário regional. Precisamos direcionar o olhar para as potencialidades regionais e só por meio da pesquisa podemos identificá-las, principalmente se nossas inclinações se voltarem para a pesquisa aplicada com inovação”</i></p> <p><i>“Credibilidade institucional pelos serviços prestados”</i></p> <p><i>“Profissionais qualificados”</i></p>	<p><i>“Realização de parcerias /cooperações”</i></p> <p><i>“Implantação de Programas do Governo Federal”</i></p> <p><i>“A interação com o setor privado na pesquisa aplicada e extensão tecnológica”</i></p> <p><i>“A relação com as prefeituras de pequenos municípios, que valorizam e apoiam o IF”</i></p> <p><i>“Credibilidade da Instituição junto à sociedade”</i></p>	<p><i>“Parcerias entre instituições públicas e privadas”</i></p> <p><i>“Arranjos Produtivos Locais”</i></p> <p><i>“Atuação do Instituto em arranjos produtivos locais”</i></p> <p><i>“Estado em desenvolvimento e com constante crescimento”</i></p> <p><i>“Falta de técnicos qualificados em inúmeras áreas”</i></p> <p><i>“Os alunos que ingressam no Instituto por meio de processo seletivo”</i></p> <p><i>“Formar profissionais para o mundo local do trabalho, favorecendo o barateamento do custo social às empresas, evitando importar mão-de-obra de localidades diversas, gerando crises de adaptação e recorrente oferta de postos de trabalho qualificado não ocupados”</i></p> <p><i>“A crise mundial que “mexe” com o setor produtivo e com as pessoas que buscam diversificar a formação como meio de se tornarem mais preparados para competir no mundo do trabalho”</i></p> <p><i>“Oportunidades de acesso à ciência e tecnologia, a partir da oferta de programas de iniciação científica, à docência, exposições, eventos nas referidas áreas”</i></p> <p><i>“Captação de recursos de editais para pesquisa e extensão”</i></p> <p><i>“O respeito ao nome da instituição, reconhecido pela sociedade”</i></p> <p><i>“A aceitação da instituição pela sociedade”</i></p>

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados.

A indicação das oportunidades vislumbradas pelos gestores, de uma maneira geral, estão todas alinhadas com a perspectiva da orientação da inserção social dos IFs, conforme foi exaustivamente abordada nesta tese, ao longo dos capítulos V e VI. Igualmente, neste caso, mais uma vez, confirma-se o entendimento do sentido das ações institucionais, em relação a um enquadramento para o atendimento aos interesses do processo produtivo, do mercado de trabalho e na perspectiva do desenvolvimento econômico. Mesmo que, repetindo, essa perspectiva encontre-se, por vezes, escamoteada em situações diversas e em discursos que aludem aos sujeitos sociais, essa realidade não é de todo estranha, basta ver o disposto no capítulo I desta tese, sobre os pressupostos nos quais se assenta o Estado brasileiro. Por conseguinte, sendo os IFs instituições criadas e mantidas pelo Estado, nada mais normal do que a afinidade entre suas ações e as matrizes político-ideológicas de sua sustentação. A perspectiva do cumprimento dos propósitos tracejados pela burocracia estatal e assimilados pelos gestores encontra-se ao mesmo tempo, de alguma forma, alinhada com as demandas locais, mas na perspectiva econômica e cultural. Nesse cenário, os pressupostos do desenvolvimento humano, conforme apresentados e discutidos no capítulo IV, ganham cada vez mais, a conformação de uma mera abstração, afastando-se do contexto da realidade concreta das ações dos IFs. Para além dos dados apresentados no quadro 12, analisando as perspectivas político-institucionais e as dimensões simbólicas intervenientes na consolidação da rede de IFs, na Região Norte, com base na experiência profissional adquirida ao longo da convivência no quotidiano dessas instituições, pode-se argumentar que essa rede se explica por dinâmicas relativas à interação dos grupos de profissionais diretamente interessados, com as estruturas de oportunidades políticas e a articulação determinada pela decisão decorrente do planejamento da burocracia do Estado brasileiro.

Embora a lei seja clara quanto às finalidades institucionais, o conflito interno se estabelece porque, para além da visão funcional ou instrumental da função social da educação profissional, percebe-se que há, no interior dessas instituições, uma significativa parcela de servidores que, pautados em suas experiências e nos conhecimentos à mão de que dispõem, conseguem vislumbrar outras possibilidades educacionais, na perspectiva das premissas da educação como instrumento de mudança social, nos termos em que esse tema foi tratado no capítulo IV. O que, de certa forma, contrasta com as respostas dos gestores apresentadas no quadro 12. No capítulo III desta tese, foi abordada a questão das desigualdades, inclusive, em relação à Região Norte. No entanto, sendo uma das atribuições legais dos IFs, a promoção da inclusão social e produtiva por meio da formação profissional e do combate às desigualdades, quase nada foi apontado pelos gestores, como oportunidades de ação institucional nesse sentido. Tal situação pode, dentre outras interpretações, refletir o distanciamento que essas instituições

ainda mantêm entre suas ações, e o contexto da realidade concreta na qual estão inseridas. Apesar de alusões à atenção aos arranjos produtivos locais e de parcerias com outras instituições e os governos municipal e estadual, não se vislumbra nessas falas, de forma mais objetiva, a preocupação de vincular a política institucional à PNDR, ou ao Plano de Desenvolvimento da Amazônia<sup>74</sup> ou aos programas da SUDAM, que indicam possibilidades reais de constituição de parcerias com os IFs.

Assim, quanto à percepção das oportunidades para as ações dos IFs, pelo menos na visão dos gestores, ainda há uma grande fragilidade em perceber e captar essas oportunidades no contexto do território de atuação. Tal fragilidade poderá afetar negativamente as ações de planejamento das atividades institucionais, se distanciado cada vez mais da sua realidade. Posto que, para além dos arranjos produtivos, há espaços de oportunidades, nos quais os IFs poderão agir, na perspectiva real da valorização e reconhecimento do cidadão.

### **7.5.2 Ameaças do Contexto Externo à Ação Institucional na Visão dos Gestores**

O seguinte questionamento foi feito aos gestores: “Entendendo como ameaças, qualquer situação de fora da instituição que possa interferir, impor dificuldades ou limitar sua capacidade de agir e executar suas atividades com sucesso, quais são as principais ameaças que você identifica para o cumprimento da função social dessa instituição?” As respostas obtidas estão expressas no quadro 13. Percebe-se nesse quadro que as maiores e mais insistentes manifestações em relação às ameaças à ação institucional estão relacionadas à quebra de ritmo e descontinuidade da política do governo federal em relação à RFEPT, a partir de 2010.

Com a mudança de comando, o governo federal passou a priorizar outras ações, em relação aos investimentos na educação profissional, como foi o advento do PRONATEC. Ora, cabe ao cientista social reconhecer os tempos distintos da ação do Estado e os múltiplos fatores que entram em cena, na conjuntura por vezes favorável às políticas educacionais, de forma avessa, seja do ponto de vista dos atores sociais, seja do ponto de vista macroeconômico.

A presidente Dilma Rousseff, ao contrário de seu antecessor, reconheceu os obstáculos centrais ao desenvolvimento econômico brasileiro apontado pela macroeconomia estruturalista do desenvolvimento: a taxa de juros muito superior à internacional e a taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada. Apoiada por um presidente do Banco

<sup>74</sup> A preocupação do governo brasileiro com o processo de desenvolvimento da Amazônia não pode ser entendida como algo recente. O advento da lei 1.806, de 1953, criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que foi inicialmente gerenciado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPEVEA, agência federal criada também em 1953, que posteriormente tornou-se o embrião para a criação em 1966, da Superintendência da Amazônia – SUDAM, agência criada em 1966 em substituição à SPEVEA. O modelo proposto, pautou-se na premissa da exploração dos recursos naturais e no sistema de produção para exportação, sem atentar para a realidade ambiental e sem a devida valorização das populações da região.

Central identificado com os interesses nacionais, ela liderou uma nova política macroeconômica baseada na solução desses problemas. Hoje, o Brasil está no caminho novo-desenvolvimentista também na área macroeconômica, mas o governo continua incapaz de taxar a exportação de commodities – uma condição para a neutralização da doença holandesa e a obtenção de altas taxas de crescimento. Tal fato mostra a dificuldade que o governo enfrenta na condução de um novo acordo desenvolvimentista, a qual provém da relativa dependência e fragilidade da burguesia nacional industrial (enfraquecida pela desindustrialização e desnacionalização nos anos neoliberais) e da força de uma nova e moderna burguesia agrícola apoiada ideologicamente pelo neoliberalismo. (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 828).

Quadro 13 Ameaças à instituição na visão dos gestores

Estudo de Caso		
I	II	III
<p>“Economia local restrita”</p> <p>“Mudança na política econômica”</p> <p>“Mercado não competitivo”</p> <p>“A questão da diminuição do orçamento”</p> <p>“A falta de definição de um modelo econômico. (Economia de contracheque)”</p> <p>“A preocupação com a diminuição do interesse político em continuar investindo e acreditando no potencial dos Institutos”</p>	<p>“Ausência de recursos financeiros”</p> <p>“Burocracia dos processos”</p> <p>“A falta de recursos para concluir a expansão. Não apenas obras fazem uma Instituição de ensino, pois é necessário investir em livros, equipamentos, material, recursos didáticos e etc.”</p> <p>“A incompreensão de órgãos públicos, entidades privadas e mesmo da sociedade civil, quanto ao modelo dos IFs e sua função na sociedade”</p>	<p>“Transporte público escolar em função da distância do Instituto”</p> <p>“Concorrência de outras instituições no mercado educacional”</p> <p>“Contingenciamento orçamentário e financeiro”</p> <p>“Déficit na formação básica dos alunos”</p> <p>“Evasão escolar”</p> <p>“Turva visão de prefeitos, os quais parecem não entender os benefícios que um IF pode trazer para o desenvolvimento local”</p> <p>“O excesso de leis, Instruções Normativas, Decretos, etc. Que dificultam a administração”</p> <p>“A forma de fiscalização dos órgãos de controle: CGU, TCU, etc.”</p>

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados.

Sob o efeito da política macroeconômica adversa, surgiu um novo cenário político, foi quebrado o ritmo das ações de expansão e novos parâmetros para o investimento público na educação profissional foram impostos, atingindo diretamente o processo de implantação e sedimentação dos IFs. Cita-se, por exemplo, a diminuição dos recursos orçamentários destinados ao processo de expansão, no que se refere a obras e equipamentos, implicando algumas situações no retardamento do ritmo das obras e, também, na morosidade dos processos de aquisição dos equipamentos destinados às instalações já existentes. Outra situação ocorrida foi a revisão

e encolhimento, no tamanho da proposta de estrutura organizacional dos IFs, no que se refere à quantidade de Cargos de Direção (CD) e Funções Gratificadas (FG), destinados à estruturação burocrática das equipes de gestão, implicando, também, a reconfiguração dos *campi* e a consequente diminuição da quantidade de cargos para a composição dos quadros de servidores docentes e administrativos originalmente previstos.

Todos esses acontecimentos refletem em pelo menos duas situações: a primeira, é a constatação de que, apesar de o advento dos IFs, ter ocorrido por meio de uma lei federal, essas instituições ainda enfrentam dificuldades de compreensão e aceitação, mesmo na esfera governamental, quanto à sua existência na condição de política de Estado e mesmo quanto ao seu modelo institucional, como identificado pelo gestor do estudo de caso II:

*“A incompreensão de órgãos públicos, entidades privadas e mesmo da sociedade civil, quanto ao modelo dos IFs e sua função na sociedade”*

Decorrente dessa incompreensão, em muitas situações, os IFs são tratados como uma política de governo. Essa distinção, que ultrapassa o simples viés retórico, afeta as estruturas dessas instituições impingindo, inclusive, sentimento de insegurança quanto ao seu futuro.

A segunda situação, se apresenta interligada à primeira. Posto que, as inconstâncias em relação à percepção dos IFs favorecem a adoção de medidas governamentais de encolhimento do Estado em relação à educação profissional, rumo aos trilhos do Estado de compromisso, conforme esse tema foi abordado no capítulo I. Aliás, esse sentimento foi claramente expresso na manifestação do gestor do estudo de caso I, ao apontar como ameaça à ação institucional:

*“A preocupação com a diminuição do interesse político em continuar investindo e acreditando no potencial dos Institutos”.*

Outras ameaças apontadas indicaram a falta de infraestrutura local, o excesso de burocracia, dentre outros aspectos presentes em seus contextos externos.

Quanto ao excesso da carga burocrática do Estado, não há o que contestar. Em algumas situações, frente a determinados procedimentos das instâncias de governo, como, por exemplo, a liberação tardia dos recursos orçamentários e financeiros, finda por limitar as ações do gestor e, em algumas situações, impede a execução do orçamento institucional.

Embora seja constatável que deficiências na infraestrutura local e na falta de presença do Estado, por meio de políticas públicas, tendem efetivamente a dificultar as ações dos IFs, infringindo sérias limitações à sua capacidade de mobilidade, como:

“Falta de infraestrutura de estradas e transportes”

Essa discussão encontra-se em meio ao conflito de interpretações. Tendo, como exemplo, a pavimentação da BR 174 na década de 1990. Kanai, Oliveira e Silva discutem as lógicas neoliberais de transnacionalização do território Amazônico e as consequências socioespaciais no estado de Roraima.

O caso é apresentado como um exemplo da transformação das intervenções territoriais na Amazônia no contexto da neoliberalização do Estado e da produção de um espaço econômico transnacional. Os investimentos federais para o desenvolvimento rodoviário e infraestruturas auxiliares trouxeram conectividade sem precedentes para o estado de Roraima, além de gerar crescimento econômico. Todavia, (...) além dos novos discursos de desenvolvimento regional sustentável, as lógicas dominantes dos projetos, tais como o melhoramento da BR-174, são as de um neoliberalismo em expansão transnacional, no qual o Estado empreendedor torna-se um parceiro para o estabelecimento de mercados externos mais do que o principal agente da integração do território nacional. Assim, no desenho da BR-174, Roraima aparece, principalmente, como um espaço estratégico de conexão transfronteiriça que liga a Amazônia brasileira aos portos do Caribe. Entretanto, passada mais de uma década desde a conclusão do projeto, a concentração territorial tem se aprofundado ao passo que emergem novas desigualdades socioespaciais intimamente atreladas às funções e fluxos que a integração rodoviária criou. (KANAI, OLIVEIRA E SILVA, 2012, p.67).

Porém, não se pode negar que, principalmente em relação aos *campi* localizados em áreas afastadas dos centros urbanos, essa realidade, além de impor sérias dificuldades à mobilidade dos sujeitos do local, impõe, também, barreiras físicas ao processo de inclusão social e fortalece a invisibilidade política desses sujeitos. Isso se dá muitas vezes, tanto pelo impedimento do acesso deles ao *Campus*, quanto da ida do corpo técnico pedagógico do *Campus* até eles. Essa situação, usual no âmbito da Região Norte, obriga o Instituto a limitar suas ações, comprometendo sua efetiva interação e participação na vida social do local. Tal demanda, se constitui numa questão social que o IF não tem condições de enfrentar sozinho, quando muito, pode desenvolver ações que contribuam para garantir a visibilidade política dos sujeitos sociais, envolvidos por parte do Estado.

A pesquisa de campo aponta para uma compreensão limitada das ameaças aos atores visualizados de imediato no cenário, ofuscando dimensões relativas ao sistema que impõe inexoravelmente um conjunto de restrições às ações e de desigualdades.

Na situação em que indivíduos se organizem socialmente para suprir necessidades em seu sentido ontológico, vê-se naturalmente uma sociedade justa, pois o trabalho está associado a uma liberdade consciente do coletivo, para tomar decisões concretas que modifiquem a realidade. Isso também acontece ao se expressar a competitividade como foco dos Institutos Federais. O conceito, também característico de uma sociedade capitalista, apresenta uma incompatibilidade com o trabalho em seu sentido ontológico, que é considerá-lo em uma perspectiva da relação existente entre o homem

e a natureza, transformando-a para satisfazer necessidades. Nesse processo produtivo, não existe a exploração do trabalho, pois este é compreendido no âmbito das relações sociais de igualdade dos sujeitos. A forma de organização social na perspectiva do trabalho em seu sentido ontológico não contempla a competição entre aqueles que produzem, porque a produção está direcionada diretamente a uso, enquanto que, no sistema capitalista, apesar de necessitar do uso, a produção está direcionada fundamentalmente para o lucro que depende da exploração do trabalho. (NOGUEIRA, MOLON, 2015, p.180).

Frente a esse contexto, somam-se diversas interrogações, uma vez sendo finalidades dos IFs a promoção da inclusão sócio produtiva, o combate às desigualdades e a promoção do desenvolvimento local. Para que possam cumprir com tais finalidades, urge que, tanto de parte do Estado nação, quanto das Unidades Federadas e dos municípios, possa haver a compreensão quanto à demanda e à finalidade de políticas públicas setoriais que objetivem a promoção da cidadania e o reconhecimento dos sujeitos do lugar. Tais políticas poderiam ser elaboradas, inclusive com a efetiva participação dos IFs, segundo os princípios do desenvolvimento humano, conforme esse tema foi abordado no capítulo IV. Nesse sentido, mesmo sendo orientadas para o modelo de desenvolvimento econômico, algumas estratégias para o desenvolvimento local presentes na PNDR podem ser úteis.

Porém, as contradições e as ambiguidades da pluralidade social, também se fazem presentes, pois na afirmação de Touraine (1996), a noção de cidadania apresenta-se enfraquecida, devido ao fato de que muitos indivíduos se sentem ou se prezam mais consumidores do que como cidadãos ou, pelo contrário, porque alguns se sentem marginalizados ou excluídos da sociedade e têm o sentimento de que, por razões econômicas, políticas, étnicas ou culturais, não chegam a participar dela. Nesse contexto, parece estar posto o desafio para a ação social dos IFs como instituições de educação: resgatar a autoestima dos atores sociais do lugar, por meio de ações formativas que os elevem à condição de sujeitos históricos, conforme definições ao longo do capítulo II desta tese.

Por fim, a adoção de medidas e estratégias para vencer as ameaças à ação institucional dos IFs implica mudanças culturais e também políticas, internas mas, também, externas quanto à percepção da importância dessas instituições como entes públicos, inclusive de parte do próprio Estado no que se refere, dentre outras questões, à disponibilização de mais recursos para seus orçamentos. Outras alternativas perpassam pela possibilidade de constituição de parcerias, com outros entes públicos ou privados, o que finda por não garantir a segurança institucional necessária ao planejamento de ações continuadas.

Em meio a essa complexidade, algumas situações apontadas como ameaças, também podem ser percebidas como oportunidades, por exemplo: a falta de definição da matriz do processo produtivo local ou a indefinição de “um modelo econômico”. Isso pode representar oportunidades para a ação do IF, como agente social, com a missão de fomentar e estimular o processo de desenvolvimento local, segundo pressupostos que podem romper e ir além da visão do modelo de desenvolvimento econômico.

## 8 INSTITUTOS FEDERAIS: CONDIÇÕES ESTRUTURAIS DE FUNCIONAMENTO E AFERIÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

A capacidade de formular as interrogações diante da complexidade dos problemas parece um compromisso fundamental, uma vez que uma via para o conhecimento consiste na formulação das dúvidas diante da realidade. O exercício da gestão, por vezes se traduz na exigência de lidar com os riscos e a incerteza. Isso se traduz na diversidade das interrogações apresentadas por Baumgarten:

Os laços de solidariedade humana se fragilizam, desfazem e contradições irreduzíveis emergem no cotidiano natural e social. Como conhecer e como agir nessa realidade? Como perceber as tantas bifurcações que o devir contém, seus feixes de possibilidades? Como escolher caminhos? A perspectiva da complexidade tem sido apontada como alternativa para lidar com as incertezas do mundo contemporâneo. Mas o que é complexidade? Quais os significados do conceito? Que debates estão nele contidos? Um conhecimento que envolve problemas e diálogos multi, inter, transdisciplinares? Um conhecimento complexo ou uma sociedade e uma natureza complexas, que lancem o desafio do desenvolvimento de modos de conhecer que trilhem as sendas da complexidade sem perder de vista suas limitações? Quais as reais mudanças nas formas de conhecer? Quais as permanências? (BAUMGARTEN, 2006, p. 17)

Nessa perspectiva de acumular capital social, a partir das interrogações sobre o real, a atenção aos atores sociais do lugar, visando à valorização de suas presenças como sujeitos sociais na definição de Touraine (capítulo II desta tese), pode representar uma boa oportunidade para a ação institucional, cuja orientação de sentidos esteja focada na valorização do desenvolvimento humano, segundo as explicações do capítulo IV.

### 8.1 DIFICULDADES DOS GESTORES NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS IFS

Os IFs foram criados com o propósito de dar conta de um conjunto de objetivos e finalidades que, para além de sua concepção de mundo, podem ser considerados como importantes para o processo de desenvolvimento nacional e local. No entanto, cumprir com o almejado, não depende só dos dispositivos legais que delinearão tal formato dentro do sistema educativo.

Como atores sociais, essas instituições têm na composição de seu corpo docente e administrativo os agentes responsáveis pela execução das ações demandadas em seus programas e projetos. O sentimento de pertença e o comprometimento institucional são atitudes fundamentais, por parte dos servidores, para que a instituição possa almejar o cumprimento de sua missão socialmente engajada. Quanto maior for o comprometimento do servidor (agente social) com os objetivos e finalidades institucionais, maiores serão as chances e as oportunidades de essa

instituição cumprir com sua missão. Nesse contexto, a equipe de gestão, que também se constitui em agente social, há que racionalizar e orientar suas ações para os fins institucionais, ou seja, para a tomada de decisões, condizente com a execução de suas ações, focadas para o cumprimento de sua missão institucional e alcance de seus objetivos e finalidades.

Nada mais adequado seria que o rol das dificuldades enfrentadas no processo de implantação dessas instituições, apontado pelos gestores, indicasse um largo espectro de diferentes dificuldades, segundo suas especificidades. No entanto, não foi bem isso que ocorreu e, nos três casos, as informações colhidas apontam, em geral, para as mesmas questões. Quando inquiridos sobre as principais dificuldades enfrentadas no processo de implantação dos IFs, os gestores foram praticamente unânimes em respostas que indicam de forma bastante clara, pelo menos três aspectos distintos, porém importantes, inclusive no contexto atual dessas instituições:

*“Falta de compreensão da comunidade interna (servidores doc. e adm.) sobre a identidade e a função social dos IFs”*

*“Entraves burocráticos com relação aos processos licitatórios e de execução financeira”*

*“Limitação orçamentária”.*

O primeiro aspecto, *“falta de compreensão da comunidade interna sobre a identidade e a função social dos IFs,”* coloca em evidência, mais uma vez, os agentes / atores sociais da instituição, ou seja, os seus servidores. Viu-se que tanto na identificação das forças, quanto das fragilidades institucionais, os servidores, ou pelo menos parte deles, foi apontada pelos gestores, revelando, assim, mais que eventuais contradições na visão dos gestores, a complexidade do contexto social em análise. No entanto, é fato constatado, não só pelos dados da pesquisa, mas também pela experiência e vivência profissional no contexto, que as fragilidades existentes junto ao quadro de servidores em relação à compreensão de sentidos, tanto da identidade, quanto da dimensão social e institucional, ainda perduram com maior ou menor intensidade em todas as instituições pesquisadas.

Apesar da clara indicação nos textos oficiais sobre o perfil identitário e sobre qual deva ser o rumo socialmente ancorado e os resultados a alcançar, por meio das ações dos IFs, as dificuldades em sua compreensão, por parte dos servidores, como atestam as respostas dos gestores, são muitas e têm origens diversas. No entanto, isso se torna compreensível, inclusive em relação às ações dos agentes sociais, a partir da constatação de que “diferentes gêneros de experiência social e política conferem, portanto, feições particulares a cada grupo e definem

distintos estilos de ativismo” (ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007, p. 155).

No interior dos IFs, em meio ao conjunto de seus agentes sociais, repousa uma variedade de visões conflituosas, em relação aos sentidos das ações e funções institucionais. Conforme visto no capítulo II, ao se afirmar que parte dessas visões conflituosas decorre da diversidade do conhecimento à mão de que dispõem os servidores, ressalta-se que a presença da maioria, no contexto da instituição, é recente, e as experiências que orientam suas ações têm como referência o contexto da universidade ou o de sua formação acadêmica. Tais experiências, com raras exceções, não guardam qualquer relação com o contexto da educação profissional e tecnológica e nem com as especificidades dos IFs. Por conseguinte, os sentidos das ações desses atores seguem orientações diversas e, não raro, podem assumir direções contrárias ao sentido das ações almejadas pelos IFs.

Vale lembrar, aqui, a teoria de Schutz (2003) em relação ao agir dos atores sociais, segundo as experiências ou o conhecimento que eles têm à mão. Posto que, o universo dos servidores / atores sociais dos IFs se constitui em uma larga diversidade de experiências de vidas acumuladas, que, em sua maioria, não foram adquiridas no contexto dos IFs. Em meio a essa discussão, cabe atentar para as dimensões materiais, simbólicas e estratégicas, ressaltadas pelas estruturas de oportunidades políticas (ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007), nas quais de alguma forma, também se configuraram as possíveis identificações com o espaço de trabalho. Em vista disso, os trabalhadores dos IFs adotam estratégias de mobilização por demandas, por delineamento da mais adequada realização de suas tarefas cotidianas, em cuja trajetória desenham-se, também, dimensões simbólicas que vão passo a passo enfatizar a emergência de identidades coletivas.

Convém destacar, que a identidade possui dimensão individual e coletiva, contempla algo pelo qual outros operam o reconhecimento, bem como algo volátil. Não somente os IFs formam uma rede de referência, também as estratégias traçadas pelos funcionários, pela via da identidade, reportam-se à articulação estratégica e simbólica referida a uma rede de conexões.

Nesse contexto, o que está em jogo vai além da compreensão sobre qual seja a identidade institucional, mas qual o perfil identitário do próprio servidor do IF. Nessa perspectiva, Nunes (2014, p. 240), ao discutir a formação da identidade social do trabalhador no setor de serviços, identifica o que chamou de “um tipo de dualismo metodológico que associa, de forma complementar ou dialética, o objetivo e o subjetivo, a estrutura e a agência, a explicação causal e a compreensão interpretativa”. Para o autor,

A dimensão objetiva da identidade reside em atributos institucionalmente conferidos,

decorrentes de processos de socialização, como a educação familiar ou escolar e a capacitação profissional. O aspecto subjetivo é o reconhecimento, a identificação consciente, cognitiva e afetiva, dos atributos institucionalmente estabelecidos ou, em termos corriqueiros, do que os outros dizem que somos. (NUNES, 2014, P. 240)

Em meio a esse contexto, como o servidor / agente social se percebe e como tende a ser percebido pela gestão e pela instituição no âmbito dos IFs? Levando em consideração a citação acima, uma resposta plausível a essa questão, pode estar relacionada à dimensão objetiva da identidade desses agentes, no que diz respeito à sua formação profissional, que em sua maioria, repousa na visão do contexto institucional da universidade, berço formativo deles. No entanto, esse é um contexto institucional que difere, não só conceitualmente, mas também funcionalmente do contexto dos IFs. Portanto, perceber essas diferenças soa fundamental para o entendimento da identidade institucional e, também, para a própria formação da identidade laboral do agente.

Quanto ao aspecto subjetivo, a forma como a instituição recebe, acolhe e concebe a presença desses agentes sociais parece primordial, tanto para a formação de sua identidade laboral, quanto para a sedimentação da identidade institucional.

No cerne dessa questão, há deveras um aspecto importante que precisa ser considerado pela gestão institucional, uma vez que poderá dificultar não só o processo de implantação, conforme foi identificado pelos gestores, mas, também, interferir no pleno funcionamento dessas instituições. A superação dessas dificuldades passa, dentre outras ações, pela viabilização ou implementação de um processo de capacitação e formação continuada, que almeje tanto a diminuição do conflito interno, quanto a um processo dialeticamente fundamentado sobre os sentidos das ações e da missão social, delineada pela esfera estatal para essas instituições.

Quanto ao segundo aspecto, “*entraves burocráticos com relação aos processos licitatórios e de execução financeira*”, faz-se notório na administração pública, o excessivo conjunto de peças legais e exigências formais<sup>75</sup>, além dos órgãos de controle a que são submetidos os gestores, na condução de seus processos de gestão, em especial, no que se refere à execução financeira. Sob o argumento de transparência da gestão, parece salvo engano, que

---

<sup>75</sup> Um contraponto pode interessar à discussão. “as fronteiras entre corrupção e não corrupção nem sempre são facilmente delimitáveis. Por vezes, as razões estão muito próximas de uma má gestão dos recursos públicos, outras vezes as razões são mais graves e dolosas, sendo a esse propósito referenciados problemas muitos diversos, como o favoritismo, o clientelismo, o nepotismo, o suborno, entre outros. No que diz respeito à educação, os atos de corrupção podem ocorrer pela compra de diplomas e certificados, adulteração de matrículas, falsificação de classificações, fraude acadêmica, manipulação de concursos, desvio de subsídios, desvios no fornecimento de alimentação e material escolar, desvio de fundos para a investigação, derrapagem nos orçamentos para a construção de edifícios escolares, entre muitos outros casos.” (AFONSO, 2015, p.1321).

o conjunto de regras e exigências para o gestor público foi elaborado a partir de princípios equivocados ou de uma visão distorcida. Ou seja, todo gestor público é, por definição, desonesto e quer tirar proveito próprio do cargo ou atribuições públicas para se beneficiar e locupletar do bem público, em detrimento dos desempenhos socialmente atribuídos, e do bem coletivo. Neste ínterim, o remédio para tal fadiga consiste num processo que introduza mecanismos de transparência dentro das dependências institucionais e que funcionem como formas de controle social, mas sem engessar os procedimentos da gestão.

Analisando essa questão, tendo como referência a contribuição da sociologia compreensiva, percebe-se que o conceito de burocracia nas instituições públicas está relacionado à ideia de racionalização das ações, de ordem, de hierarquia e de poder, cujos desdobramentos ocorrem por meio das ações dos funcionários. Nesse sentido, Weber (1999, p. 229) afirma que:

Na burocracia, “[...] rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais [...]”, hierarquicamente ordenadas, cujo desempenho segue regras gerais, mais ou menos estáveis e que podem ser aprendidas. A atividade burocrática pressupõe um treinamento especializado e a plena capacidade de trabalho do funcionário. Tal atividade se baseia ou se cristaliza em documentos escritos.

No entanto, na gestão pública atual, para além dessas possibilidades, há efetivamente uma carga de rotinas obrigatórias, que findam por impor um ritmo lento e moroso no andamento dos processos. Há de fato uma carga de atividades que são denominadas de burocracia a ser cumprida em relação às ações de gestão dos IFs, de certa forma, cerceando o poder de decisão do gestor público. Levando em consideração essa afirmativa, há que se fazer a distinção entre os sentidos atribuídos por Weber, ao que ele chamou de burocracia do Estado moderno, e o sentido atribuído pelos gestores dessas instituições a esse termo, cujo entendimento caminha na direção inversa. Enquanto Weber via na burocracia algo de positivo na organização racional do Estado, atualmente os gestores dos IFs contestam e nomeiam pejorativamente de burocracia, não a forma de organização hierárquica do Estado, mas a excessiva quantidade de normas, regulamentos e exigências, às quais eles são obrigados a observar, para bem cumprir com seu exercício de poder na condução da gestão institucional.

A ampliação dos espaços deliberativos e a exposição ao público das peças orçamentárias e relatórios de gestão significam para Evans (2003, p. 40) que “discussões abertas e intercâmbio público poderiam promover crescimento pela fiscalização de dirigentes predatórios cujas políticas, de outra forma, subverteriam incentivos para investimento”. Em seguida ratifica vantagens, afirmando que “os efeitos de instituições deliberativas na eficiência da administração pública são obviamente relacionados ao seu impacto no fornecimento de bens

coletivos”. (EVANS, 2003, p. 47)

No afã da transparência na gestão e de procedimentos de eficiência, o Estado impõe seu controle sobre o dinamismo na utilização dos recursos públicos. Assim, por meio do exercício do poder coercitivo, desconhecendo a demanda por autonomia institucional, em face de instrumentos legais e dos órgãos de controle, o Estado impõe uma carga burocrática que racionaliza, mas que de certa forma, também emperra e engessa o processo de gestão. Nesse sentido, parece emblemático o ritual que a lei 8.666/93 e atualizações impõem como obrigação ao gestor público, na execução do orçamento institucional, por meio do processo licitatório e outras formas de apropriação dos recursos. Como esse ritual burocrático é executado no interior das instituições, por meio das ações de seus agentes sociais, o desenvolvimento poderá ocorrer em ritmos diferenciados, para além dos dispositivos legais, dependendo mais uma vez da racionalização e do sentido que esses agentes (servidores) dão às suas ações.

Essa carga burocrática identificada pelos gestores como dificuldades tende a permanecer no cotidiano institucional, até que seja percebida, pelo Estado, a necessidade de adequação e simplificação dos dispositivos legais, que regulam as atividades do gestor público, e outras formas de controle da gestão sejam implementadas. Desse modo, percebe-se que as regras atuais parecem se prestar mais para emperrar o processo de execução financeira, do que para evitar eventuais distorções na aplicação dos recursos. Prova disso, na atualidade, têm sido as estarrecedoras denúncias de corrupção e desvios de recursos públicos que a cada instante são noticiadas pelos meios de comunicação.

Por fim, quanto ao terceiro aspecto, “*limitação orçamentária*”, sua raiz tem origem na matriz de concepção do IF. Como indicado anteriormente, essas instituições surgiram no embalo do processo de expansão do Estado brasileiro, por meio das políticas públicas de caráter redistributivo, mas também, assistencialista e compensatório, além de ações afirmativas, o que implicou em um significativo aumento no comprometimento do orçamento público, em um claro movimento contrário à sua concepção liberal, conforme abordado no capítulo II desta tese.

Nesse contexto, os IFs foram assentados, originalmente, em uma estrutura organizacional horizontal alargada, com uma diversidade de cargos e funções que, embora se façam fundamentais à concepção de tal instituição, exigem para sua funcionalidade e manutenção um alto investimento de recursos públicos. Por outro lado, a estruturação de ambientes específicos de aprendizagem e a montagem de laboratórios técnicos, adequados ao desenvolvimento de seus processos formativos, representam altos investimentos financeiros. Evidentemente que essas realidades se contrapõem frontalmente às forças políticas assentadas sobre uma concepção não muito expansiva, com base na qual se estrutura o Estado brasileiro.

Como decorrência desse desencontro de percepções e do embate político, sobre qual deva ser o tamanho do Estado na execução de suas políticas, bem como da fragilidade das forças favoráveis à manutenção de sua originalidade, dado os desgastes provocados pelo desenrolar do atual quadro de crise política e econômica por que vem passando o país, o governo viu-se obrigado, ou aproveitou a oportunidade para, não só, promover progressivos ajustes na estrutura dessas instituições, como, também, diminuir os limites orçamentários para cobrir suas despesas de custeio e investimentos.<sup>76</sup> Nesse contexto, mesmo frente ao argumento de que em educação não há gastos, mas investimentos, de fato, as atuais condições estruturais do país são largamente utilizadas como argumento, para justificar o comprometimento da capacidade do Estado em responder positivamente às demandas por recursos apresentadas pelos IFs.

Esse descompasso levou o governo a rever seus planos em relação à continuidade do projeto de expansão da RFEPT, estabelecendo novas prioridades e impondo um ritmo mais lento à continuidade desse processo. Por outro lado, obrigou os gestores dessas instituições a reverem seus planos e projetos, redimensionando suas demandas e, conseqüentemente, reduzindo suas perspectivas de atuação e sua capacidade de atender as reivindicações que lhes são apresentadas, seja pelos agrupamentos da realidade local, na qual estão inseridos, seja de parte do próprio Estado, ou mesmo do processo produtivo e do mercado. Toda essa demanda contextual se constitui em fator gerador de conflitos internos, com reflexos tanto no processo de gestão, quanto na relação institucional junto aos servidores, alunos e ao público externo.

Por fim, além dos dados coletados, a experiência tem mostrado que, apesar da inegável importância social que repousa no advento dos IFs, e considerando a concepção de seus princípios ancorados na dimensão social referida ao mercado de trabalho, são perceptíveis as ameaças que pairam sobre a perspectiva de futuro dessas instituições na extensão de sua concepção original, seja em função de suas características e limitações como entes públicos, seja em função do confronto comparativo próprio do desenvolvimento econômico (custo x benefício), entre o volume orçamentário e financeiro envolvido em seu funcionamento e os resultados aferidos, decorrentes de suas ações. Desse modo, os IFs precisam desdobrar-se em sua capacidade de interagir e estabelecer relações de parcerias e cooperação com outros entes públicos e privados, ou com representantes da sociedade civil organizada, visando potencializar suas ações estratégicas e os resultados qualitativos de suas ações. Posto que, o pressuposto do

---

<sup>76</sup> Cabe esclarecer que no contexto aqui exposto, não se leva em consideração o volumoso montante de recursos aplicados na execução do PRONATEC. A razão para tal, é que, mesmo tendo sido significativa a quantidade de recursos públicos aplicados pelo governo federal nesse programa, em relação à Rede Federal, não cobriu despesas com investimentos. Desta forma, não contribuiu para o processo de implantação e estruturação dos IFs.

desenvolvimento de ações integradas poderá amenizar, por exemplo, as questões relacionadas às limitações orçamentárias e financeiras. No entanto, cabe esclarecer que, nesse movimento, os atores sociais no processo de atuação dos IFs poderão ser diversificados, mas que os sujeitos a serem privilegiados em suas ações devem permanecer sendo os cidadãos como prioridade, não o mercado, o capital, ou somente o processo produtivo. Ainda em relação às dificuldades enfrentadas no processo de implantação dos IFs, além dos aspectos analisados, faz-se destaque para o seguinte comentário:

*“Não houve mudanças na estruturação dos projetos pedagógicos no sentido de se promover ao jovem e ao trabalhador uma formação humanizadora “omnilateral” que não se vincule aos interesses do padrão de acumulação e sim à formação integral do sujeito em todas as dimensões – para ser trabalhador, mas também dirigente. Até porque não houve preocupação com a formação dos professores nesse sentido. Diria que, na verdade, permanece as bases do velho modelo “fordista” de formação para o posto de trabalho com adaptações para o padrão flexível ou “toyotismo”. Criou-se educação superior: Engenharias, tecnólogos, licenciaturas, pós-graduação – sem dúvida um grande salto qualitativo se levado em conta a iniciativa -, mas a concepção permanece centrada no ideário neoliberal. Não é em vão que as recomendações para os mestrados, de preferência, sejam na concepção profissionalizante”.*

De uma maneira geral, esse comentário confirma o que já foi exposto ao longo do capítulo V, sobre o perfil de atuação pedagógica dos IFs e a vinculação de sua função social ao contexto dos financiamentos das políticas públicas.

## 8.2 MODELO DE GESTÃO, POLÍTICA INTERNA E PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES NOS IFS

Neste tópico, as questões relacionadas ao modelo de gestão, à política interna e ao processo de tomada de decisões no âmbito dos IFs serão abordadas, segundo a percepção dos gestores dos casos pesquisados.

### 8.2.1 Percepções dos Gestores sobre a Dinâmica da Política Interna de Gestão dos IFs

Sobre essa questão, foi perguntado aos gestores: “No atual modelo de gestão, você considera que há situações de conflito de liderança e disputa de poder, entre a reitoria e os *campi* com relação à política interna e à condução das ações e programas institucionais?” Como alternativas para as respostas, havia as seguintes opções: Sim; Não; Em parte; Não sabe.

As respostas oscilaram entre as alternativas “sim” e “em parte”, o que confirma os comentários anteriores e transmite claramente a mensagem da existência de situações de conflito, entre o nível estratégico (reitoria) e o de execução (campus), no exercício do poder e no processo de tomadas de decisões no âmbito interno dos IFs.

As ações de gestão demandam um largo processo de comunicação que ocorra, tanto no sentido horizontal (entre os atores no nível estratégico e os do nível de execução), quanto no sentido vertical, seja do nível estratégico em relação ao de execução, seja no sentido inverso. Para uma compreensão a partir da contribuição da ciência política, Machado (2013) salienta um duplo sentido.

Essa coordenação, segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) pode ser de dois tipos. A coordenação vertical, na qual um órgão público superior na hierarquia governamental fornece diretrizes para a ação de outros órgãos hierarquicamente inferiores e a coordenação horizontal, em que órgãos com a mesma hierarquia coordenam suas ações entre si. Esses tipos de coordenação não são excludentes entre si, podem coexistir no interior das instituições ao mesmo tempo. (MACHADO, 2013, p. 102).

Por tratar-se de uma estrutura ampliada, com o envolvimento de vários atores, a dinâmica dos processos de gestão nos IFs torna-se complexa e propensa a confrontos de ideias, opiniões e estilos de trabalho que podem, obviamente, levar a situações de conflitualidades e tensionamentos. No interior de toda organização há situações de conflitos. Sob a lógica da participação na tomada de decisão, os conflitos surgem em torno de disputas entre os atores na execução das ações institucionais. Nesse caso, são benéficos à instituição e, quando aproveitados como agenda positiva, tendem a se tornar fonte de motivação para a ação e a corroborar com o alcance de seus objetivos.

O campo dos conflitos se encontra caracterizado pela diversidade e pela heterogeneidade dos atores, com seus modos peculiares de pensar os relacionamentos e, a partir destes, projetar o futuro da organização. Num esforço de observação dos processos empíricos cotidianos, tornou-se possível identificar momentos particulares e características desses conflitos nos IFs. Na diversidade das expressões, percebe-se uma tipologia, ainda que limitada, de conflitos na realidade analisada que podem ser destacados como primordialmente, enfatizando aspectos distributivos, outros relativos ao uso dos espaços e territórios e, ainda, aqueles que giram em torno da tomada de decisões propriamente ditas.

Conforme já mencionado nesta tese, os IFs podem ser considerados instituições, cujos arranjos conflituosos ocorrem em uma estrutura organizacional complexa e burocrática, tanto no sentido da racionalização, proposta por Weber, quanto em relação ao volume de normas e regulamentos. Entende-se que, em virtude da complexidade de sua estrutura organizacional e

da burocracia inerente às atividades, são vigentes, nas ações dos gestores dos IFs, os tipos de poder identificados por Weber, inclusive na disputa pelos espaços de poder interno. De igual forma, também se faz presente nesse contexto o poder simbólico, seja emanado dos gestores ou dos atores sociais que compõem os diversos campos de ação da estrutura organizacional. As formas como esses poderes convivem e são exercidos, bem como, as decisões são assimiladas e recebem reciprocidade de parte dos atores sociais internos tornam-se decisivas, tanto para o surgimento, quanto para a mitigação das situações de conflito, que são inevitáveis, mas que podem ser administráveis. Assim, confirmada a existência de conflitos, conforme informado pelos gestores, cabe a eles, no exercício de suas atribuições, dentre outras ações, primar pela melhoria qualitativa dos processos de comunicação interna, das práticas do diálogo e da articulação entre os diferentes níveis de gestão e os atores sociais, visando ao alcance dos objetivos institucionais. Nesse sentido, compreender os princípios da racionalização das ações, segundo a sociologia compreensiva e os pressupostos da ação comunicativa de Habermas pode ser útil.

### **8.2.2 Percepções dos Gestores sobre o Processo de Escolha dos Dirigentes dos IFs**

O processo de escolha dos dirigentes dos IFs (reitor e diretor geral de *Campus*) está previsto na lei 11.892/08 e regulamentado por meio do decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009, ocorrendo a cada quatro anos, com direito a uma recondução dos eleitos. Esse processo é acompanhado pelo Conselho Superior e conduzido por uma Comissão, composta por nove membros titulares e igual número de suplentes, com representação paritária dos docentes, dos técnicos e dos alunos. Ocorre por meio de consulta à comunidade acadêmica (servidores docentes, administrativos e alunos), cujo peso dos votos tem a proporção de 1/3 (um terço) para cada segmento, sendo indicado ou eleito, o candidato que obtiver o maior percentual de votos no somatório dos três segmentos. Assim, quanto maior for o instituto em quantidade de *Campus*, mais complexa tende a se tornar a sua política interna, favorecendo a formação de mais grupos divergentes.

Sobre esse assunto, foi feita a seguinte questão aos gestores: “A atual forma de escolha dos dirigentes (eleição para escolha do reitor e dos diretores gerais de *Campus*, com mandato fixo): a) Favorece o processo de gestão; b) Dificulta o processo de gestão; c) Não interfere no processo de gestão; d) Não sabe responder”. Somente uma alternativa poderia ser assinalada.

As respostas indicaram percepções e significados diferentes em relação ao processo de escolha do reitor e dos diretores gerais. Enquanto para o primeiro, houve unanimidade em relação à alternativa “a”, para os diretores gerais as respostas oscilaram entre as alternativas “a” e “b”, inclusive com manifestações enfáticas afirmando que:

*“Dificulta quando se trata da escolha do Diretor Geral de Campus”.*

A indicação dos dirigentes institucionais, via processo de escolha (eleição), com a participação de servidores e alunos, sem dúvida, consiste em uma alternativa democrática, na medida em que esse processo atende às exigências da democracia representativa e leva a instituição a submeter à apreciação de sua comunidade as pretensões daqueles que se propõem a concorrer a esses cargos. Mesmo que isso não signifique, necessariamente, que a melhor alternativa seja a vitoriosa, cria o espaço para que o agente social, integrante daquela comunidade, posicione-se e manifeste a sua vontade, seja na condição de candidato ou de “eleitor”. No entanto, esse processo é também, gerador e legitimador do poder, que passa a ser exercido pelo gestor eleito, em nome daqueles que o elegeram. Nesse processo, certamente, no exercício do poder legitimado pelo processo de escolha, tendem a se estabelecer também, situações de conflito no âmbito da gestão institucional<sup>77</sup>.

No que diz respeito ao significado das disputas pelo poder no interior dos IFs, está em questão a capacidade de incidir, de maneira efetiva, sobre as relações sociais e ser o gestor do poder de decisão. Thiry-Cherques (2006, p. 32) destaca uma abordagem com alguns aspectos a partir das noções de campo em Bourdieu.

A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico. Nessas lutas são levadas a efeito estratégias não conscientes, que se fundam no *habitus* individual e dos grupos em conflito. Os determinantes das condutas

---

<sup>77</sup> Para ilustrar outra abordagem sobre o mesmo problema em destaque se transcreve o exposto por Nascimento e Simões (2011, p. 585) “A gestão dos conflitos interpessoais torna-se complexa no contexto das organizações públicas, especialmente na área educacional. Passa a ser necessário, então, avaliar os processos de gestão de conflitos interpessoais nessas instituições, principalmente porque os relacionamentos interpessoais e o comprometimento dos servidores são elementos vitais na qualidade e na efetividade do processo educacional. A partir dessa discussão, esta pesquisa visa compreender como os servidores públicos lidam com esse fenômeno. Para isso, busca-se esclarecer alguns pontos sobre os principais tipos de conflitos, suas causas, as formas de gerenciamento utilizadas e seus impactos. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa de campo em duas instituições públicas de ensino profissionalizante do município de Nova Iguaçu, a Unidade de Ensino Descentralizada de Nova Iguaçu do CEFET/RJ e a Escola Técnica Estadual João Luiz do Nascimento. Assim, foram realizadas entrevistas com seus servidores e posterior análise de conteúdo, que pôde concluir que não existem mecanismos de gestão de conflitos nesses órgãos, mas sim um gerenciamento realizado de forma pessoal, além de corroborar as fontes de conflitos abordadas na teoria. Conclui-se também que, nas organizações estudadas, os conflitos interpessoais podem impactar negativamente as relações de trabalho.”

individual e coletiva são as posições particulares de todo agente na estrutura de relações. De forma que, em cada campo, o *habitus*, socialmente constituído por embates entre indivíduos e grupos, determina as posições e o conjunto de posições determina o *habitus*.

Considerando a citação acima, o processo eleitoral e seus respectivos conflitos nos IFs podem ser explicados a partir do auxílio das noções de campo e de *habitus*. Não raro, há situações em que, na disputa do jogo político interno, grupos opositores entre si, com ideias e propostas diferentes, são vencedores em níveis distintos, ocupando posições de destaque na estrutura organizacional do Instituto (reitoria ou direção geral de *Campus*), implicando na conveniência de se estabelecer estratégias de convivência entre esses líderes, de modo que o confronto ideológico e das ações e decisões não comprometam os objetivos institucionais.

O eleito, por uma questão de gratidão ou de reconhecimento, sente-se na obrigação de dar satisfações àqueles que ele entende como pertencentes ao grupo que o conduziu ao poder. Nesse contexto, à medida que expectativas e interesses são atendidos ou frustrados, o ambiente interno se modifica e os campos de atuação nos quais os agentes exercem o poder, inclusive o simbólico, também se modificam.

Tal contexto, não raro, pode se agravar e levar ao recrudescimento de situações de conflito, seja em função das influências dos campos sociais a que pertencem esses gestores, e os agentes sociais agraciados ou preteridos em relação à ocupação dos espaços de poder na estrutura da burocracia oficial, seja quando o pressuposto da autonomia de gestão passa a ser interpretado de forma equivocada, não permitindo ou negando, propositadamente, a percepção sobre a estrutura organizacional e o encadeamento hierárquico que constitui o processo de tomadas de decisões e os ritos da burocracia oficial.

Nesse ambiente, além dos espaços de poder formalmente constituídos por força do cargo, outras manifestações tendem a florescer, inclusive o poder simbólico, reforçado pela reciprocidade das ações do gestor junto aos agentes pertencentes aos diferentes campos sociais que integram o contexto institucional. Essa pode ter sido a percepção dos gestores, ao assinalar a alternativa “b”, afirmando que o atual processo de escolha dos diretores gerais dificulta o processo de gestão.

Em síntese, a efetividade do avanço democrático na escolha dos dirigentes dos IFs, em termos de vantagens para os fins institucionais, só será possível, mediante o amadurecimento político de sua comunidade interna, com relação à convivência dos contrários e ao respeito às diferenças, além do preparo e da compreensão dos gestores eleitos quanto aos sentidos de suas

atribuições, o respeito devido à hierarquia institucional e à burocracia oficial, bem como o reconhecimento dos limites e da relatividade dos pressupostos de autonomia de gestão.

### 8.2.3 Percepções dos Gestores em Relação ao Exercício da Autonomia de Gestão

Os gestores dos três estudos de caso foram inquiridos a responder à seguinte questão, assinalando apenas uma alternativa: “Você considera que o princípio da autonomia de gestão, garantido pela lei 11.892/08 aos Diretores Gerais de Campus”: a) Favorece o processo de gestão; b) Dificulta o processo de gestão; c) Não interfere no processo de gestão; d) Não sabe responder. Todos foram unânimes em assinalar a alternativa “a”, o que permite a interpretação de que, o entendimento desses gestores sobre o princípio da autonomia leva em consideração o pressuposto da garantia de liberdade de ação e não a sua relatividade, conforme apresentada no item 1.8 do capítulo I. Essa unanimidade contrasta com as respostas obtidas em questão já anteriormente analisada, sobre a existência ou não de conflitos e disputa de poder entre a reitoria e os *campi* na condução da política interna e dos programas institucionais, quando a prevalência das respostas foi para a confirmação da existência de conflitos. Assim, há que se fazer uma correlação entre essas respostas. Embora se saiba que são vários os fatores geradores de situações de conflito no interior de uma instituição, principalmente no que se refere ao exercício do poder, é fato que a interpretação dos sentidos das ações institucionais, tanto de parte dos gestores, quanto dos servidores – atores sociais –, contribui para a existência desses conflitos. Conforme visto anteriormente, as situações de conflito no interior de qualquer organização são fatos que fazem parte da própria cultura organizacional, com origens e motivações diversas, desde desentendimentos entre atores sobre o conteúdo, a forma ou os sentidos de suas ações, na perspectiva dos interesses institucionais, ao desgaste do processo de comunicação e do relacionamento interpessoal.

Sobre o significado das ações individuais e a capacidade de produzir efetivamente incidência sobre as relações sociais, destaca-se a abordagem de Thiry-Cherques (2006, p. 29):

O sentido das ações mais pessoais e mais transparentes não pertence ao sujeito que as perfaz, senão ao sistema completo de relações nas quais e pelas quais elas se realizam (Bourdieu et al., 1990:32<sup>78</sup>). Com isto, ele se coloca a meia distância entre o subjetivismo, que desconsidera a gênese social das condutas individuais, e o estruturalismo, que desconsidera a história e as determinações dos indivíduos.

---

<sup>78</sup> Referência a BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. A profissão de sociólogo, preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1990.

Em outros termos, o sujeito da ação inexoravelmente localiza-se num conjunto de relações sociais que delimitam e que alimentam a sua capacidade de articular. Nas situações em análise nos IFs, a clareza de compreensão acerca dos limites da ação de gestão, incluindo a noção de autonomia, pode ser um forte instrumento de combate aos conflitos e de manutenção de mecanismos de mediação, consolidando um espaço organizacional saldável e ameno.

Por outro lado, uma interpretação equivocada sobre a extensão do alcance da autonomia, por parte dos gestores ou mesmo dos servidores, pode levar à tomada de decisões ou à realização de ações que desemboquem em situações de confronto, com as orientações da gestão estratégica ou de execução, transformando-se em situações de conflitos, podendo colocar em rota de colisão tanto os gestores, quanto os servidores.

Pensar no princípio da autonomia, como um fator positivo para a gestão, implica a aceitação de sua relatividade e o conhecimento dos fatores que delimitam os possíveis espaços da liberdade de ação do gestor. Implica, também, a constatação e reconhecimento de que as disputas no jogo de poder e de interesses que se estabelecem no interior dos IFs não se restringem às atividades de gestão, ocorrendo, do mesmo modo, mediante a constituição de grupos informais de atores (professores, servidores ou mesmo alunos).

Esses grupos, na perspectiva do poder simbólico, ocupam campos de ação diversos e tanto recebem, quanto exercem influências sobre os riscos e as incertezas inerentes à estatura organizacional. A fluidez desse movimento ou dessa troca de influências culmina com ações, atitudes ou comportamentos que tanto podem concordar e apoiar, quanto discordar, confrontar ou ignorar as orientações emanadas da gestão. Nesse sentido, esses grupos se constituem em fontes geradoras de conflitos, inclusive, com o princípio da autonomia podendo ser facilmente confundido, quanto aos seus limites e sua relatividade.

Assim, quando os gestores afirmam que há situações de conflitos entre os níveis de gestão, na condução da política interna, e, ao mesmo tempo, indicam que o princípio da autonomia facilita o processo de gestão, estão indicando, também, que há situações na condução desse processo que escapam ao controle e geram desconforto, seja junto aos próprios gestores, seja junto aos servidores.

### 8.3 O PROCESSO DE COMUNICAÇÃO E O EXERCÍCIO DO PODER NOS IFs

O processo de comunicação em qualquer organização se consolida como um dos fatores importantes para a efetivação das relações sociais e o desenvolvimento das ações. Nesse sentido, os fundamentos da teoria da ação comunicativa de Habermas, abordada no capítulo II,

revestem-se de importância para o entendimento da eficácia dessa ação no âmbito dos IFs e de sua influência nos processos de tomadas de decisões que, como visto, ocorre em uma estrutura organizacional, contemplando um nível de gestão estratégica, no âmbito da reitoria, e um nível de execução, que ocorre no interior dos *campi*.

Para captar a visão dos gestores, em relação ao processo de comunicação interna, foram formuladas três questões com o mesmo enunciado, modificando-se, apenas, o sentido da comunicação pretendida: “Você considera que o processo de comunicação, integração e articulação (1- horizontal entre os pró-reitores), (2- vertical entre as pró-reitorias e os *campi*) e (3- vertical entre o reitor e os diretores gerais), quando da implementação das políticas institucionais: a) Sempre ocorre, como prática de planejamento integrado das ações; b) Às vezes ocorre, mas não se caracteriza como prática rotineira; c) Nunca ocorre; d) Não sabe responder”. Todas as questões apresentaram as mesmas alternativas, das quais apenas uma deveria ser indicada. Nos itens a seguir as respostas a essas questões serão analisadas.

### **8.3.1 Visão do Gestor Quanto ao Processo de Comunicação Horizontal, no Nível Estratégico de Gestão**

Nessa questão, procurou-se aferir o grau de entendimento e a fluidez do processo de comunicação que se estabelece, ou não, no nível estratégico, entre as pró-reitorias e as diretorias sistêmicas. Uma vez que cada uma delas tem sob sua responsabilidade o gerenciamento de um conjunto de programas e ações específicas, que, no seu conjunto, representam a transformação da política pública de educação profissional em ações a serem executadas no âmbito dos *campi*.

Conforme enunciado da questão acima, as respostas obtidas nos três casos estudados foram coincidentes na escolha da alternativa “b”, afirmando que a comunicação interna entre as pró-reitorias e as diretorias sistêmicas às vezes ocorre, mas que tal processo não se caracteriza como prática rotineira. Essa constatação não se constitui de todo em uma novidade. Posto que, a experiência tem mostrado que a falta de uma efetiva comunicação no âmbito interno da gestão estratégica dos IFs é claramente perceptível. Essa realidade, apesar de identificada pelos próprios gestores, permanece presente no cotidiano institucional, alimentada por barreiras invisíveis, que impedem a mobilização do processo de comunicação formal, a aproximação e as articulações entre as pró-reitorias, correspondentes à integração das atividades, mesmo havendo afinidades entre elas, como no caso do ensino, da pesquisa e da extensão.

A falta de fluidez no processo de comunicação no nível estratégico tem reflexos no nível de execução das ações centrado nos *campi*, comprometendo a compreensão dos sentidos das

ações de gestão e a reciprocidade delas junto aos agentes sociais da instituição. Esse contexto, além de alimentar a segregação e a fragmentação das ações institucionais, corrobora com as constatações anteriores, sobre a existência de conflitos. Ora, se não há articulação interna entre os setores que compõem o nível estratégico da gestão, como pretender que possa haver fluidez da comunicação entre esse, e o nível de execução no âmbito dos *campi*?

De acordo com Habermas, a ação comunicativa situa-se na superação da razão pautada pela lógica da dominação, ou seja, de razão instrumental, que por sua vez também funda o horizonte da ciência e da tecnologia. Isso está traduzido por Baumgarten da seguinte forma:

O paradigma da ciência moderna, assentado na razão, na divisão/análise e na máxima “conhecer para controlar” reduziu os problemas e suas respostas a modelos para a ação transformadora sobre a natureza e controladora da sociedade, produzindo conhecimentos disciplinares e com alto nível de especialização. Separar e reduzir têm sido máximas do paradigma moderno. (BAUMGARTEN, 2006, p. 16).

De fato, Habermas enfatiza uma racionalidade que se traduz numa prática social, com pretensão de validade para ser informada na prática comunicativa cotidiana, resultando na consolidação de novos consensos. As contribuições deste paradigma remetem ao imperativo de que o outro a ser informado é parte constituinte ou condição formal da comunicação, não somente um polo de recepção, mas acima de tudo reciprocidade.

De novo, com base na experiência, percebe-se que no âmbito dos IFs parece haver, mesmo que de forma velada, uma espécie de competição entre os gestores estratégicos. Talvez, por isso, seja esporádico o diálogo entre eles, sendo mais comum, não o debate sobre a importância de uma ideia ou seu enunciado, mas sobre uma tomada de decisão, especialmente quando um se acha invadido pela ação do outro.

Tal comportamento contribui para alargar o distanciamento entre as instâncias do poder e fragilizar o processo de comunicação, podendo contaminar a gestão. Essa situação fica mais evidente, quando afloram iniciativas individuais setoriais, seja na realização isolada de eventos para um determinado público, que também é comum às ações dos demais setores, ou na elaboração e publicação de informativos, ou periódicos unilaterais e segmentados, como se a instituição fosse constituída por um aglomerado de setores independentes, cujas ações não guardam relações entre si. Nessas circunstâncias, uma visão fragmentada da instituição ou das atribuições de seus setores estratégicos tende a dificultar o alcance de comprometimentos sociais.

### **8.3.2 Visão do Gestor Quanto ao Processo de Comunicação Vertical entre o Nível Estratégico e o de Execução**

Sobre o processo de comunicação e articulação (vertical) entre as pró-reitorias e os *campi*, as respostas foram coincidentes nos três casos, novamente apontando a alternativa “b”, confirmando que o processo de comunicação, em questão, também ocorre somente às vezes e não se caracteriza como prática rotineira.

Conforme os comentários à questão anterior, essa situação é geradora de conflitos internos entre as percepções das pró-reitorias e as dos *campi*, em relação aos programas e ações das políticas públicas para a educação profissional. Posto que, como não há fluidez no processo entre as diferentes instâncias da gestão, os efeitos dos ruídos dessa comunicação truncada fazem-se sentir nos resultados e nos sentidos das ações realizadas.

Levando-se em consideração que a função estratégica das pró-reitorias e das diretorias sistêmicas consiste em monitorar, assessorar, acompanhar e avaliar a execução, pelos *campi*, dos programas, atividades e ações da política pública de educação profissional, não será difícil supor que a falta de diálogo, entre esses segmentos institucionais, implicará deficiências na concepção e execução das atividades, seja de parte dos *campi* na execução das ações, seja de parte das pró-reitorias e diretorias no seu acompanhamento.

A falta do diálogo e da comunicação incorre no distanciamento entre os atores. Nesse sentido, as fragilidades no processo de comunicação, como afirmado antes, tendem a impor dificuldades ao ajustamento às necessidades sociais do Instituto. Se essa situação não for percebida pelos integrantes da gestão, ou sendo percebida como indicam as respostas, mas não havendo iniciativas de gestão visando a sua mitigação, então, as fragilidades tendem a se agravar.

### **8.3.3 Visão do Gestor Quanto ao Processo de Comunicação entre os Gestores Eleitos (Reitor e Diretores Gerais)**

Nessa questão, procurou-se identificar a percepção dos gestores quanto ao processo político de comunicação entre os gestores detentores de cargos, com mandatos fixos por força do processo de escolha dos dirigentes (reitor e diretores gerais de campus). Mais uma vez, as respostas foram coincidentes, só que em relação à alternativa “a”, afirmando que o processo de

comunicação e articulação política entre os reitores e os diretores gerais de *Campus* sempre ocorre como prática de planejamento integrado das ações institucionais.

Não obstante, tenha havido essa coincidência nas respostas, existe fato constatado pela observação e, também, pela convivência do autor nesse contexto, que nem sempre há essa fluidez no processo político entre reitor e diretores gerais. Conforme mencionado anteriormente, quando ocorrem situações nas quais são eleitos gestores pertencentes a campos sociais distintos e com defesa de propostas divergentes, essa comunicação fica prejudicada e pode, até, comprometer o desempenho das funções socialmente atribuídas. Nesses casos, o esforço a ser despendido pelos gestores (reitor e diretores gerais), como detentores do poder de decisão, por força dos mandatos para os quais foram eleitos, há que se dá no sentido da construção de um processo de comunicação capaz de garantir o diálogo, o respeito às diferenças e conciliar interesses divergentes, em torno dos objetivos institucionais.

Por outro lado, as negociações precisam se tornar habituais para contornar os efeitos, muitas vezes prejudiciais à gestão, do jogo de interesses e do poder simbólico exercido pelos demais gestores e agentes sociais no interior da instituição. O exercício do poder formal, decorrente do cargo, é regulado por normas e instrumentos legais, que incidem sobre a ação de correção, quando requerida de parte da gestão superior. Nesse sentido, Aragão (1997, p. 117) lança duas questões à gestão administrativa:

a) como garantir o bom desempenho das instituições? e b) como controlar as instituições de modo a que façam bom uso dos recursos públicos? [...] o bom desempenho não depende de controles restritos e centralizados, como é preconizado pelos tradicionalistas e, à primeira vista, parecem conduzir as perguntas acima explicitadas.

Sendo os gestores eleitos, os principais agentes condutores dos processos de tomadas de decisões e os responsáveis diretos, perante aos órgãos de controle pelo desempenho institucional, a eles compete a árdua missão de mediar e garantir a efetividade dos processos de comunicação interna, seja no nível estratégico ou no nível de execução.

Em relação ao constatado nesta tese, fica claro que esse processo ainda carece de diversos, heterogêneos e díspares acertos e ajustes num clima de riscos e incertezas. Nesse sentido, podem ser interessantes para esses gestores, além dos pressupostos da teoria da comunicação de Habermas, os ensinamentos de Weber sobre a racionalização das ações, e os pressupostos de Schutz sobre o agir dos atores sociais, em relação aos conhecimentos de que têm à mão e à concepção de projetos.

Em síntese, percebe-se que o processo de comunicação no interior dos IFs, especialmente no que se refere às ações dos gestores, seja na perspectiva horizontal ou vertical, embora se constitua em fator determinante, não só para o desempenho da política interna, mas também para um delineamento da grandeza do compromisso social, junto aos casos estudados ainda demonstra espaços vazios que precisam ser ocupados com processos mais qualificados e orientados para a diminuição dos ruídos na comunicação e das distâncias entre os diversos segmentos institucionais.

#### 8.4 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL

O sucesso do planejamento institucional depende da capacidade de coordenação ou de gestão dos atores, que assumem papel importante, inclusive para articular prioridades.

A coordenação, para além de reduzir lacunas e procedimentos repetidos no interior da administração pública, denota também a chamada capacidade estatal, que no entender de Skocpol (1985) significa conceber o Estado como um ator, assumindo que parte dos agentes estatais é capaz de formular e perseguir intenções e objetivos definidos a partir de suas próprias prioridades, e não como meras respostas a demandas sociais. (Machado, 2013, p. 102).

No contexto das instituições da RFEPT, o planejamento segue, via de regra, alguns procedimentos que lhes são propostos pelas normas legais, dentre os quais se destaca a exigência para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em cujo feitiço está prevista a participação efetiva de agentes sociais internos e externos, tendo como perspectiva, a projeção dos objetivos e metas institucionais para um período não inferior a cinco anos. Para a construção desse documento, o Instituto é levado a realizar um amplo trabalho de mobilização, visando levantar dados e informações que permitam ao gestor conhecer tanto a instituição que dirige, quanto o território no qual a mesma está situada, possibilitando a identificação das forças e fragilidades institucionais (contexto interno) e das oportunidades e ameaças para o desenvolvimento de suas ações (contexto externo). Esse conhecimento é importante não só para a gestão, mas para todos os agentes da administração e do ensino, cuja responsabilidade recai sobre o dimensionamento e execução das ações institucionais.

Assim, subsidiado com um leque amplo de informações, os agentes estatais formulam o Plano Estratégico, com o enunciado da missão, visão e valores institucionais e o detalhamento, ano a ano, da projeção dos objetivos e metas institucionais a serem cumpridas ao longo do período de vigência do PDI, por exemplo: relacionadas à dimensão pedagógica: ingresso de

alunos, oferta de cursos, acompanhamento curricular, acompanhamento de egressos e atenção aos programas oficiais da política de educação profissional demandados pelo MEC/SETEC; relacionadas à dimensão administrativa: investimentos na estrutura física, aquisição de equipamentos e modernização tecnológica, mobilidade acadêmica e funcionários na qualidade de docente e de técnico, interação com as reivindicações provenientes de setores ansiosos de formação profissional; e relacionadas às áreas da pesquisa e da extensão, além de outras que guardem relações diretas com a realidade institucional. Após elaborado, o PDI é submetido à apreciação e aprovação do Conselho Superior. A partir de então, torna-se referência obrigatória para a elaboração do Plano Anual de Trabalho – PAT –, no qual cada unidade integrante do Instituto faz o detalhamento da aplicação dos recursos destinados ao seu orçamento e das ações que pretende realizar ao longo do ano. O PDI e o PAT são objetos de acompanhamento por parte dos órgãos de controle (CGU e TCU), cujos resultados influenciam, de forma positiva ou negativa, na avaliação institucional e na aprovação da prestação de contas anual da gestão.

Nesta tese, buscou-se aferir a visão dos gestores sobre o planejamento institucional por meio da questão apresentada no quadro 14, a seguir:

Quadro 14 Visão dos gestores sobre o planejamento institucional

Você considera que para o planejamento de suas atividades e a oferta de cursos, essa instituição busca conhecer:		RESPOSTA			
		SEM PRE	ÀS VEZES	NUNCA	NÃO SABE
A	Necessidades e interesses da comunidade (população)				
B	Demandas do mercado de trabalho e do processo produtivo				
C	Oportunidades que podem favorecer e fortalecer o desenvolvimento de suas ações?				
D	Ameaças que podem interferir negativamente no desenvolvimento de suas atividades?				

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

Para todas as alternativas, as respostas dos estudos de caso I e II foram coincidentes na opção “às vezes”. Partindo da presunção de verdade, como requer a teoria da ação comunicativa de Habermas – capítulo III –, essas respostas indicam que nas atividades de planejamento, essas instituições, somente às vezes, preocupam-se em conhecer as reivindicações e interesses da população; as demandas do mercado de trabalho e do processo produtivo; as ameaças que podem interferir negativamente no desenvolvimento de suas atividades; e as oportunidades que podem ser aproveitadas para favorecer e fortalecer o desenvolvimento de suas ações, a oferta de cursos e outras atividades de intervenção no seu território de atuação.

Considerando que as atribuições sociais largamente difundidas dos IFs pressupõe a relação / articulação direta com o seu território, essa situação, assumida pelos gestores em suas respostas, indica que essas instituições planejam e executam suas atividades sem muita preocupação em saber se guardam relação direta, ou não, com o contexto externo da realidade local, ou seja, com o seu território de atuação.

Conforme visto no capítulo III, a incidência das desigualdades se apresentam profundas e persistentes no território brasileiro e, em especial, no contexto da Região Norte. Se um dos pressupostos dos IFs é contribuir para a inclusão social e produtiva dos sujeitos e para o combate às desigualdades, na medida em que essas instituições agem, planejando e executando suas ações, sem buscar o conhecimento sobre a realidade na qual estão inseridas, pergunta-se: Como podem cumprir com os pressupostos acima listados? Como pretender que suas ações formativas cumpram com as finalidades de suas atribuições sociais?

Também foi visto no capítulo IV que a despeito da PNDR, de outros instrumentos legais e de vários órgãos governamentais com ações voltadas ao processo de desenvolvimento local, a Região Norte ainda carece de ações efetivas que mirem para o processo de desenvolvimento local na perspectiva do desenvolvimento humano, como forma de resgatar os atores sociais de sua condição de indivíduos, muitas vezes invisíveis ao Estado, para a condição de sujeitos sociais, na perspectiva da formação cidadã.

No entanto, no distanciamento em relação ao seu território de atuação, com que as ações dos IFs estão sendo planejadas e executadas, segundo as respostas de seus gestores, eles se distanciam também, do cumprimento dessas finalidades. Nesse contexto, pode-se inferir que o processo de planejamento institucional está sendo falho e que suas metas e ações estão sendo definidas com certo grau de casuísmo e sem muita afinidade com a realidade concreta de seus espaços de atuação. Sendo procedentes essas ilações, o resultado será a manutenção do seu distanciamento em relação ao contexto da realidade concreta, com a oferta de oportunidades educacionais e outras ações, definidas segundo a sua conveniência interna ou as convicções de seus agentes sociais, sem as necessárias articulações e interações com o contexto externo, atinentes ao atendimento dos objetivos e metas socialmente arraigadas.

Tal contexto tende a impactar negativamente na qualidade dos serviços prestados por essas instituições, embora se reconheça que, em face da ausência de outras oportunidades, qualquer oferta de processos formativos e de acesso ao conhecimento socialmente elaborado, sempre poderá produzir alguma forma de efeito positivo aos beneficiários dessas ações, seja pelas possibilidades de socialização e modificação de suas experiências pessoais, seja pelos novos conhecimentos de que passarão a dispor para o planejamento de suas ações futuras.

Quanto às respostas dos gestores do estudo de caso III, todas foram unânimes em relação à opção “sempre” nas alternativas “a”, “b” e “c”, divergindo, portanto, dos casos I e II, indicando que aquela instituição, no seu processo de planejamento, está atenta às premissas que dão significado ao “social,” que qualifica as funções históricas e locais e leva em consideração a busca de informações sobre as aspirações, expectativas, reivindicações e interesses da população local, as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho. No entanto, quanto à alternativa “d”, “busca de conhecimento sobre as ameaças de seu contexto externo”, as respostas obtidas no estudo de caso III ficaram divididas entre as opções “às vezes” e “sempre”, demonstrando que no conjunto, os agentes sociais dessa instituição ainda não percebem ou sentem, de forma consistente, a pertinência estratégica de conhecer profundamente a existência de possíveis ameaças aos seus afazeres acadêmicos.

Tendo como referência os dados apurados, é possível inferir a assertiva de que o processo de planejamento das instituições analisadas, apesar do destaque acima para o estudo de caso III, ainda apresenta um forte grau de fragilidade no que se refere aos aspectos de interação com o território no qual essas instituições estão inseridas. Tal constatação, como já mencionado, revela o distanciamento entre as ações institucionais e o contexto da realidade concreta, o que repercute na fragilidade do conhecimento institucional, tanto sobre as ameaças às suas ações, quanto sobre as reais oportunidades para a promoção de suas intervenções, em tal contexto, atinentes aos benefícios da geração de bens simbólicos relevantes regionalmente. A partir dessas constatações, é possível afirmar a existência de contradições, em face da efetiva contribuição dessas instituições para o combate às desigualdades em seu território, o fomento da cidadania e a promoção do processo de desenvolvimento local, mesmo com vínculos à afirmativa relacionada com os princípios da perspectiva desenvolvimentistas. Tais contradições poderão ser mitigadas a partir de uma prospecção mais efetiva de parte dos IFs, sobre a realidade na qual estão inseridos e sobre sua própria condição, para enfrentar os desafios que lhes são apresentados. Sobre a realidade brasileira, assevera Trigueiros (2014, p. 39):

a sociedade brasileira, ao mesmo tempo, é economia forte, com grande potencial, e encerra grandes enclaves de pobreza, analfabetismo, sérias desigualdades, injustiças de toda ordem e outros males que herdou de uma história fortemente excludente e predatória. Com efeito, para nós, longe de ser suficiente tentar compreender os aspectos mais abstratos, inegavelmente relevantes, de como se constituem as teorias científicas ou de que modo estas são aceitas por seus praticantes e pelo público mais especializado, para podermos separar conhecimento objetivo de ficção, precisamos encontrar meios adequados para dirigir todo esse esforço e o resultado do trabalho árduo de muitos cientistas em prol da superação dos problemas sociais e econômicos recorrentes.

Dessa forma, reforça-se, aqui, a necessidade de uma maior articulação e interação entre essas instituições e o seu território de atuação, na perspectiva de uma conexão direta com a realidade local e nacional, no planejamento e execução de suas ações.

## 8.5 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES SOBRE AS AÇÕES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO E SUAS VINCULAÇÕES COM O TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO

De acordo com as características e finalidades declaradas para os IFs, em sua lei de criação, eles têm como missão primordial contribuir para o processo de desenvolvimento local, a diminuição das desigualdades, e para a inserção dos trabalhadores no processo produtivo, por meio de suas ações nas áreas do ensino, da pesquisa e da extensão. Nesse sentido, pressupõe-se que, quanto maior for o grau de interação e articulação entre essas atividades e o contexto da realidade concreta do território de atuação, mais perto os IFs estarão da identificação das contradições sociais e do cumprimento de suas incumbências inerentes aos propósitos delineados nas políticas públicas. Nessas circunstâncias parece corroborar, o posicionamento de Bresser-Pereira (2010, p. 141).

A política não é exercida apenas no seio do Estado; é também no âmbito da sociedade politicamente organizada; não é apenas o ato de governar, de reformar as instituições e definir políticas públicas; é também a ação de cada cidadão e de cada organização da sociedade civil de discutir valores, de argumentar e de persuadir.

Levando-se em consideração a importância de que se revestem essas atividades para o envolvimento local, social e institucional, porquanto referem-se a benefícios com a geração de bens simbólicos, relevantes regionalmente por meio dos Institutos, foi perguntado aos gestores dos três estudos de caso sobre como eles percebem a vinculação das atividades de ensino, pesquisa, extensão e acompanhamento de egressos de suas instituições com o contexto externo. As respostas obtidas serão analisadas a seguir:

### **8.5.1 Percepção do Gestor sobre a Articulação entre as Atividades de Ensino e o Contexto Externo do IF**

A atuação dos IFs na área do ensino se encontra regida pelos artigos 6º e 7º da lei 11.892/08, ambos já transcritos nos itens 6.2 e 6.3 do capítulo VI. Por conseguinte, para os fins dessa análise, considera-se desnecessário relacionar os cursos que cada instituição ministra,

bastando, tão somente, lembrar que 50% das vagas ofertadas devem ser destinadas para cursos de formação técnica; 20% para cursos de licenciatura e programas especiais de formação de professores para a educação básica, preferencialmente para as áreas científicas (física, química, biologia) e matemática; e 30% para cursos de formação inicial e continuada, cursos superiores (de tecnologia, bacharelados e engenharias) e cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*. No quadro a seguir, se apresenta a questão formulada sobre esse item:

Quadro 15 Percepção dos gestores quanto à articulação entre os cursos e programas de ensino desenvolvidos pela instituição e seu contexto externo

Em relação aos <b>cursos e programas de ensino</b> oferecidos pela instituição, você considera que: (marque somente a opção que melhor caracterizar a sua realidade)	
A	Estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas não com as necessidades e interesses da população
B	Não estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas estão diretamente relacionados às necessidades e interesses da população
C	Estão articulados tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho quanto com às necessidades e interesses da população
D	Não tem relação direta nem com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho e nem com as necessidades e interesses da população
E	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

Para considerações acerca das repostas dos gestores, convém que se repita aqui, a transcrição do inciso I do artigo 6º, da lei 11.892/08. Posto que, o mesmo aponta de forma inequívoca, o direcionamento a ser dado aos processos formativos e na definição dos perfis profissionais objetivados nos cursos: “ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional”. Essa diversidade de propósitos de qualificação e de difusão do conhecimento, como um imperativo na contemporaneidade, é confirmada por Arbix e Miranda, ao tratar das armadilhas da inovação.

As atenções e foco em educação, ciência e tecnologia, tanto em volume quanto em qualidade, devem obedecer à mesma lógica, na medida em que fazem parte do nosso passaporte para o futuro. Quanto mais avançada for a produção científica e tecnológica e quanto mais preparados estiverem nossos pesquisadores, maior será a possibilidade de se aumentar a capacidade inovadora das empresas. Na mesma chave, quanto mais educada e qualificada for nossa população, maiores serão as chances de renovação e evolução da estrutura social brasileira. (ARBIX; MIRANDA, 2015, p. 25).

Segundo os enunciados acima, a articulação entre as atividades de ensino e o processo produtivo se apresenta como uma condicionante para as atividades institucionais. No entanto, as respostas obtidas no estudo de caso I se dividem entre as alternativas “a” e “b”, indicando a contradição dessas respostas que, na visão de seus gestores, não há clareza suficiente sobre a existência ou não dessa articulação. Essa situação confirma o que foi expresso no tópico anterior, sobre a fragilidade existente no processo de planejamento institucional, em relação ao conhecimento sobre as demandas da população jovem, das oportunidades existentes no mercado de trabalho e das possibilidades de inovação para ocupação laboral e geração de renda. Nesse sentido, não há como afirmar, que os pressupostos contidos no inciso I do art. 6º da lei 11.892/08, acima transcrito, estejam sendo levados em consideração, no planejamento das atividades de ensino por parte dessa instituição.

Quanto às respostas dos estudos de caso II e III, houve unanimidade em torno da alternativa “c”, indicando que aquelas instituições, pelo menos na visão de seus gestores, conseguem planejar e executar suas atividades de ensino de forma articulada, tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho local, quanto com os pleitos e interesses da população. Nessa informação, há uma contradição na visão dos gestores do estudo de caso II, levando-se em consideração o que responderam no tópico anterior sobre a prática do planejamento institucional. Posto que, não há como haver articulação entre a oferta das atividades de ensino e a realidade do contexto externo, sem o efetivo conhecimento desse contexto. No entanto, em relação ao estudo de caso III, as respostas são coincidentes com o que foi respondido pelos gestores dessas instituições em relação ao planejamento de suas atividades. Nesse caso, parte-se do pressuposto de que, essa proximidade entre instituição e realidade concreta de seu entorno realmente esteja acontecendo.

Sem embargo, convenha-se, essa seja uma afirmativa que chama a atenção pelo alto grau de complexidade que encerra, para ser realmente levada a efeito. Sendo interesses diversos e não raro, seguirem orientações de sentidos contrários, constitui desafio árduo e tarefa complexa, aproximar as ações de ensino tanto dos interesses da população local demandando qualificação, quanto dos interesses do processo produtivo e do mercado de trabalho.

Por fim, considera-se que do ponto de vista institucional, a proximidade ou o distanciamento das ações de ensino em relação ao seu território de atuação, se apresentam como fatores fundamentais, para a aproximação ou o afastamento dos sentidos de suas ações em relação ao cumprimento das incumbências social e legalmente conferidas aos IFs.

### 8.5.2 Percepção do Gestor sobre a Articulação entre as Atividades de Pesquisa e Inovação Tecnológica com o Contexto Externo do IF

Tanto quanto o ensino, o direcionamento técnico pedagógico para as atividades de pesquisa nos IFs está indicado na lei 11.892/08, em especial, nos incisos VIII e IX do art. 6º e no inciso III do art. 7º, conforme transcritos a seguir:

Art. 6º, Incisos

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Art. 7º, Inciso III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade.

Conforme os pressupostos legais, a pesquisa a ser desenvolvida pelos IFs reporta-se à pesquisa aplicada, que difere em sua essência, quanto aos seus objetivos e finalidades da pesquisa básica ou da pesquisa puramente acadêmica. Existe um apelo legal para que os IFs como centros de ciência e tecnologia tenham, em sua gênese, a perspectiva de se especializarem na realização da pesquisa aplicada. Posto que, além do conhecimento científico, a pesquisa nos IFs deveria gerar, também, bens, produtos, processos ou serviços que possam ser aplicados a determinadas situações específicas, seja no contexto do processo produtivo com soluções técnicas, visando à inovação, à modernização e melhorias qualitativas dos meios de produção ou dos produtos, seja no contexto da comunidade, por meio da transferência de saberes e inovações tecnológicas, visando à solução de problemas específicos e à melhoria da qualidade de vida dos sujeitos sociais.

Não cabe no escopo desta tese debater sobre o conceito de pesquisa aplicada. Por conseguinte, toma-se como referência o conceito utilizado pelo IFRR, regulado por meio da resolução nº 60/2011 do Conselho Superior, que em seu artigo 3º estabelece que a pesquisa, segundo sua natureza, pode ser considerada como básica ou aplicada<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Art. 3º Quanto à classificação, pode ser dividida, sob o ponto de vista de sua natureza, em:

- I. Pesquisa Básica: objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais.
- II. Pesquisa Aplicada: objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos, isto é, a ciência é usada para resolver problemas específicos identificados na realidade atual, cujo resultado se reverte em benefícios em forma de produtos ou processos para a sociedade. Envolve verdades e interesses locais.

Nesta tese, a Inovação Tecnológica (IT) tem sido entendida como “toda a novidade implantada pelo setor produtivo, por meio de pesquisas ou investimentos, que aumenta a eficiência do processo produtivo ou que implica um novo ou aprimorado produto”<sup>80</sup>.

A IT tanto pode ser de produto, quanto de processos. No que se refere à inovação de produtos, tanto pode ser no sentido da criação e apresentação de novas tecnologias ou novos produtos, “cujas características tecnológicas ou usos pretendidos diferem daqueles dos produtos produzidos anteriormente”, ou no sentido do aprimoramento tecnológico de “produtos existentes cujos desempenhos tenham sido significativamente aprimorados ou elevados”<sup>81</sup>. A IT de processos é entendida pelo Ministério das Comunicações, como:

A adoção de métodos de produção novos ou significativamente melhorados, incluindo métodos de entrega dos produtos. Tais métodos podem envolver mudanças no equipamento ou na organização da produção, ou uma combinação dessas mudanças, e podem derivar do uso de novo conhecimento. Os métodos podem ter por objetivo produzir ou entregar produtos tecnologicamente novos ou aprimorados, que não possam ser produzidos ou entregues com os métodos convencionais de produção, ou pretender aumentar a produção ou eficiência na entrega de produtos existentes.<sup>82</sup>

No contexto dessas definições, percebe-se claramente a vinculação tanto da pesquisa aplicada, quanto da IT aos pressupostos do desenvolvimento econômico, com imbricações diretas nos processos e meios de produção, controle, armazenamento, distribuição etc.

Nesse contexto, o avanço e a modernização tecnológica, incluindo-se os processos de inovação, são requeridos e festejados pelo processo produtivo, como mecanismos de incremento da qualidade, aumento da produtividade e diminuição dos custos de produção, o que pode representar, também, a exigência de conhecimentos especializados e a consequente diminuição de postos de trabalho e dos quadros de pessoal, junto ao processo produtivo. No entanto, no contexto dos IFs, o conceito de IT não pode ficar prezo somente às iniciativas da pesquisa aplicada. Posto que, para além da perspectiva puramente econômica, existem espaços sociais com demandas e oportunidades que reclamam o planejamento e execução das ações institucionais, com a devida articulação entre a IT e a Tecnologia Social (TS), que não se confundem, mas que se complementam como conceitos e definição de atividades.

A TS cujo significado tem largo alcance e pertinência junto às ações dos IFs, será objeto de consideração no próximo tópico.

---

<sup>80</sup> Definição para Inovação Tecnológica, apresenta pelo ministério das comunicações, disponível no sítio: [http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.w20.com.br/files/Digite\\_o\\_texto/Caderno\\_de\\_Debate\\_-\\_Tecnologia\\_Social\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.w20.com.br/files/Digite_o_texto/Caderno_de_Debate_-_Tecnologia_Social_no_Brasil.pdf). Acesso em: 22/04/2016

<sup>81</sup> Idem, idem, nota anterior.

<sup>82</sup> Idem, Idem, nota anterior.

Feito esses esclarecimentos, as respostas dos gestores em relação às atividades de pesquisa e inovação tecnológica, desenvolvidas pelas instituições estudadas são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 16 Percepção dos gestores em relação às atividades de pesquisa e inovação tecnológica desenvolvidas pela instituição

Em relação às atividades de pesquisa e inovação tecnológica desenvolvidas pela instituição, você considera que: (marque a opção que melhor caracterizar a sua realidade)	
A	Estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas não com as necessidades e interesses da população
B	Não estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas estão diretamente relacionados às necessidades e interesses da população
C	Estão articulados tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho quanto com as necessidades e interesses da população
D	Não tem relação direta nem com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho e nem com as necessidades e interesses da população
E	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

Nessa questão, as respostas do estudo de caso I foram, em sua maioria absoluta, para a alternativa “d”, somente um gestor indicou a alternativa “c”. Essas respostas indicam que o desenvolvimento das atividades institucionais relacionadas à pesquisa e à inovação tecnológica está sendo planejado e realizado nessa instituição, salvo melhor juízo, sem as devidas preocupações com a necessária contextualização, seja na relação / articulação com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, seja em atenção aos interesses da população.

Desse modo, partindo-se mais uma vez, do pressuposto de verdade quanto às respostas obtidas, fica claro o distanciamento entre as ações de pesquisa e inovação dessa instituição e a realidade de seu território de atuação. Tal constatação, coincide com o que já foi afirmado anteriormente, sobre o distanciamento entre o planejamento das ações institucionais e o conhecimento acerca da realidade na qual a instituição está inserida. Nessa perspectiva, o esforço institucional no desenvolvimento das atividades de pesquisa e inovação se aproxima da possibilidade de ser inócuo ao contexto social de sua área de abrangência. Nesse cenário, os sentidos dessas ações apontam na direção inversa aos princípios inerentes à criação dos IFs e, também, aos pressupostos da pesquisa aplicada.

Quanto às respostas do estudo de caso II, ficaram divididas entre a alternativa “b” e o reconhecimento de que “não sabe informar”. Essas respostas indicam fragilidade no entendi-

mento por parte da gestão daquela instituição que, mesmo considerando a vinculação das atividades aos horizontes e intuições da população, mostra que ainda existe um largo espaço a ser ocupado, na direção dos compromissos históricos, culturais, sociais e institucionais.

As respostas dos gestores do caso III indicaram, em sua maioria, a alternativa “c” e apenas um gestor indicou a alternativa “não sabe informar”. Nesse caso, as respostas confirmam os comentários sobre essa instituição já feitos anteriormente em relação às atividades de ensino, na perspectiva da estreita articulação entre ela e o seu contexto externo.

Em síntese, percebeu-se que os três casos estudados apresentaram percepções diferentes quanto ao desenvolvimento da pesquisa, o que confirma não só a diversidade do contexto social no qual essas instituições estão inseridas, como também a diversidade de entendimentos sobre os sentidos da pesquisa a ser realizada no âmbito dessas instituições.

### **8.5.3 Percepção do Gestor sobre a Vinculação das Atividades de Extensão ao Contexto Externo do IF**

Para a análise das respostas a essa questão, sem mergulhar no oceano dos conceitos e definições, considerou-se primeiro a oportunidade, mesmo que de forma resumida, de tecer algumas considerações sobre os pressupostos da extensão tecnológica. A atividade de extensão nos IFs também tem suas premissas e direcionamentos propostos na lei 11.892/08<sup>83</sup>.

As atividades de extensão nos IFs não estão circunscritas a qualquer atividade. Há um direcionamento claro rumo à extensão tecnológica, cujas características e finalidades vão além das atividades tradicionalmente executadas nas instituições de ensino e aponta o processo produtivo como seu porto seguro.

No contexto das universidades, o conceito de extensão sofreu, não sem críticas, um amplo processo de ressignificação, desde as suas origens. Segundo Corrêa (2007, p. 17), atualmente, no Plano Nacional de Extensão das universidades públicas, essas atividades apresentam a seguinte definição: “é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a Universidade e a Sociedade.”

---

<sup>83</sup> Refere-se ao inciso VII do art. 6º e inciso IV do art. 7º: Art. 6º, Inciso VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; Art. 7º, Inciso 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.

Izaac e outros (2012) alertam para o entendimento sobre a distinção entre os conceitos de extensão universitária e a extensão tecnológica:

Entendido o conceito de extensão universitária, é pertinente deixar claro que existe uma distinção entre esse tipo de extensionismo e a extensão tecnológica. De acordo com os especialistas, a extensão tecnológica pode e deve ser assumida pelas universidades, embora esteja mais intimamente relacionada aos institutos tecnológicos dedicados ao Ensino Médio Técnico e Superior e à prestação de serviços tecnológicos, que não necessariamente incluem o avanço do conhecimento. (IZAAC e Outros, p. 62, 2012)

Resguardadas as limitações da citação acima, ao afirmar que as ações desenvolvidas pelas instituições citadas “não necessariamente incluem o avanço do conhecimento”, o que se considera um equívoco de interpretação. Posto que, em toda interação humana ou troca de saberes e experiências entre atores sociais, sempre haverá modificações no rol dos conhecimentos em questão, seja no sentido de acúmulo, reforço, modificação ou novos aprendizados. Percebe-se que há claramente a indicação para um tipo diferente, ao se referir à extensão tecnológica.

No âmbito da RFEPT, o Fórum de Extensão do CONIF produziu um documento de orientação para o planejamento das ações de extensão nos IFs, no qual, em referências à lei 11.892/08, afirma que:

Neste contexto legal a extensão é entendida como atividade fim da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - EPCT. A extensão, que antes carecia de sistematização e institucionalização, passou a requerer ações integradoras do currículo que construam o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Desta maneira, a extensão profissional, científica e tecnológica é definida pelo Fórum de Extensão da Rede Federal de EPCT como: Processo educativo, cultural, social, científico e tecnológico que promove a interação entre as instituições, os segmentos sociais e o mundo do trabalho com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos visando o desenvolvimento socioeconômico sustentável local e regional. (XAVIER e outros, 2013, p. 16)

Para além da compreensão do contexto externo, como um grande laboratório no qual os conhecimentos produzidos na academia são testados e colocados em ação por meio das atividades de extensão, seja na prestação de serviços ou na oferta de cursos. Os pressupostos da extensão tecnológica apontam, também, para outras possibilidades, nas quais os conhecimentos técnicos, científicos e acadêmicos podem ser confrontados com os saberes próprios de um determinado local, comunidade ou empreendimento.

No entanto, tal conceito ainda não se consolidou no contexto dos IFs e não, sem razão, sofre críticas, em especial, quanto à unilateralidade de suas premissas em relação ao mercado.

Corroborar com essa afirmativa o posicionamento de Junior (2014, p. 7), em relação ao atual conceito de extensão tecnológica proposto para os IFs, no documento anteriormente mencionado:

Esse estreitamento de relações com o mundo produtivo não deve se dar de forma subordinada, até porque devemos perceber que a classe burguesa brasileira é característica de um capitalismo dependente e, infelizmente, subordina seu projeto de poder aos interesses do capital internacional, com graves consequências sociais, que sufocam políticas baseadas no discurso ideológico do desenvolvimentismo. Ainda, não devemos ecoar o não menos ideológico discurso de que nossa rede possui uma articulação com o mundo produtivo maior do que outras redes de ensino, incluindo a universitária. Em muitos casos as universidades possuem espaços com enorme permeabilidade aos interesses legítimos e ilegítimos da iniciativa privada na relação com uma instituição que se pretende pública. De outro lado, a negatividade do conceito é que, sem ter passado pelo momento anterior da discussão, a construção da cultura extensionista nos institutos federais não parte de uma aderência aos anseios da classe trabalhadora e se vincula imediatamente aos interesses do “mercado”. Aqui, mercado constitui os vários mecanismos de dominação econômica do capital sobre o trabalho.

No Plano Nacional de Educação (PNE) cuja validade vai até 2024, a meta 9<sup>84</sup>, dentre outras medidas, propõe a redução do analfabetismo funcional no Brasil em 50%, e, estrategicamente, atribui parte dessa responsabilidade aos IFs, numa clara referência para o compromisso institucional com os processos produtivos e a formação dos trabalhadores, por meio das ações de extensão tecnológica. O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), em trabalho encomendado pelo SEBRAE/RJ, e realizado em 2012, apresenta a seguinte definição:

Apesar das muitas definições do termo extensão tecnológica, nesse estudo, ele está diretamente associado à transferência de tecnologia, envolvendo a aquisição, a compreensão, a absorção e a aplicação de uma dada tecnologia ou de um processo tecnológico. Envolvendo também empresas, ações e agentes governamentais, a extensão tecnológica constrói um ambiente de estímulo à inovação no âmbito dos pequenos negócios. (CEBRI, 2012, p. 7)

A extensão tecnológica consolida uma vertente da difusão do conhecimento, que trata da implementação de tecnologias junto a usuários, mesmo aquelas resultantes de simples melhorias incrementais, municiando com informações técnicas, serviços e recomendações. Com base nesse resumo conceitual, é possível afirmar que o conceito de extensão tecnológica guarda uma estreita relação e articulação ou vinculação com outros dois conceitos que, gerados no contexto dos anseios do processo produtivo e do desenvolvimento econômico, podem se tornar

---

<sup>84</sup> A meta 9.11) “implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os (as) alunos (as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população.”

ferramentas importantes no âmbito dos IFs para o cumprimento de sua função social. Trata-se da IT, conforme definida no tópico anterior, e da TS, entendida como um conceito “que poderia definir práticas de intervenção social que se destacam pelo êxito na melhoria das condições de vida da população, construindo soluções participativas, estreitamente ligadas às realidades locais onde são aplicadas”. (ITS, 2014, p.17).

O conceito de TS está relacionado à construção de modos específicos de enfrentar o desafio da legitimação de outras formas de conhecer, que por vezes extrapolam os contextos acadêmicos, o rigor da investigação científica e o saber do especialista, embora não negue a sua importância. Nesse sentido, Otero e Jardim (2004, p. 130) afirmam que:

É importante ressaltar que os procedimentos adotados tornam impossível a dissociação entre o *processo vivido* e os *resultados alcançados*. Desse modo, o próprio conjunto de procedimentos adotados para a produção de um novo conhecimento – e um conhecimento enraizado em práticas, experiências e medidas socialmente partilhadas – pode ser entendido como uma tecnologia social, pois faz uso de ferramentas que *estimulam e provocam* a participação e parte do pressuposto de que todos os atores envolvidos são capazes de, refletindo sobre sua realidade, produzir conhecimento. Permanece o desafio de tornar *legítima* essa maneira de conhecer.

Bruseke (2014, p. 137), reportando-se ao nexo entre ciências sociais, a inovação tecnológica e a tecnologia social, tece as seguintes considerações:

O fato que a força motriz inovadora dos tempos modernos foi identificada com a racionalização, dificulta até hoje, que cientistas treinados no campo das ciências sociais e humanas aceitem uma interpretação exclusivamente positiva do conceito de inovação. Nas últimas décadas manifestou-se essa dificuldade na preponderância de críticas e dúvidas, neste campo do conhecimento, quando se tratava de discutir novas tecnologias, como usinas nucleares, biotecnologias, nanotecnologias e até as novas mídias de comunicação. Estas inovações foram analisadas sob o aspecto do risco que estas tecnologias traziam para dentro da sociedade contemporânea”.

Como prática social inovadora, a extensão tecnológica em articulação com a IT, apresenta-se como um componente relevante, de acordo com Plonski (2005), bem como comparece como um instrumento de repasse à sociedade, do conhecimento acumulado pelas universidades, institutos tecnológicos e centros de pesquisas.

De acordo com seu delineamento, a vinculação da IT com a extensão tecnológica pode se dar, tanto na perspectiva da inovação como produto, quanto como processo. Nessa vinculação, os objetivos pretendidos na ação podem atender à vertente do mercado, por exemplo, por meio da assistência técnica e/ou soluções tecnológicas para os empreendimentos produtivos. Mas, podem, também, estar voltados para os processos sociais, com o envolvimento efetivo dos

sujeitos e atores locais. Portanto, o que irá determinar essa vinculação será a racionalização das intenções dos agentes, as orientações de sentidos pretendidas para as ações programadas e o modo como as mesmas são apresentadas à comunidade e executadas.

Para Jesus e Costa (2013, p. 20), tanto a IT, quanto a TS questionam e combatem a “ideia de que cabe aos especialistas, devidamente aparelhados com suas formações técnicas e metodologias testadas, a construção de soluções e de tecnologias para os inúmeros problemas cotidianos”. Assim, tais conceitos colocam em xeque o pressuposto da autoridade do saber e a legitimidade do “especialista”, que de forma exógena, apresenta-se propondo a importação de alternativas de outras realidades, para a solução de problemas locais de uma determinada comunidade, muitas vezes de forma equivocada, baseado tão somente na premissa da supremacia da universalização do conhecimento científico e tecnológico, sem o indispensável conhecimento contextualizado da realidade social, para a qual está apresentando suas propostas.

Igualmente, relacionam-se com a promoção da cidadania, que pode coadunar-se com o incentivo a mecanismos deliberativos sobre qual tecnologia lhes parece mais apropriada ao desenvolvimento regional.

Estudos de participação em nível de projetos e comunidades são, também, encorajadores. Já que a conexão entre instituições deliberativas e resultados econômicos é extremamente difícil de se analisar em níveis maiores de agregação, a evidência positiva em uma escala menor é uma expressão de crescente confiança em que uma experimentação mais ampla vale a pena. (EVANS, 2003, p. 38).

Em certo sentido, sem negar a importância do conhecimento científico e tecnológico, a IT e a TS questionam e pressupõem a participação da comunidade local na definição das políticas de intervenção em sua realidade e enfatizam a perspectiva de que todos podem ser envolvidos, tanto os cidadãos como sujeitos sociais, quanto as associações de bairro, “empreendimentos de economia solidária, organizações não-governamentais, movimentos sociais e outras instituições da sociedade civil organizadas podem desenvolver, apropriar-se de, ou adequar tecnologias em benefício de sua coletividade” (JESUS e COSTA, 2004, p. 20). Nessas considerações, parece ter ficado bastante claro o relacionamento imbricado que existe entre o que se pretende por extensão tecnológica e o que se define tanto como IT, quanto como TS, embora se faça aqui o alerta de que não se está advogando em favor da ideia de que tais conceitos significam a mesma coisa. O reconhecimento das distinções entre eles é necessário e está devidamente contemplado neste trabalho. No entanto, na imbricação e articulação entre tais conceitos no planejamento e execução das atividades de extensão, acredita-se na possibilidade de

uma prática de tradução dos conhecimentos tecnológicos, no âmbito dos IFs que, para além da exclusividade de atenção às exigências do mercado, possa assumir, também, uma vertente que esteja comprometida com o desenvolvimento humano e social.

Assim, segundo esse resumo, convém afirmar que a extensão tecnológica nos IFs tem, por características e finalidades, o desenvolvimento de programas, projetos, ou ações junto à comunidade externa e aos APLs, com o efetivo envolvimento e participação de alunos, servidores e atores sociais do lugar, visando à troca de experiências, a transferência de saberes, tecnologias, técnicas, procedimentos, ou processos que tenham por finalidade a solução de problemas pontuais, a inserção produtiva, o combate às desigualdades, o desenvolvimento local, a inclusão social e o regate da cidadania.

Neste sentido, a condição de participação encontra-se alicerçada em uma cultura que valora a construção integrada de alternativas, de acordo com Nogueira e Molon (2015, p.182).

A possibilidade de superação da dualidade envolve superar perspectivas pedagógicas conservadoras por meio do processo democrático de gestão das instituições de ensino, em que alunos, pais, professores e a comunidade envolvida participem efetivamente da construção e reconstrução dos projetos pedagógicos, das tomadas de decisão sobre o que é importante no dia a dia das atividades dessas instituições, no entendimento de que o processo de formação dos sujeitos deve superar a visão mercantilista do trabalho. Enfim, é fundamental desenvolver uma cultura democrática com os sujeitos possuindo um papel ativo.

Após essas considerações, cabe estabelecer as referências ao campo de pesquisa, para maiores esclarecimentos da tese. Segue-se a apresentação e a análise das respostas apresentadas pelos gestores, conforme inquiridos pela questão apresentada no quadro a seguir:

Quadro 17 Percepção dos gestores em relação às atividades de Extensão desenvolvidas pela instituição

Em relação às atividades de Extensão desenvolvidas pela instituição, você considera que: (marque somente a opção que melhor caracterizar a sua realidade)	
A	Estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas não com as necessidades e interesses da população
B	Não estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas estão diretamente relacionados às necessidades e interesses da população
C	Estão articulados tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho quanto com as necessidades e interesses da população
D	Não tem relação direta nem com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho e nem com as necessidades e interesses da população
E	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

As respostas obtidas nos casos I e II foram coincidentes para a alternativa “b”, indicando que nessas instituições as atividades de extensão são desenvolvidas sem articulação com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas que estão relacionadas aos interesses manifestos pela população. No estudo de caso III, mais uma vez os gestores foram unânimes em assinalar a alternativa “c”, indicando que naquela instituição, as atividades de extensão, assim como as atividades de ensino e de pesquisa, estão sendo planejadas e executadas de forma articuladas, tanto com as demandas do mercado e do processo produtivo, quanto da expectativa e da participação da população.

Para a análise dessas respostas, há que se levar em consideração, que o instrumento de coleta de dados não deu conta de saber qual o entendimento que os gestores têm sobre o significado conceitual das atividades de extensão. Assim, fica impossível identificar se os contextos, nos quais se baseiam as respostas, estão efetivamente relacionados à extensão tecnológica.

Mesmo que se considere essa possibilidade, ainda assim, não houve a preocupação em conhecer que atividades efetivamente estão sendo realizadas por essas instituições e consideradas como sendo de extensão. Por conseguinte, reconhecendo essas limitações, mas também, consciente do atual estágio de entendimento que paira no âmbito dos IFs, em relação à concepção sobre os sentidos da extensão tecnológica. Não há incertezas em asseverar, mesmo diante da unanimidade das respostas do caso III, afirmando a sua vinculação tanto com o processo produtivo, quanto com a comunidade, que as atividades realizadas no âmbito dos IFs, ainda guardam um distanciamento dos sentidos da extensão tecnológica, seja em relação à sua aproximação com o processo produtivo, seja em relação ao contexto social.

Assim, é possível afirmar, a despeito de experiências exitosas e positivas,<sup>85</sup> que a extensão tecnológica no âmbito dos IFs, que segundo Xavier e Outros (2013, p. 20), deveria ter como diferencial “o atendimento aos segmentos sociais e ao mundo do trabalho com ênfase na inclusão social, emancipação do cidadão, favorecendo o desenvolvimento local e regional, a difusão do conhecimento científico e tecnológico, a produção da pesquisa aplicada e a sustentabilidade socioeconômica,” tanto em direção ao processo produtivo na perspectiva do desenvolvimento econômico, quanto em direção à comunidade na perspectiva do desenvolvimento social, ainda tem um longo caminho a percorrer.

---

<sup>85</sup> Citam-se nesse contexto, como exemplo, os projetos desenvolvidos pelos *Campi* Novo Paraíso e Amajari, ambos do IFRR: o primeiro nos cultivos da melancia, do melão e do mamão; e o segundo, na estruturação de uma unidade de produção integrada, segundo os pressupostos da agricultura familiar, consorciando a criação de pequenos animais, inclusive o peixe, com a produção de frutas e hortaliças. Esses projetos, executados pelos alunos sob a orientação dos professores, serviram como unidades demonstrativas para os produtores rurais dos entornos desses *campi*, favorecendo a troca de experiências e a transferência de conhecimentos técnicos entre os atores (professores, alunos e produtores locais).

### 8.3.4 Percepção do Gestor sobre o Acompanhamento dos Egressos do IF

O acompanhamento de egressos mostra-se uma exigência que se impõe como mais uma das diversas ações demandadas pelo MEC/SETEC para os IFs, como pressuposto de que o conhecimento sobre o que ocorre profissionalmente com os egressos embasa algo de fundamental para que a instituição conheça de forma efetiva o resultado qualitativo de sua ação formativa. Nesse sentido, permite à instituição de ensino avaliar a efetividade de seus processos formativos e sua relação com o contexto externo e o mercado de trabalho. Por meio dessa atividade, é possível à instituição obter visibilidade sobre o grau de inserção no processo produtivo dos profissionais que forma; identificar as eventuais limitações do processo de formação; as dificuldades que esses profissionais encontram frente às exigências do mercado de trabalho; e o conhecimento sobre as demandas do processo produtivo.

Esse conjunto de informações serve como insumos ao planejamento das atividades, seja para a reformulação e adequação curricular dos cursos em execução, seja para a oferta de novos cursos ou para atividades de atualização e formação continuada. Na perspectiva social, essa atividade também ganha importância como ferramenta que permite à instituição conhecer como se dá o processo de interação entre o profissional egresso e o contexto da realidade concreta, bem como, em que medida a instituição tem participação nesse processo.

O quadro 18, a seguir, apresenta a questão sobre o acompanhamento dos egressos, feita aos gestores dos três estudos de caso:

Quadro 18 Percepção dos gestores em relação às atividades de acompanhamento de egressos desenvolvidas pela instituição

Em relação aos egressos, você considera que: (marque somente a opção que melhor caracterizar a sua realidade)	
A	A Instituição faz o acompanhamento dos mesmos e de sua inserção no processo produtivo e no mercado de trabalho
B	A Instituição não faz o acompanhamento dos mesmos e nem de sua inserção no processo produtivo e no mercado de trabalho
C	A instituição tem apenas uma noção sobre a vida dos egressos, mas não tem um acompanhamento sistemático deles
D	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

Nos três casos, as respostas foram semelhantes, predominando as alternativas “b” e “c”, indicando a fragilidade institucional presente em todos os casos estudados em relação ao acompanhamento de seus egressos, embora essa seja uma ação institucional cobrada tanto pelo

MEC/SETEC, quanto pelo TCU. Esse dado soma mais uma constatação que mostra as dificuldades desse processo no âmbito geral dos IFs e comprova o distanciamento da realidade concreta em relação ao planejamento e execução de suas ações.

Na medida em que a instituição não tem ou não utiliza de forma sistematizada um processo de acompanhamento de seus egressos, ela não tem como afirmar com segurança que o seu processo de formação profissional está seguindo na direção ao desenvolvimento regional e da inclusão social. Assim, não há como saber se o profissional que colocou à disposição da sociedade e do processo produtivo está sendo capaz de responder, de forma positiva, às exigências que o meio social, o processo produtivo e o mercado de trabalho lhe fazem. De igual forma, não há como essa instituição saber, que tipo de cidadão formou e nem se ele está agindo no contexto social, como indivíduo ou como sujeito.

## 8.6 INDICADORES DE GESTÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS E CONTROLE EXTERNO

Os IFs são acompanhados e avaliados pelo TCU, tendo como referência os seus resultados acadêmicos e de gestão registrados em seu relatório de prestação de contas anual. Para tanto, aquele tribunal publicou o Acórdão TCU nº 2.267/2005, por meio do qual, estandardizou um conjunto de indicadores que servem como balizadores e subsídios para os órgãos de controle (CGU e TCU), em suas atividades de análise e avaliação da gestão institucional.

Os resultados obtidos por meio desses indicadores não são suficientes para afirmar ou contestar aspectos legalmente definidos como a relevância social dessas instituições, dado às suas limitações quantitativas. No entanto, são úteis para fundamentar ilações sobre a atuação dos IFs, seja nos procedimentos de avaliação interna, realizados pela gestão institucional, junto aos seus servidores – agentes sociais –, seja de parte dos órgãos de controle externo e mesmo da sociedade, já que são de caráter público. Do ponto de vista da política institucional, esses dados são importantes, na perspectiva em que se constituem em uma das referências que o MEC utiliza para a definição do orçamento dos IFs. No quadro 19, são apresentados esses indicadores, com suas respectivas fórmulas de aferição ou de demonstração de eficiência.

Quadro 19 Indicadores de gestão dos Institutos Federais, segundo o TCU - Acórdão nº 2.267/2005

Indicador	Fórmula de Cálculo
-----------	--------------------

Relação Candidato / vagas	Total de Inscrições / Total de Vagas ofertadas
Relação de Ingressos/Aluno	Número de Ingressos x 100 Alunos matriculados
Relação de Concluintes/Aluno	Número de Concluintes x 100 Alunos matriculados
Índice de Eficiência Acadêmica	$\frac{\Sigma \text{Número de concluintes}}{\Sigma \text{Números de Todas as situações finais}} \times 100$
Índice de Retenção ao Fluxo Escolar	Número de alunos retidos x 100 Alunos matriculados
Relação Alunos /Docentes em Tempo Integral	Total de Alunos Matriculados / Total de Docentes
Gastos correntes/Aluno	Total de Gastos Correntes / Total de Alunos Matriculados
Percentual de gastos com pessoal	Total de Gastos com Pessoal x 100 Gastos Totais
Percentual de gastos com outros custos	Total de Gastos com Outros Custeios X 100 Gastos Totais
Percentual de Gastos com Investimentos	Total de Gastos com Despesas de Investimentos X 100 Gastos Totais
Índice de Titulação do Corpo Docente	Relação Alunos /Docentes em Tempo Integral = $Gx1 + Ax2 + Ex3 + Mx4 + Dx5$ / $G+A+E+M+D$
Número de Alunos Matriculados por Renda per Capita Familiar (0 – 0,5SM)	
Número de Alunos Matriculados por Renda per Capita Familiar (0,5 – 1SM)	
Número de Alunos Matriculados por Renda per Capita Familiar (1 – 1,5SM)	
Número de Alunos Matriculados por Renda per Capita Familiar (1,5 – 2,5SM)	
Número de Alunos Matriculados por Renda per Capita Familiar (2,5 – 3SM)	
Número de Alunos Matriculados por Renda per Capita Familiar (Acima de 3SM)	

**Fonte:** Elaboração própria, a partir dos dados do Acordão TCU n.º 2.267/2005

Não constitui finalidade desta tese concordar ou contestar a constituição desses indicadores. No entanto, como já afirmado anteriormente, se reconhece que eles apresentam limitações e que se prestam prioritariamente para garantir uma visualização quantitativa das ações institucionais. Portanto, se a intenção for promover uma avaliação qualitativa das ações dos IFs, será necessário que as informações sejam complementadas com outros indicadores. Nesse sentido, os próprios órgãos de controle parecem já ter se dado conta, dado que, passaram a exigir das instituições, além dos dados quantitativos desses indicadores, uma interpretação qualitativa.

Nos quadros de nº 20, 21 e 22, elaborados a partir das informações contidas nos relatórios de gestão relativos ao exercício de 2014, estão relacionados os indicadores de gestão dos três estudos de caso. Por meio desses quadros, concebe-se o caminho para individualizar, em cada caso, a visualização das séries históricas de cada indicador, relativas ao período de 2010 a 2014, permitindo a percepção do movimento desses indicadores, segundo o desenvolvimento das ações institucionais. O que justifica a forma individualizada de apresentação, embora apresentem dados deveras similares entre si.

Após a apresentação dos quadros relativos aos três casos, dado as similaridades dos resultados, são tecidas considerações gerais sobre eles, fazendo-se apenas alguns destaques para situações específicas.

Quadro 20 Indicadores de gestão do estudo de caso I, segundo o Acórdão do TCU nº 2.267/2005

Indicadores <sup>86</sup>	Ano de referência				
	2014	2013	2012	2011	2010
Relação Candidato/Vaga	7,79	0,61	6,82	9,07	5,46
Relação Ingressos/Aluno	22,04%	23,87%	31,70%	52,52%	47,20%
Relação Concluintes/Aluno	5,05%	6,14%	14,07%	11,82%	10,99%
Índice de Eficiência Acadêmica – Concluintes	27,56%	73,04%	41,40%	40,56%	23,28%
Índice de Retenção do Fluxo Escolar	53,88%	46,61%	47,10%	10,86%	7,41%
Relação Alunos/Docente em Tempo Integral	24,86%	27,63	35,12	30,83	15,08
Gastos Correntes por Aluno	13.309,07	8.997,38	6.233,63	10.599,34	11.625,91
Percentual de Gastos com Pessoal	59,92%	61,01%	63,57%	59,48%	56,48%
Percentual de Gastos com outros Custeios	21,84%	21,72%	18,40%	19,48%	21,94%
Percentual de Gastos com Investimentos	13,47%	12,25%	13,12%	16,13%	21,57%
Matriculados por RCF* (0 – 0,5SM)	24,17%				
Matriculados por RCF* (0,5 – 1SM)	15,21%				
Matriculados por RCF* (1 – 1,5SM)	6,45%				
Matriculados por RCF* (1,5 – 2,5SM)	3,73%				
Matriculados por RCF* (2,5 – 3SM)	1,52				
Matriculados por RCF* (>3SM)	1,77				
Índice de Titulação do Corpo Docente	3,37	3,28	3,21	3,04	2,81

**Fonte:** Elaboração própria (2015), a partir dos dados constantes no relatório de gestão relativo ao exercício de 2014 da Instituição pesquisada, fornecidos pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional.

\* Renda per Capita Familiar

Quadro 21 Indicadores de gestão do estudo de caso II, segundo o Acórdão do TCU nº 2.267/2005

Indicadores	Ano de referência				
	2014	2013	2012	2011	2010
Relação Candidato/Vaga	3,67	4,04	4,21	5,27	4,40
Relação Ingressos/Aluno	29,09	30,98	31,08	29,01	51,84
Relação Concluintes/Aluno	41,15	9,12	8,6	3,52	9,34
Índice de Eficiência Acadêmica – Concluintes	93,79	61,87	44,9	12,14	18
Índice de Retenção do Fluxo Escolar	13,54	51,24	50,1	20,83	17,56
Relação Alunos/Docente em Tempo Integral	33,21	36,66	35,12	28,02	20,86
Gastos Correntes por Aluno	8.172,82	8.056,97	6.604,80	7.467,51	7.408,00
% de Gastos com Pessoal	71,30	55,01	55,49	56,40	50,65

<sup>86</sup> Com relação ao estudo de caso I, os dados socioeconômicos dos alunos só foram sistematizados pela instituição, para o ano de 2014 e as informações foram obtidas por meio de um questionário aplicado a uma amostragem que representou cerca de 52,87% do total de alunos matriculados naquele ano.

% de Gastos com outros Custeios	23,94	22,60	24,21	26,50	18,16
% de Gastos com Investimentos	4,76	22,39	17,55	19,38	26,42
Matriculados por RCF* (0 – 0,5SM)	57,95	66,48	53,43	7,42	11,98
Matriculados por RCF* (0,5 – 1SM)	30,54	24,62	30,99	13,09	23,22
Matriculados por RCF* (1 – 1,5SM)	9,81	8,79	11,01	27,15	22,26
Matriculados por RCF* (1,5 – 2,5SM)	1,49	0,11	3,05	22,66	21,29
Matriculados por RCF* (2,5 – 3SM)	0,16	0	0,96	8,20	12,0
Matriculados por RCF* (>3SM)	0,03	0	0,57	21,48	8,95
Índice de Titulação do Corpo Docente	3,28	3,27	3,24	3,30	3,19

**Fonte:** Elaboração própria (2015), a partir dos dados constantes no relatório de gestão relativo ao exercício de 2014 da Instituição Estudo de caso II.

\* Renda per Capita Familiar

Quadro 22 Indicadores de gestão do estudo de caso III, segundo o Acórdão do TCU nº 2.267/2005

Indicadores	Ano de referência				
	2014	2013	2012	2011	2010
Relação Candidato/Vaga	5,44	8,53	2,13	3,17	3,95
Relação Ingressos/Aluno	70,57	49,12	55,6	82,59	100
Relação Concluintes/Aluno	40,82	27,98	6,0	14,67	-
Índice de Eficiência – Concluintes	86,58	59,84	59,6	46,12	-
Índice de Retenção do Escolar	33,21	33,10	28,5	3,37	-
Relação Alunos/Docente em Tempo Integral	42,09	22,53	19,81	19,25	18,26
Gastos Correntes por Aluno	5.588,28	9.424,87	2.723,16	3.415,31	5.123,60
% de Gastos com Pessoal	41,97	39,86	50,70	44,81	7,58
% de Gastos com outros Custeios	14,76	19,54	14,07	10,88	7,86
% de Gastos com Investimentos	33,09	40,60	35,22	44,31	83,8
Matriculados por RCF* (0 – 0,5SM)	480	200	115	80	186
Matriculados por RCF* (0,5 – 1SM)	301	290	48	41	-
Matriculados por RCF* (1 – 1,5SM)	134	227	72	21	-
Matriculados por RCF* (1,5 – 2,5SM)	111	153	62	13	38
Matriculados por RCF* (2,5 – 3SM)	55	87	9	3	-
Matriculados por RCF* (>3SM)	65	93	66	27	11
Índice de Titulação do Corpo Docente	3,27	3,12	3,13	2,88	2,74

**Fonte:** Elaboração própria (2015), a partir dos dados constantes no relatório de gestão relativo ao exercício de 2014 da Instituição estudo de caso III.

\* Renda per Capita Familiar

Esses indicadores apresentam informações sobre aspectos distintos, mas todos relacionados ao contexto da execução das ações institucionais. Para os fins desta tese, mesmo em suas limitações, são considerados relevantes na busca de elementos e subsídios que permitam considerações de forma mais consistente, sobre os impactos locais e sociais do IF.

## 8.6.1 Demanda Reprimida e Oferta de Vagas

Neste tópico estão incluídos os indicadores: Relação candidato / vagas ofertadas e relação ingressantes / alunos.

### 8.6.1.1 Relação Candidatos/Vagas

Esse indicador apresenta o tamanho da demanda reprimida de parte da sociedade que procura por oportunidade de ingresso no IF. Como pode ser visualizado nos quadros acima, com algumas variações nas séries históricas de cada instituição, esse indicador mostra que há, efetivamente, uma demanda reprimida de parte da sociedade, e interesse em ingressar no IF, visando a uma formação profissional. Mesmo que, à exceção do estudo de caso I, que apresenta um significativo aumento da demanda, percebe-se um ligeiro declínio da procura em 2014, comparado aos dados de 2013.

Os dados desse indicador permitem aludir ao pressuposto de que o IF tem, junto à população local, ou agentes sociais externos, uma reciprocidade positiva em relação ao significado de sua presença no território e às ações que desenvolve. Tal constatação pode se prestar como alento a essas instituições, no sentido da promoção de ações que visem sua aproximação com a comunidade externa, contribuindo para a eliminação das fragilidades dos processos de planejamento e execução de suas ações, conforme foi constatado em itens anteriores.

### 8.6.1.2 Relação Ingressantes/Alunos

Indica o total de novos alunos que ingressam a cada ano na instituição. Representa o esforço que a instituição faz, no sentido de ampliar sua capacidade instalada para absorver a demanda reprimida, seja pela oferta de novas vagas nos cursos já em funcionamento ou por meio da oferta de novos cursos. Nos resultados apresentados, percebe-se que no estudo de caso III, tem havido historicamente uma maior oferta de novas vagas do que nas demais instituições. Nesse caso, há que se levar em consideração que se trata de uma instituição que, no período em referência, encontrava-se em pleno processo de implantação e expansão, inclusive com novos *campi*, entrando em funcionamento.

A ampliação de vagas ou da oferta de cursos parece insuficiente para aproximar as ações institucionais do desenvolvimento regional e da inclusão social. Como visto nos itens anteriores, ainda há um distanciamento entre essas ações e o contexto social de seu território de ação.

Logo, se o esforço para ampliar a capacidade de absorção da demanda reprimida não se fizer acompanhar de estratégias de aproximação institucional da realidade territorial, então não haverá garantias para a efetividade de suas ações, seja na perspectiva da preparação de mão de obra para o processo produtivo, seja na intervenção no contexto social, visando a sua transformação, por meio das ações de formação profissional e de mobilização das expectativas de seus atores sociais. Em dado contexto, parece interessante a reflexão que faz Evans (2003, p. 27):

Qualquer conjunto de expectativas compartilhadas tem uma grande vantagem sobre a incerteza acerca de como a instituição funciona. Esse tipo de “exterioridade de rede” gera rendimentos crescentes e fortes para qualquer forma institucional que consiga se fortalecer por bastante tempo ou de modo suficiente para se tornar a base de expectativas compartilhadas. Uma vez que as instituições se fortaleçam, provavelmente permanecerão, mesmo se tiverem um efeito negativo duradouro sobre o desenvolvimento, obstaculizando a possibilidade de surgimento de instituições mais eficazes .

Nesse sentido, pode ocorrer que a ação institucional tenha, por base, expectativas compartilhadas e se prolongue no tempo; ou, apesar de justificada quantitativamente, pela baixa eficácia, seja inócua, quanto ao impacto sobre os arranjos do contexto social de seu território de ação. Desse ponto de vista, Bresser-Pereira (2010, p. 131) alerta para a complexidade das circunstâncias, “Quanto mais democráticas, menores serão as diferenças de educação, de renda e de poder entre seus membros, menores serão as diferenças decorrentes do dinheiro, do conhecimento e até mesmo da capacidade de organização, comunicação e mobilização social”. No entanto, não basta democratizar o acesso aos IFs, por meio da ampliação de vagas. Há que se preocupar principalmente, com os fins a que se destinam os seus processos formativos e como eles dialogam e interagem com a realidade local.

## **8.6.2 Movimento Escolar e Eficiência Acadêmica**

Nesse item, estão agrupados os seguintes indicadores: Relação concluintes/aluno; Índice de Concluintes; Eficiência Acadêmica; e Índice de Retenção do Fluxo Escolar.

### **8.6.2.1 Relação Concluintes/Aluno: Profissionais para o Mercado de Trabalho**

A conferência da quantidade de concluintes permite atentar para indicadores de eficiência acadêmica. Esta relação indica o total que conclui seus cursos a cada ano, em relação ao total de alunos matriculados. Nesse indicador, a instituição está informando à sociedade que, no cumprimento de sua função no desenvolvimento regional, está disponibilizando mais um

quantitativo de novos profissionais habilitados para o mercado de trabalho e para o convívio e interação social.

Pressupõe-se que ao longo do processo formativo, esses profissionais tenham recebido informações, assimilado conhecimentos e desenvolvido habilidades laborais, sociais e políticas, que sejam capazes de orientar as suas ações, como sujeitos no contexto social e profissional. Nesse sentido, a ação e a mediação dos atores sociais se apontam como fundamental, segundo Gonçalves (2014, p. 195)

Em alguns estados vê-se a participação ativa de aprendizes e egressos, demonstrando o significado da formação para o surgimento de profissionais criativos, inquietos e com capacidade crítica para oxigenar e impactar a competitividade das organizações que investem em capital humano. Curiosamente, os representantes de empregados não parecem ter despertado para o significado e alcance da lei em favor dos futuros trabalhadores; deveriam ser esses os maiores preocupados em estimular aprendizes nos processos de negociações e tornar o aprendiz contemplado em convenções coletivas. Sem sombra de dúvida será o diálogo social a mola propulsora de uma ação coletiva de governos, empregadores e representantes de empregados para a expansão significativa dessas oportunidades para adolescentes, jovens e pessoas com deficiência. E isso serve para qualquer contexto social e econômico, posto que sempre existirão pessoas sob essas condições que precisam de uma primeira oportunidade digna.

Nos quadros acima, percebe-se que em 2014, o número de concluintes mais que dobrou em relação ao ano anterior nos estudos de caso II e III, menos no estudo de caso I, que apresentou um decréscimo. Dentre outras interpretações possíveis, pode-se aludir que esse incremento representa uma mudança qualitativa nos processos de formação profissional dessas instituições, fazendo com que o aluno demande menos tempo para concluir o seu curso. Já no estudo de caso I, pode ter ocorrido o inverso.

#### 8.6.2.2 Índice de Alunos Concluintes: Eficiência Acadêmica<sup>87</sup>

Esse indicador está diretamente relacionado ao total de alunos que consegue ingressar na instituição e concluir seus cursos. Semelhante ao indicador anterior, aqui os dados indicam mais o perfil pedagógico de atuação do IF. Esse indicador guarda uma relação indireta com o

---

<sup>87</sup> Lorena Furtado em “Análise da eficiência técnica dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Dissertação de mestrado em Ciências contábeis, UFES, 2015, <http://repositorio.ufes.br/handle/10/1310>) afirma que “o resultado referente à eficiência demonstra que apenas 31% dos institutos federais analisados atingiram o escore de eficiência em 2012 e também em 2013. Porém, quando analisada a produtividade através do tempo com o Índice de Malmquist, é possível notar que 63% dos institutos federais estão se deslocando para a fronteira de eficiência demonstrando aumento do produto educação dentro das unidades. Adicionalmente, com o teste de diferença de médias (teste t), ocorreram evidências de que os institutos federais considerados eficientes apresentaram melhores resultados médios de concluintes e menores gastos correntes por aluno matriculado indicando que a obtenção do resultado pode não estar condicionada a maiores dispêndios financeiros.”

próximo (índice de retenção do fluxo escolar). Posto que, quanto maior for o percentual de alunos concluintes de seus cursos, menor serão os dados relativos à retenção escolar. Pelos dados apresentados nos quadros acima, percebe-se: no estudo de caso III, para cada 100 alunos que ingressaram naquela instituição, 86,58% conseguiram concluir seus cursos em 2014; no estudo de caso II, esse percentual, no mesmo ano, sobe para 93,79%; e no estudo de caso I apresenta uma queda acentuada em 2014, quando somente 27,56% dos alunos conseguiram concluir seus cursos, comparado aos dados de 2013, quando esse percentual foi de 73,04%. Especificamente em relação ao estudo de caso I, esses dados, ao lado dos dados do indicador anterior, mostram que essa instituição pode estar enfrentando sérios problemas internos, que estão afetando o seu desempenho acadêmico.

A relação com a eficiência deriva da apreciação dos objetivos pretendidos, de metas estabelecidas e resultados alcançados. Aragão (1997, p. 106) assim se reporta:

Segundo os conceitos mais difundidos, eficiência está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço. Poderia ser sintetizada na relação entre o *input* real e o *input* padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero. Eficácia, por seu turno, refere-se à *performance* externa da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre o *output* real e o *output* padrão, cujo resultado tenderia a infinito.

Para além das diferenças conceituais, do ponto de vista quantitativo e econômico, um alto índice de eficiência acadêmica conta pontos a favor da instituição. Posto que, para o sistema, por meio desses indicadores, estará provando ser eficiente no cumprimento de suas finalidades e, portando, emitindo a mensagem de que os recursos de seu orçamento foram bem gestados e aplicados. Do ponto de vista social, esses dados, por si só, não representam impacto em relação a demonstrar uma oportunidade histórica com a implementação da instituição de ensino. Nesse sentido, resta aferir, até que ponto esse profissional está apto a interagir no contexto social como agente de transformação. Portanto, como sujeito segundo Touraine (2011), conforme explanado no capítulo II desta tese, ou se sua formação se deu somente na perspectiva de sua preparação para responder positivamente, como indivíduo, às demandas do mercado. Conforme visto no capítulo V desta tese, ocorrendo a primeira situação, a instituição terá agido em seu processo formativo, segundo os pressupostos da função social da educação como inovação e mudança. Já no segundo, terá confirmado em seu processo formativo, os pressupostos de campo em conflito para estabelecer estratégias de reprodução social.

### 8.6.2.3 Índice de Retenção do Fluxo Escolar

Este índice se refere ao total de perdas de alunos ao longo do ano em situações de desistência, reprovação, transferência, evasão, entre outros motivos. Aqui, juntamente com os indicadores anteriores, a instituição comprova ou não, a efetividade de sua ação.<sup>88</sup> Nessa perspectiva, quanto mais declinarem os índices de retenção escolar, mais positivamente diferenciados serão os resultados institucionais em relação aos seus fins.

Como instituição de ensino, a principal missão do IF consiste em garantir o êxito dos alunos nos processos de formação profissional que disponibiliza e gerência. Um alto índice de retenção escolar, seja qual for o motivo, depõe contra o conceito institucional e pesa negativamente em sua avaliação, perante aos órgãos de controle externo, ao MEC e, também, junto à sociedade. Desse modo, um aluno retido em seu processo formativo, representa tanto a perda de recursos financeiros por parte da família, quanto de parte do Estado, que terá de promover o refinanciamento desse aluno no ano seguinte. Por outro lado, do ponto de vista do sistema (econômico), essa situação representa, também, prejuízos, na medida em que o processo de ingresso desse novo profissional no mercado de trabalho obtém um retardo e sua potencial força de trabalho não pode ser utilizada. Os índices de retenção podem implicar, ainda, a limitação da capacidade instalada e na diminuição da oferta de novas vagas pela instituição, uma vez que, um aluno reprovado significa o refinanciamento e reocupação de uma mesma vaga no ano seguinte. Isso na perspectiva de que ele continue tentando e não abandone de vez a escola.

Por fim, acrescentem-se, ainda, os prejuízos sociais, seja na perspectiva de progresso acadêmico individual do sujeito, seja na perspectiva coletiva do contexto social mais amplo, em função de limitações das possibilidades de sua atuação. Nesse processo de exclusão, via de regra, a escola tende a se isentar e a atribuir suas causas à limitação das capacidades dos alunos, sem levar em consideração sua história de vida e o contexto da realidade na qual estão inseridos.

Esse quadro de fragilidades e ameaças parece contemplado, pela abordagem que leva em consideração, um conjunto amplo de fatores e contingências. Observando algumas mudanças em curso, Touraine (2011) constata que os Estados se tornaram reféns do poder econômico financeiro do mercado global, tendo suas políticas e soberania reduzidas ou relativizadas.

---

<sup>88</sup> Sobre esta temática interessante a abordagem de Conceição e Zamora (2015, p. 705) ao afirmarem que em sua pesquisa “Foram investigadas as condições de permanência de estudantes de classes populares do ensino médio técnico. Foi realizada uma pesquisa-ação, com questionário, grupo focal e observação participante com estudantes. Foi dada atenção às diversas informações obtidas quanto aos enfrentamentos cotidianos vividos pelos estudantes. A partir da análise de conteúdo, os resultados revelaram que os participantes reconhecem a existência de dificuldades, das mais diversas ordens, sendo as mais mencionadas, o cansaço e a distância entre a residência e a escola, além de problemas de aprendizagem, que podem causar entraves à permanência dos alunos.”

Nos casos analisados, percebe-se que os índices de retenção do fluxo escolar são historicamente elevados, havendo um ligeiro aumento nos estudos de caso I e III. No entanto, constata-se um significativo decréscimo desse índice no estudo de caso II. De uma maneira geral, esses resultados elevados indicam fragilidades na eficiência acadêmica dessas instituições, o que permite inferências no sentido de que essas fragilidades acarretam prejuízos à relevância social como cumprimento de tarefas requeridas para outra qualidade de vida.

#### 8.6.2.4 Relação Aluno Matriculado/Docente em Tempo Integral

Este indicador – o total de alunos que, em média, cada docente tem sob sua responsabilidade ao longo do ano – quando analisado, na perspectiva qualitativa, de pronto informa que a quantidade de alunos atendidos por um mesmo docente, ao longo do ano nos IFs, apresenta-se elevada, sendo inclusive bem superior ao quantitativo de alunos atendidos por um mesmo docente nas universidades. Convém registrar que, especificamente para os IFs, o MEC/SETEC instituiu como meta a relação de 20 alunos por docente.

Nos casos analisados, percebe-se que os dados indicam valores bem superiores aos estabelecidos como meta para os IFs, chegando, em 2014, a 42 alunos por docente no estudo de caso III, 33 no estudo de caso II e 24 no estudo de caso I. Essa realidade torna praticamente impossível a atenção, de parte dos docentes, às dificuldades individuais apresentadas pelos alunos ao longo de seu processo de formação. Nessa perspectiva, não pode haver garantias de efetividade no processo de formação profissional, no que se refere às diferentes dimensões do desenvolvimento humano e social, o que pode canalizar o processo formativo para uma perspectiva da mera transmissão e repetição dos conhecimentos, sem a devida reflexão sobre sua importância e significado nos contextos profissional, social e político.

Ter uma noção histórica do que representa do ponto de vista social esse indicador consiste em perceber que ele guarda uma estreita relação com a efetividade do trabalho docente e, por conseguinte, com os resultados de eficiência acadêmica, alcançados pelo IF. Assim, quanto maior for a quantidade de alunos na relação aluno / professor, menores serão as condições de atenção que esses professores terão para se dedicar ao processo formativo. De igual forma, menores serão as chances de esse mesmo professor se dedicar a outras atividades importantes ao processo de ensino-aprendizagem, como a pesquisa e a extensão.

Ora, um professor que se vê sobrecarregado com atividades de ensino, que não pesquisa e não desenvolve atividades de extensão, tende a se tornar obsoleto em seus conhecimentos e

desatualizado em relação à realidade concreta. Por conseguinte, sua ação pedagógica fica comprometida. Esse contexto, por certo terá implicações negativas nos índices de eficiência acadêmica e de retenção escolar, arrastando o primeiro para baixo e o segundo para cima.

Em sendo verdade essas assertivas, a instituição que se encontrar nessa situação, deixa de cumprir com a função social de agencia de transformação e concilia seu processo na acomodação, legitimando os pressupostos da função da educação, como redentora e reprodutora da sociedade. Nesse sentido, a reflexão se enriquece quando se adota termos comparativos:

Conhecimento sem sua integração em novas combinações dos fatores de produção permanece economicamente irrelevante. O conhecimento, sob essa perspectiva, segue a mesma lógica do dinheiro; ele existe em abundância, mas, somente gera resultados práticos quando vinculado com o processo real de inovação. (BRUSEKE, 2014, p. 140)

Levando em consideração as atividades docentes e seus resultados no contexto social, parece apropriado recorrer à constatação de Touraine de que a realidade social obtém interpretações que se distanciam de uma forma unívoca.

Esta constatação pode ser interpretada de duas maneiras. A primeira significa considerar que não é mais o trabalho que liberta os homens, mas o consumo. Além disso, e conseqüentemente, não é no mundo social, e em particular profissional, que devemos buscar os fundamentos da liberdade e da responsabilidade de cada indivíduo. A segunda maneira de interpretação significa reconhecer o ser humano como *criador de símbolos* e leva, portanto, a situar o mundo da *consciência* e dos *direitos* acima da vida social. (TOURAINÉ, 2011, p. 138-139).

### **8.6.3 Recursos Financeiros Aplicados no Processo de Formação e Perfil Socioeconômico da População Atendida (Aluno Matriculado/Renda Familiar Per Capta)**

Sob a ótica dos recursos financeiros aplicados no processo formativo, foram agrupados os seguintes indicadores: gastos correntes por aluno; percentual de gastos com pessoal; percentual de gastos com outros custeios; e percentual de gastos com investimentos. A relevância desses indicadores nesta tese sobressai para ajudar a confirmar a assertiva de que, de uma maneira geral, o IF constitui-se em uma instituição que demanda altos investimentos para a sua manutenção, que frente às atuais condições estruturais e políticas do Estado brasileiro, demandam atenção especial como política pública e, também, cobram a efetividade de seus processos de gestão, rumo ao cumprimento de suas funções socialmente determinadas.

Sobre o significado dos investimentos como uma ação estatal e coletiva, cabe destacar a capacidade de incidir, efetivamente, sobre a distribuição desigual do orçamento público e o campo da educação, permeado por relações de poder. A denúncia das formas de desigualdades, inclusive na distribuição do capital, parece uma peculiaridade das contribuições de Bourdieu, conforme destaca a abordagem de Thiry-Cherques (2006, p. 40)

Em todo campo a distribuição de capital é desigual, o que implica que os campos vivam em permanente conflito, com os indivíduos e grupos dominantes procurando defender seus privilégios em face do inconformismo dos demais indivíduos e grupos. As estratégias mais comuns são as centradas: na conservação das formas de capital; no investimento com vistas à sua reprodução; na sucessão, com vistas à manutenção das heranças e ao ingresso nas camadas dominantes; na educação, com os mesmos propósitos; na acumulação, econômica, mas, também, social (matrimônios), cultural (estilo, bens, títulos) e, principalmente, simbólica (*status*).

Os investimentos públicos na educação profissional e tecnológica, dentro de uma lógica de manifestação das relações de poder, podem ser vistos, tanto como mecanismo de mudança, quanto ímpeto para a manutenção das desigualdades. Parece irrefutável que urge a reprodução da força de trabalho para a manutenção da dinâmica social, uma vez que tem nas novas tecnologias uma de suas premissas.

No que se refere aos gastos correntes por aluno, esse indicador possibilita conhecer quanto o Estado, por meio da instituição, investiu no processo formativo de cada aluno. Nesse indicador, estão incluídas as despesas com a manutenção do ensino, assistência estudantil e aquisição de material didático.

Como os dados indicam, no estudo de caso III, há na série histórica, uma variação quanto aos gastos por aluno. Essa situação pode ser explicada pelo fato de que, como mencionado anteriormente, dentre os casos estudados, essa é a instituição mais nova e em amplo processo de implantação.

Quanto ao caso II, a instituição mais antiga, percebe-se que sua série histórica apresenta uma certa regularidade nos gastos por aluno, enquanto no caso I, verifica-se um significativo aumento do custo aluno, no ano de 2014, em relação ao ano anterior, o que contrasta com a elevação, também, do índice de retenção. Em relação a essa instituição, há uma particularidade em sua defesa, relacionada ao transporte escolar. Pelas peculiaridades dos seus *campi*, localizados no interior do Estado, a instituição se vê obrigada a arcar com os custos de deslocamento dos alunos, que não são pequenos. Tal situação pode ter influenciado e impulsionado esses dados para cima.

Quanto aos gastos com pessoal, esse indicador mostra o total de gastos que a instituição teve ao longo do ano, para manter o seu quadro de pessoal docente e administrativo ativo e inativo. Conforme os dados apresentados, verificam-se que, em 2014, os gastos com pessoal foram os seguintes: 41,97% do orçamento do estudo de caso I; 71,30% do orçamento do estudo de caso II; e 59,92% do orçamento do estudo de caso III. Num primeiro momento, esses índices poderiam indicar que estaria havendo gastos excessivos com pessoal. Porém, isso parece distante de ser verdadeiro. A leitura mais adequada para esses indicadores seria: os IFs estão com seus orçamentos limitados e tanto a sua capacidade de investimento, quanto a de poder honrar com suas despesas de custeio estão ficando cada vez mais diminuída e comprometida.

Percebe-se que os menores percentuais dos gastos institucionais estão relacionados às rubricas custeio e investimento. No custeio, existe um conjunto de despesas fixas e obrigatórias, das quais o instituto não pode se eximir, tais como: energia, água, internet, serviços de vigilância e limpeza. Quanto ao investimento, estão incluídas nessa rubrica as despesas com modernização administrativa e tecnológica na aquisição de mobiliário, equipamentos e estruturação de laboratórios, além de construção e ou reforma de obras e instalações físicas. Todo esse conjunto de despesas compõe o custo final do instituto a ser levado em consideração para a apreciação sobre a efetividade de suas ações, junto ao empreendedorismo regional e no combate às desigualdades.

O indicador que relaciona aluno matriculado e renda familiar permite conhecer o perfil socioeconômico dos alunos atendidos pelo IF. Essa informação parece deveras importante para a aferição do impacto social e institucional. Talvez, na perspectiva social, esse seja mesmo o indicador mais importante, na medida em que permite a visualização da dimensão social, na qual estão inseridos os alunos atendidos pela instituição. Conhecer essa realidade permite à instituição promover a adoção de medidas que contemplem os princípios educacionais do respeito às diferenças e da equidade social. Assim, para uma instituição que esteja imbuída dos propósitos de promover um processo de formação profissional e cidadã, com a finalidade de garantir aos alunos, os meios e os conhecimentos que lhes pareçam os mais relevantes para a sua ascensão social como sujeitos e como agentes de mudanças em seu contexto, conhecer o perfil social e econômico desses alunos, destaca-se como uma condição fundamental. Posto que, quanto maior for o quantitativo de alunos com menor poder aquisitivo (renda familiar) atendido, mais a instituição estará se aproximando do cumprimento de inclusão social, como agente de transformação.

Nos casos analisados, os dados desse indicador mostram uma crua realidade social, confirmando os altos índices de desigualdades que ainda imperam no país, em especial, nas Regiões

Norte e Nordeste, conforme esse tema foi abordado no capítulo III. Essa realidade fica escancarada na constatação de que o quantitativo de alunos atendidos, cuja faixa de renda familiar *per capita* está entre zero e um salário mínimo (0,0 a 1,0), e destaca-se absolutamente preponderante, em todas as séries históricas. Tomando-se como referência o ano de 2014, têm-se os seguintes dados: estudo de caso I apresenta 39, 38% dos alunos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e apenas 1,77%, com renda maior que três salários mínimos; estudo de caso II apresenta 88,49% dos alunos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e 0,03 %, com renda maior que três salários mínimos; e o estudo de caso III apresenta 781 alunos com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e apenas 65, com renda superior a três salários mínimos. Esses dados consolidam-se numa constatação clara e irrefutável de significativa importância do ponto de vista social, pois informam a efetiva atuação desses IFs na atenção aos contingentes populacionais com menor poder aquisitivo. Enquanto matéria prima disponível para o seu processo de mudança social, por meio da formação profissional, essas instituições não poderiam dispor de melhor perfil de alunos. Esses dados deveriam significar, junto às instâncias definidoras do orçamento dessas instituições, uma informação, no mínimo razoável, para influenciar no processo decisório, quanto à diferenciação da destinação orçamentária, em atenção às premissas de inclusão social e combate às desigualdades.

Por fim, resta saber se o teor do processo formativo realmente pode garantir a instrumentalização desses sujeitos para o protagonismo no processo social de suas vidas e de sua comunidade local, no exercício da cidadania e na superação de seus atuais quadros de vulnerabilidade social.

## 8.7 VISÃO DOS GESTORES EM RELAÇÃO AOS RESULTADOS DOS INDICADORES DE GESTÃO

A questão formulada, conforme mostra o quadro 23, buscou aferir a visão dos gestores em relação aos resultados alcançados por suas instituições nos indicadores de gestão do TCU:

Quadro 23 Percepção dos gestores quanto aos resultados dos indicadores de gestão do TCU

Em relação aos resultados dos indicadores de gestão do TCU, você considera que:	
A	Essa instituição está cumprindo integralmente com sua função social
B	Essa instituição está cumprindo parcialmente com sua função social
C	Essa instituição não está cumprindo com sua função social
D	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

As respostas obtidas apontaram a coincidência dos três estudos de caso na prevalência absoluta da alternativa “b”, em um claro reconhecimento de que a instituição está cumprindo apenas parcialmente com sua função social. Essa coincidência indica que há, por parte da gestão dessas instituições, a percepção de que ainda há espaço para inovações qualitativas em face das ações institucionais. Dessa forma, considerando os dados analisados e a percepção dos gestores acerca do processo de formação profissional que essas instituições conseguem disponibilizar a seus alunos, pode-se observar que, mesmo no contexto sócio-político no qual os IFs estão inseridos, ainda há espaço para o cumprimento de suas atribuições para além da mera perspectiva de adequação ao mercado. Portanto, um movimento de renovação poderá influenciar qualitativamente nos processos internos dessas instituições e, também, nas ações de extensão que levam a efeito, junto a setores sociais de forma seletiva, de acordo com o planejamento e as oportunidades.

Essas alterações são reclamadas, principalmente, na perspectiva da orientação dos sentidos de suas ações educativas e formativas, segundo os pressupostos da dimensão social da educação como instrumento de inovação social, e quanto à capacidade de percepção de seus alunos. Não só como meros indivíduos ou potencial força de trabalho a ser preparada para responder positivamente às demandas do mercado de trabalho, mas, como sujeitos, que por meio dos processos educativos e do reconhecimento de suas potencialidades como agentes sociais, podem, por meio de suas ações, interações e articulações, superar dificuldades e ascender socialmente, contribuindo para o processo de mudança social. Mesmo que essa transformação ocorra no contexto micro social de sua realidade concreta.

## 8.8 PERCEPÇÃO DOS GESTORES, EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES

Nesse tópico serão consideradas as questões relacionadas à percepção dos gestores sobre os seguintes aspectos: a política institucional de valorização dos servidores; a política institucional de capacitação e formação continuada de servidores; e as relações internas e as atitudes dos servidores em relação à instituição.

### **8.8.1 Sobre a Política de Valorização e Capacitação de Servidores**

Algumas considerações sobre a percepção de gestores sobre valorização e capacitação dos servidores integra a visão sobre a eficiência da gestão. Os IFs, como agentes da política de

educação profissional, têm centrado em sua equipe de pessoal docente e administrativo os atores sociais, ou de outra feita, os agentes sociais, que por meio de suas ações dão sentido às ações institucionais e atestam que está em curso um impacto social ou não. Assim, o grupo de servidores detém uma dimensão social importante da vida institucional que não pode ser menosprezada pela gestão. Conforme relatado nesta tese, há interpretações divergentes de parte dos gestores, em relação ao entendimento sobre como os servidores administrativos e docentes percebem os sentidos das atribuições sociais do IF. A existência de divergência de visões, quanto às incumbências e aos resultados sociais de uma instituição em seu ambiente interno, revela-se um dos fatores definidores de situações de conflitos que podem surgir, segundo as orientações de sentido que os servidores, como atores sociais dão às suas ações e, também, segundo a reciprocidade que o poder simbólico, exercido por esses atores, pode receber, nos campos sociais a que pertencem e nos demais campos que compõem e constituem o contexto interno da instituição. Portanto, atentar para o processo de valorização, formação e informação dos servidores torna-se pré-condição, não só para o adequado exercício da gestão, mas também, para a qualificação acadêmica dos instrumentos capazes de articular as medidas organizacionais.

Visando captar a visão dos gestores sobre como suas instituições tratam a política de valorização e capacitação dos servidores, foram elaboradas duas questões conforme os quadros 24 e 25 a seguir, que serão analisadas nas mesmas considerações:

Quadro 24 Percepção dos gestores em relação à política de valorização do servidor

Sobre a Valorização do Servidor, você considera que esta Instituição	
A	Tem uma política clara e definida de valorização do servidor
B	Não tem uma política de valorização do servidor
C	Tem algumas ações de valorização do servidor, mas não uma política definida
D	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

Quadro 25 Percepção dos gestores em relação à política de capacitação e formação continuada do servidor

Sobre a Capacitação e Formação Continuada do servidor, você considera que essa Instituição	
A	Tem como prioridade o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor
B	Apoia, mas não prioriza o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor
C	Não apoia e nem prioriza o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor
D	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

As respostas obtidas foram coincidentes nas mesmas alternativas em cada questão, nos três estudos de caso: alternativa “c”, na questão sobre a valorização do servidor (quadro 24) e alternativa “a”, na questão sobre a política de capacitação (quadro 25). Levando-se em consideração os sentidos dessas respostas, parece haver uma contradição no posicionamento dos gestores. Assim, em relação à valorização do servidor, houve unanimidade na afirmativa de que a instituição tem “algumas ações de valorização do servidor, mas que não possui uma política definida”. Enquanto em relação à capacitação e formação continuada, a unanimidade das respostas foi que a instituição “tem como prioridade o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor”. Ora, como destacar essa prioridade sem a existência de uma política interna que oriente a execução dessas atividades? Para além da possível incongruência nessas respostas, elas indicam que, de forma efetiva, está havendo em cada instituição estudada, preocupações, de parte da gestão, em garantir um processo de capacitação para seus servidores. Esforço positivo, quanto aos procedimentos relacionados à realização do desempenho esperado institucional e socialmente, já que, como visto no capítulo II, a racionalização dos sentidos das ações dos atores sociais ocorre, também, segundo as experiências ou os conhecimentos de que eles dispõem à mão. Nesse sentido, o processo de capacitação e formação continuada dos servidores poderá cumprir com a função de garantir-lhes as experiências e os conhecimentos requeridos para a racionalização de suas ações, segundo os objetivos e finalidades pretendidos pela instituição.

### 8.8.2 Sobre as Relações Internas e as Atitudes dos Servidores

As percepções de gestores sobre as relações internas, tendo como questão de observação as atitudes dos servidores em relação à instituição, integram um dos aspectos quanto aos resultados dos indicadores de gestão. O quadro 26 apresenta a questão formulada para saber como os gestores percebem as atitudes dos servidores em relação à instituição.

Quadro 26 Percepção dos gestores sobre relações internas e servidores

Sobre as relações internas e a atitude do servidor em relação à instituição, você considera que	
A	A maioria dos servidores reconhece, valoriza, participa e apoia as ações institucionais
B	A maioria dos servidores não reconhece, não valoriza, não participa e não apoia as ações institucionais
C	A maioria dos servidores demonstra indiferença com relação às ações institucionais
D	Não sabe responder

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do instrumento de coleta de dados, 2013

As respostas indicaram uma situação de empate no estudo de caso I, para as alternativas “a” e “b”, o que confirma, mais uma vez, a indicação de fragilidades nessa instituição, conforme mencionada em item anterior, dessa feita quanto às percepções de seus gestores em relação aos servidores e suas ações/relações internas. Essa fragilidade, nesse caso específico, além de comprometer o processo de comunicação interna, pode incorrer em situações de dúvidas e insegurança, ou de conflitos no âmbito da equipe de gestão, quanto aos procedimentos a serem adotados em relação a determinadas situações em destaque. Posto que, uma mesma realidade é percebida de forma divergente, dificultando os entendimentos quanto às decisões e aos procedimentos de gestão a serem adotados. Em ambos os casos, a gestão finda fragilizada e tal fragilidade, sendo percebida no contexto interno, poderá se transformar em fonte geradora de conflitos que poderão comprometer o cumprimento da função social da instituição. Quanto às respostas dos estudos de casos II e III, houve uma coincidência esmagadora para a alternativa “a”, indicando que, nessas instituições, os gestores percebem que os servidores, em sua maioria, reconhecem, valorizam, participam e apoiam as ações institucionais. Desse modo, partindo do pressuposto de fidedignidade nessas respostas, parece viável inferir que os sentidos das ações de seus atores ou agentes sociais estão mais afinados com os sentidos da socialmente acordados para os fins dos institutos. O que pode ser fator facilitador para a efetivação de eventuais ações de correção de curso dessas instituições, rumo ao cumprimento de suas funções socialmente determinadas.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção desta tese foi inicialmente motivada por uma pretensa certeza acerca da realidade brasileira na qual se constituiu os IFs e, também, pela vontade de confirmar ou não, com o apoio da isenção do processo de investigação, as premissas alimentadas pelos entusiastas defensores dessas instituições que as desenhavam e defendiam-nas, como se fossem capazes de tomarem para si e resolverem, sozinhas, todas as mazelas das desigualdades sociais e da exclusão, que insistem em permanecer na sociedade brasileira.

Teve como objetivo a intenção de “contribuir para a compreensão do processo social de constituição dos IFs da Região Norte, como atores sociais executores das políticas públicas de educação profissional, a partir da identificação dos limites e possibilidades de contribuição dessas instituições para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades”. Para dar conta desse propósito, foram realizados desdobramentos que levaram a outros objetivos, perseguidos ao longo da construção dos capítulos que a compõem.

Considera-se que os capítulos I e V deram conta de cumprir com o objetivo de analisar as políticas públicas do Estado brasileiro para a educação profissional em seu processo histórico, na medida em que o capítulo I busca traçar uma perspectiva histórica sobre as concepções do Estado brasileiro. O capítulo V se constitui em um largo resumo histórico sobre a educação profissional no Brasil, buscando identificar seus condicionantes políticos que, como visto, seguiram as orientações da legislação oriunda do Estado e buscaram atender às demandas do mercado de trabalho e do processo produtivo, no fornecimento de mão de obra qualificada.

Em relação ao objetivo de analisar a proposta de criação/implantação dos IFs e a expressiva expansão da RFEPT na Região Norte do país, durante a primeira década do século XXI, foi plenamente atendido no percurso do capítulo V, como mencionado no parágrafo anterior e, também, nos capítulos VI e VII, que se dedicaram ao contexto histórico da criação dos IFs e à análise de suas possibilidades de atuação, segundo as percepções dos gestores.

O intuito de identificar possibilidades de interface e articulação das políticas públicas de desenvolvimento regional/local e de combate às desigualdades, com as ações da política pública de educação profissional, executadas pelos IFs, foi atendido ao longo do desenvolvimento dos capítulos I, III e IV. Especialmente no capítulo IV, buscou-se identificar os modelos de desenvolvimento e sua diferenciação, constatando que o modelo vigente preconiza o desenvolvimento econômico com foco no processo produtivo e no mercado, indicando, também, que o modelo que melhor se adequaria à realidade da Região Norte e que poderia servir como orientação para as ações dos IFs seria o modelo de desenvolvimento humano.

Ao longo da construção desta tese, à medida que os estudos avançavam, as certezas apriorísticas iam cedendo espaço para dúvidas e questionamentos que motivavam o avanço e aprofundamento dos trabalhos. Foi assim, por exemplo, na construção do capítulo I, quando os conhecimentos empíricos sobre o Estado, que motivaram a sua inserção como um dos temas a serem abordados, ruíram frente ao contato com os autores e suas teorias que fundamentam tal instituição, tanto como ente jurídico, quanto como espaço social de conflito. Essa nova percepção, favoreceu a formulação da noção do Estado brasileiro que esta tese defende, como uma estrutura social de orientação ao desenvolvimento interno, pautada pelo capitalismo. No período investigado, especialmente entre 2003 e 2010, correspondente ao governo Lula, viveu a contradição de sua expansão por meio de políticas sociais, dentre as quais, destaca-se nesta tese a de educação profissional. A partir de então, foi possível afirmar que, apesar dos IFs terem sido propostos por um governo de coalização política, fortemente focado em ações de apelo ao apoio e à mobilização popular, o contexto político que os concebeu permaneceu firmemente ancorado em deliberações burocráticas liberais, impondo a essas instituições um contexto de contradições entre as defesas de seus pressupostos de atuação e o contexto sociopolítico que os mantém.

As certezas defendidas pelos discursos entusiastas em torno dessas instituições foram aos poucos dando lugar a dúvidas e questionamentos que buscaram desmitificar os IFs e trazê-los para uma análise mais concreta, quanto às suas reais possibilidades de atuação, à luz do contexto sociopolítico do Estado ao qual estão vinculados.

As maiores surpresas nesse percurso formativo ficaram por conta da construção do capítulo II, quando o contato com os autores das teorias da ação social permitiu descortinar novos horizontes, o alargamento da visão sobre o contexto social e sobre o contexto das relações e interações entre os atores sociais. Conhecer, do ponto de vista sociológico, como essas ações e interações ocorrem, permitiu um novo olhar sobre a realidade humana e favoreceu as análises sobre as ações dos IFs e de seus agentes sociais, bem como, as considerações sobre os atributos que histórica e socialmente conferidos.

A empreitada para descortinar aspectos da realidade social brasileira serviu para confirmar os elevados índices de desigualdades e de exclusão social presentes na Região Norte (capítulo III). O que se impõem como um desafio permanente para a ação dos IFs, desde que essas instituições sejam capazes de focar seus processos formativos, também, nos sujeitos sociais, para além dos interesses do desenvolvimento econômico e dos meios de produção.

No capítulo IV, foi possível conhecer, com maiores detalhes, as políticas de desenvolvimento regional e seu direcionamento focado no modelo de desenvolvimento econômico, colocando o desenvolvimento social a reboque dele. Nesse espaço, foi possível demonstrar, pelo menos essa foi a intenção, que mesmo em meio a essa realidade, torna-se viável aos IFs realizar ações focadas nos sujeitos sociais, segundo os pressupostos do desenvolvimento humano.

Na construção do capítulo V, além da confirmação do que em parte já era conhecido, os estudos possibilitaram fundamentar, com outros olhares, as considerações sobre o contexto histórico da educação profissional que alicerçou o advento dos IFs e, de certa forma, delineou o direcionamento de suas atribuições.

Ao longo dos capítulos VI e VII, o processo de investigação favoreceu o acesso a conhecimentos, informações e questões específicas, relacionadas aos IFs, suas finalidades e suas limitações frente aos desafios a enfrentar. Assim, os mitos e fantasias alimentados pelo discurso oficial, em torno da criação dos IFs e do ufanismo em relação aos seus objetivos, finalidades, foram postos à prova, a partir da análise de seus indicadores de gestão e da visão dos gestores dos três estudos de caso.

Como resultado, chega-se à conclusão de que os IFs continuam sendo instituições importantes, no contexto das instituições públicas de ensino do país e, como tal, devem ser arduamente defendidas pela comunidade acadêmica, respeitadas e preservadas pelo poder público.

No entanto, chegou-se à conclusão, também, de que estão longe de se constituírem em superinstituições, capazes de resolver todos os problemas das desigualdades e promover a inclusão sócio produtiva, tão arduamente preconizada e defendida em discursos e documentos emanados pelo MEC, bem como, sob o olhar de apreciação do mercado.

Essas instituições se veem, atualmente, envoltas em meio ao dilema existencial que envolve a decisão de concretizar o discurso da atenção aos sujeitos sociais ou de seguir atendendo às demandas do processo produtivo. Posto que, essas são propostas de ação que podem caminhar em paralelo e, por vezes, até se aproximar, mas que, via de regra, seguem direções opostas e perseguem objetivos e interesses diversos. Parecem corroborar com essa constatação, por exemplo, as percepções dos gestores sobre a atuação institucional nas áreas da pesquisa e da extensão, assim como, quando afirmam que os IFs estão cumprindo apenas parcialmente com suas finalidades, conforme essas questões foram objeto de análise em tópicos específicos do capítulo VII.

Esta tese foi desenvolvida, visando buscar elementos que pudessem alcançar o cumprimento dos objetivos propostos e fundamentar as respostas possíveis ao questionamento “como

os IFs localizados na Região Norte, na condição de atores sociais e executores da política pública de educação profissional, em decorrência da pertinência de sua definição legal e dos efeitos práticos de sua ação social, podem contribuir para a integração regional, o desenvolvimento local e o combate às desigualdades?”.

Visando facilitar o processo investigativo em busca de respostas a esse questionamento, a pesquisa foi desdobrada em questões secundárias, direcionadas a segmentos diferentes que integram e constituem o contexto sócio-político, no qual as instituições, objeto deste estudo, estão inseridas. Considera-se que as respostas que se mostraram possíveis ao longo do processo são satisfatórias para dirimir essas questões.

Quanto aos pressupostos que fundamentaram a proposta de reestruturação da RFEP e a criação dos IFs, pode-se afirmar, com base nos capítulos I, V e VI, que estão centrados em um contexto político-ideológico de um outro projeto social, concebido para o Estado brasileiro, na perspectiva da presença ampliada das ações estatais no contexto social, em confronto com as premissas do Estado liberal. Em meio a esse confronto, os IFs foram apresentados como novidade à nação, concebidos, segundo um modelo institucional que, ao impactar como novidade, fosse capaz de cumprir com pelo menos dois objetivos políticos básicos: o de acomodação do discurso de mudanças, que fora predominante como plataforma política do governo Lula. Nesse sentido, havia a necessidade de demarcar diferenças palpáveis, na prática política e de investimentos em educação do atual governo, em comparação ao seu antecessor. Tais diferenças se concretizaram principalmente, por meio da expansão do Estado e do orçamento público na ampliação das políticas sociais; o outro visou à garantia de um modelo institucional diferenciado que, de forma articulada com o primeiro, possibilitasse a ampliação e a continuidade do investimento do Estado na educação profissional pública, sem, no entanto, alterar os rumos dos processos formativos que, como visto, continuaram delineados pelos interesses do mercado e dos processos produtivos.

Essas iniciativas, como dito, integraram o novo projeto de nação arquitetado pelo movimento da esquerda e negociado no governo de coalizão, cujos pressupostos se justificaram e se sustentaram nas premissas do combate à miséria e à pobreza, da inclusão social, do combate às desigualdades, do fomento ao desenvolvimento local e da inserção produtiva dos trabalhadores, por meio dos processos de formação profissional. Porém, mesmo que o advento dos IFs tenha representado uma mudança de foco no cenário político brasileiro e tenha se constituído, efetivamente, em uma novidade no contexto das instituições de ensino no país, dado às suas atribuições legais e a perspectiva da atuação na condução dos processos formativos, na verdade, esse foi mais um movimento de metamorfose do desenvolvimentismo. Este travestido com uma

nova roupagem, revigorou-se frente ao contexto político, satisfazendo, de um lado, aos interesses do governo que assumiu o poder embalado pelos ventos da esquerda do espectro político brasileiro e, de outro, as expectativas da população que, esperançosa, clamava por mudanças. Assim, conforme visto ao longo dos capítulos V e VI, no movimento de criação dos IFs, de forma contraditória, permaneceram inabaláveis os velhos e conhecidos pressupostos liberais e do desenvolvimentismo econômico, que sempre se fizeram presentes como orientadores da política pública do Estado brasileiro para a educação profissional. Contexto esse, que reflete a dinâmica social das forças políticas em disputa, no confronto entre dois projetos distintos, tendo o Estado como o pivô central, em seu movimento de expansão e/ou retração.

Os IFs foram apresentados à nação e justificados politicamente, por meio de um discurso propondo mudanças, tão bem elaborado e articulado, que tomou uma proporção capaz de sensibilizar e convencer amplos setores da sociedade brasileira. Principalmente, envolveu e mobilizou os agentes sociais responsáveis pela gestão dessas novas instituições, que de forma entusiasta e sem quaisquer questionamentos ou posicionamentos críticos sobre as intencionalidades políticas de sua proposição, abraçaram a causa e compraram a ideia, tornando-se amplos defensores dela. No entanto, têm se tornado cada vez mais evidentes e perceptíveis as contradições entre o discurso falado/escrito que justificou a criação dos IFs e as ações/decisões concretas do Estado, na condução do processo político de implantação e manutenção dessas instituições. Uma realidade que, frente ao contexto sociopolítico e econômico atual do país, gera preocupações e passa a demandar um profundo processo de reflexão, sobre a compreensão e o entendimento que os dirigentes do Estado brasileiro têm acerca da gênese dessas instituições e de sua importância e continuidade no contexto da sociedade brasileira. Tais preocupações estão diretamente relacionadas ao entendimento sobre as pretensões / delimitações de seu desempenho social e se fortalecem nas premissas da necessidade de maior atenção de parte do poder público a essas instituições e nos imperativos sociais de sua importância e permanência no contexto educacional brasileiro, como instituições que podem, sim, contribuir para a efetivação de mudanças sociais importantes, a despeito do dilema existencial em que se encontram.

Quanto às principais dificuldades, obstáculos e limitações enfrentadas pelos gestores dos IFs da Região Norte no processo de implantação dessas instituições, nos três estudos de caso, foram apontadas basicamente as mesmas dificuldades: questões financeiras/orçamentárias; falta de compreensão dos agentes internos – servidores, sobre os sentidos da de novas unidades do IF em expansão; e ao excesso de exigências da burocracia oficial no rito processual para a execução do orçamento institucional. Essas dificuldades foram devidamente contextualizadas e analisadas em tópico específico do capítulo VII. No entanto, é importante registrar

que essas dificuldades não se extinguiram e que permanecem no contexto atual do processo de gestão dos IFs. Algumas com maior ou menor grau de incidência, por exemplo, a questão orçamentária, que não depende diretamente da ação do gestor institucional e, sim, da conveniência, das condições e dos interesses do Estado.

Reside aí uma das razões para as preocupações apontadas nesta tese, em relação ao futuro dos IFs. O processo de expansão e estruturação deles ainda não terminou e, em muitos, podem-se observar obras não concluídas, paralisadas ou seguindo em ritmo lento; projetos aprovados ainda não iniciados; necessidades de estruturar e equipar inúmeros ambientes específicos de aprendizagem e laboratórios técnicos; e tantos outros requisitos necessários e importantes para o processo de formação ou qualificação profissional, que demandam a continuidade de investimentos públicos e a garantia de recursos orçamentários e financeiros para essas instituições. Portanto, não havendo a determinação política do governo para dar continuidade ao processo de implantação e estruturação dos IFs, essas instituições ficarão comprometidas, em relação à efetividade de seus processos de formação profissional. Por conseguinte, fica comprometido, também, o cumprimento da inclusão social para alterar os parâmetros do desenvolvimento regional.

Quanto às dificuldades relacionadas aos servidores, há que se levar em consideração pelo menos duas situações específicas: a primeira é a constatação de que, em grande parte, essas dificuldades se relativizam em função dos sentidos das ações que os gestores executam no que se refere ao reconhecimento, à valorização e à capacitação dos servidores, bem como, da reciprocidade de tais ações; a segunda se refere diretamente à constituição dos quadros de pessoal dos IFs, que atualmente configuram-se em sua maioria, por um significativo número de servidores docentes e administrativos (atores sociais), com ingresso e vivência recente na instituição, sem conhecimento específico e sem experiência no contexto da educação profissional. Conforme visto no capítulo II: segundo a teoria de Weber, os atores sociais tendem a agir motivados pelas ações dos outros; para Schutz, os atores agem segundo os conhecimentos de que dispõem à mão, com base nos quais projetam suas ações; em Habermas, para o processo de comunicação fluir, algumas apostas são indispensáveis, que haja entre os agentes da comunicação o reconhecimento mútuo e que o contexto da comunicação ocorra sob o pressuposto de verdade.

Conforme constatado no capítulo VII, as percepções dos gestores em relação às políticas de valorização e capacitação dos servidores ainda se mostram como uma ação falha no contexto dos IFs, apesar da existência de boas iniciativas. Portanto, essas constatações permitem aludir, que se torna imperioso à gestão, à efetivação de mudanças na condução do processo institucio-

nal, que promovam a revisão, construção e implementação de uma política interna de valorização, capacitação e formação continuada para os servidores. Posto que, as orientações de sentido e a racionalização das ações dos gestores, ocorrendo na perspectiva do reconhecimento, da valorização, da capacitação, do diálogo e da interação com os servidores, tendem a receber reciprocidade positiva, permitindo à gestão, superar ou gerenciar as dificuldades apontadas, tais como, falta de compreensão ou de interesse do servidor em relação ao desenvolvimento e da qualidade da ação institucional.

No que se refere às dificuldades relacionadas ao excesso burocrático, foi visto no capítulo VII que existem diferenças entre os sentidos da burocracia, segundo a teoria de Weber, na qual assume um papel importante e fundamental ao princípio da racionalização das ações institucionais e os sentidos aqui atribuídos pelos gestores entrevistados, em relação ao excesso da carga burocrática, consubstanciada no volume de leis, normas e regulamentos que se obrigam a observar na condução de seu processo de gestão, em especial, no que se refere à execução financeira. Ademais, quanto à burocracia de Weber, resguardadas as devidas atualizações que se fazem necessárias para a realidade institucional da atualidade, ainda permanece como uma orientação positiva para a racionalização das ações institucionais ou organizacionais. No entanto, quanto à burocracia, segundo a percepção dos gestores, apesar de realmente significar, em muitas situações, verdadeiros entraves à gestão e no final das contas não cumprir com a finalidade de garantir lisura e transparência das ações, tende a continuar, até que nas instâncias do Estado se promova movimentos de transparência, que permitam delimitar de outra forma ou alterar o cabedal de leis, regulamentos e normas que regulam a prática da gestão nas instituições públicas.

Em síntese, as dificuldades enfrentadas pelos gestores no processo de implantação dos IFs, nos três aspectos identificados, não se esgotaram com o desenrolar do processo e continuam presentes na vida institucional, algumas arrefecidas, outras com novos matizes. O que demanda atenção permanente do gestor.

Quanto ao questionamento sobre as políticas públicas, propostas para a Região Norte, visando ao estímulo do desenvolvimento regional e ao combate às desigualdades, chega-se à conclusão nesta tese de que, conforme o disposto no capítulo IV, além da PNDR, existem outros documentos oficiais, tanto no âmbito do governo federal, quanto dos governos estaduais e mesmo municipais, que objetivam o estabelecimento de estratégias para ações voltadas ao processo de desenvolvimento local. No entanto, percebeu-se, também, que, a exemplo da PNDR, a orientação política contida nesses documentos e planos regionais se dá sempre, no sentido do

estímulo e promoção do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, as preocupações aventadas com os sujeitos do lugar voltam-se para a perspectiva do potencial que pode representar como força de trabalho a ser utilizada pelos empreendimentos econômicos ou como potencial para a formação de exércitos de reserva de trabalhadores, visando ao favorecimento da instalação de empreendimentos econômicos na região. Essa constatação indica que, embora sirva como elemento constitutivo do discurso oficial, as preocupações efetivas com os atores sociais do lugar não se dão na perspectiva da emancipação dos sujeitos sociais históricos, como visto em Touraine, no capítulo II e nem segundo os pressupostos do desenvolvimento humano, conforme visto no capítulo IV.

No mais, se as ações formativas dos IFs, nesse contexto, forem planejadas e executadas de forma acrítica, levando em consideração tão somente os enunciados da lei 11.892/08 e os pressupostos listados nos instrumentos legais que orientam as iniciativas de promoção do desenvolvimento local, então não restarão dúvidas, de que estarão cumprindo com os pressupostos da educação, como espaço de disputa entre atores sociais de acordo com o contexto social, conforme visto no capítulo V e cumprindo, também, com as expectativas em confronto, entre atores da sociedade civil, do mercado e do processo produtivo.

O questionamento sobre como os IFs podem contribuir para a execução das políticas de desenvolvimento regional está diretamente relacionado à questão anterior. Assim, chega-se à conclusão de que essa possibilidade de contribuição possui uma dimensão relativa, dependendo do entendimento sobre os sentidos das ações que essas instituições executam. Conforme visto no capítulo V, se as ações institucionais ganham reciprocidade na desigual distribuição do capital cultural e, portanto, no contexto dos pressupostos do desenvolvimento econômico, pressupõe-se que os IFs terão mais facilidades em aproximar suas ações das premissas propostas nas políticas públicas de desenvolvimento regional/local. Entretanto, se a preocupação com os sentidos da ação institucional estiver focada nos pressupostos da função da educação como transformação da sociedade, na perspectiva da valorização sociopolítica dos sujeitos sociais, segundo os pressupostos do desenvolvimento humano, então há que se prever que essas instituições passarão a conviver com situações de conflitos que precisam ser gerenciados, tanto no contexto interno junto aos servidores – agentes sociais responsáveis pela execução das ações institucionais –, quanto em relação ao contexto externo, inclusive no âmbito do governo federal junto ao MEC/SETEC.

A atuação dos IFs tende a ocorrer sempre em meio a um contexto de contradições, cuja origem tem assento inclusive na sua lei de criação. Como instituição de ciência e tecnologia, há

que primar em suas ações pelo desenvolvimento científico e tecnológico que, segundo as premissas legais, deve ocorrer em direção ao desenvolvimento econômico, em apoio aos processos produtivos e aos empreendimentos econômicos. Ao mesmo tempo, as premissas legais remetem aos IFs a responsabilidade de contribuir para o combate às desigualdades, para a promoção da cidadania e para a inclusão social e produtiva dos sujeitos sociais.

Assim, reconhece-se que a presença das unidades dos IFs e os processos de formação profissional que disponibilizam, efetivamente, promovem, no contexto micro social, mudanças significativas na vida dos sujeitos do lugar. Mas, não há como negar, que no contexto macrosocial, a efetividade de sua ação precisa ser relativizada, na medida em que não questiona e não compromete as estruturas do sistema vigente, responsável, em grande parte, pela invisibilidade política em que se encontra grande parcela da população brasileira e das comunidades locais, além das mazelas sociais e dos índices de desigualdades.

Ao considerar como se engendram e se manifestam as desigualdades na Região Norte, o capítulo III buscou identificar tal fenômeno no contexto da sociedade ocidental. Assim, embora ciente da existência das desigualdades persistentes, que podem ser minimizadas, porém, não eliminadas, o aprendizado na construção desta tese permite asseverar que a ênfase dada ao modelo de desenvolvimento econômico, colocando os interesses do mercado à frente dos interesses dos sujeitos sociais, aliado aos critérios de distribuição da renda, têm sido, dentre outros fatores, os grandes responsáveis pela incidência das desigualdades sociais, econômicas e políticas que imperam nos espaços sociais da Região Norte.

As desigualdades provocadas pela dinâmica das relações sociais e de trabalho têm suas raízes na base da estrutura da sociedade brasileira de viés capitalista, na qual, há a tendência de considerar as desigualdades entre seus membros como algo normal, comum e inevitável. Nesse contexto, além das orientações que predominaram nas decisões políticas do governo brasileiro, voltadas ao desenvolvimento regional, soma-se à questão amazônica, a histórica forma desigual com que sempre foi tratada no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento propostas para o Brasil. Ao longo do capítulo IV, foi visto que, mesmo considerando as iniciativas pioneiras, ocorridas na década de 50 do século passado, somente recentemente, com a publicação da nova PNDR, foi que o Estado brasileiro ousou olhar de forma diferenciada para a Região Norte. No entanto, esse olhar permaneceu focado na perspectiva do desenvolvimento econômico, mais interessado no potencial produtivo da região e na força de trabalho disponível, do que nos sujeitos sociais do lugar. Assim, a invisibilidade política em que ainda permanece grande parcela da população da Região Norte, principalmente as comunidades localizadas em regiões afastadas das capitais e dos grandes centros urbanos, sem acesso aos serviços públicos mais elementares,

impõe uma realidade constituinte das desigualdades que o modelo de desenvolvimento adotado para a região insiste em não reconhecer ou em naturalizar. Posto que, apesar da PNDR, a região ainda permanece carente de políticas setoriais e programas efetivos de reconhecimento e valorização dos sujeitos sociais.

Esse poderia ser um ambiente propício para a ação formativa dos IFs que, como agências de mudanças, buscassem ocupar esse espaço com propostas de formação profissional, que tendo como referência os pressupostos do desenvolvimento humano, promovessem o desenvolvimento local a partir da atenção aos sujeitos sociais do lugar. No entanto, mesmo que os IFs percebam essa possibilidade e estejam dispostos a enfrentar esse desafio, suas possibilidades de sucesso seriam apenas relativas. Posto que, sozinhos são incapazes de responder a todas às demandas e expectativas locais. Muito embora possam, efetivamente, prestar uma valiosa contribuição no combate ao preconceito e à discriminação, com ações que garantam o princípio da igualdade através do reconhecimento e atenção à diversidade e do atendimento diferenciado para os “diferentes”. Por outro lado, não se desconhece e nem se coloca em discussão, aqui, a importância dessas instituições e de suas ações para o desenvolvimento de processos de socialização do saber técnico-científico na interação com os saberes culturalmente construídos pelos sujeitos do lugar.

No contexto das desigualdades oriundas das relações sociais e da distribuição de renda, a atuação dos IFs compreende-se limitada, embora seja sabido que por meio da educação, da formação profissional e do conhecimento técnico, científico e tecnológico, mesmo em se tratando de contexto social adverso, surgem possibilidades para alguns membros da sociedade conquistar a autonomia, ultrapassar os limites de sua condição social e ascender a uma nova condição, ou posição no contexto social como sujeitos históricos. No entanto, essa situação não se constitui em regra, mas em exceção, funcionando como se fosse uma peneira invertida, através da qual, alguns conseguem “vazar para cima”.

Assim, para além da pretensão ilusória do discurso oficial de querer transformar os IFs em superinstituições e auferir-lhes poderes, que efetivamente não têm e que não podem ter em relação ao combate às desigualdades, convém chamar a atenção para a realidade concreta do contexto social no qual essas instituições estão inseridas, bem como, para as reais condições de que dispõem para o desenvolvimento de suas ações. Posto que, como entes públicos, também estão sujeitos às regras do jogo social e político, vigentes no contexto da sociedade envolvente, e não podem subverter essa lógica.

Portanto, sem ufanismos e sem apologia, chega-se à conclusão de que, apesar do atrelamento de sua função aos pressupostos do mercado e das limitações inerentes à sua condição de

instituição pública, os IFs se revertem de importância social e política no contexto regional. Posto que, como agentes sociais e políticos, mesmo que de forma limitada, podem prestar valiosa contribuição à mitigação das desigualdades; ao fortalecimento do respeito às diferenças, do combate ao preconceito e à discriminação; bem como, para o resgate dos sujeitos sociais, em face da invisibilidade política dos que se encontram em seus territórios de atuação, à margem das fronteiras do Estado e invisíveis às políticas públicas.

Consciente de que esta tese não deu conta de explorar à exaustão todas as variáveis possivelmente envolvidas nas questões objetos de estudo. Mas, afirmando que as instituições que constituíram os casos estudados, de uma forma específica, e, ousando extrapolar para as demais instituições integrantes da RFEPT, representam um marco histórico positivo no cenário da educação brasileira e, como tal, precisam ser preservadas, respeitadas, valorizadas e efetivamente percebidas pelas instâncias da burocracia oficial, como uma política de Estado. Observa-se, ainda, que, mesmo diante das limitações que lhes são impostas, segundo o que foi expresso nesta tese, os IFs podem constituir uma presença importante do Estado nos territórios onde estão inseridos e, com as devidas correções no curso dos sentidos de suas ações, podem cumprir com funções sociais importantes, para os sujeitos locais, para o processo de integração regional e, quiçá, para o desenvolvimento local, na perspectiva do desenvolvimento humano. Nesse sentido, frente ao que foi exposto e discutido nesta tese, a gestão há que se posicionar em relação ao dilema de conduzir as ações institucionais rumo à promoção da autonomia cidadã, ou segundo as tendências, necessidades e demandas no processo produtivo.

Como última palavra, termina-se esta tese sem colocar um ponto final no que a motivou, por considerar que o assunto exhibe-se como um tema relevante, continuando em aberto e propício à elaboração de outros trabalhos, inclusive, envolvendo outros atores que ficaram fora do escopo pesquisado, tais como servidores, alunos, egressos, representantes da comunidade externa e do processo produtivo.

## REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Pedro. Revisitando a teoria da reprodução: debate teórico e aplicações ao caso português. *Análise Social*, vol. 46/199, 2011, p. 261-281.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos - CEBRAP*, no.79, 2007, p.151-167.
- AFONSO, Almerindo Janela. Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. *Educação e Pesquisa*, v. 41, 2015, p. 1313-1326.
- \_\_\_\_\_. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*, v.26, n.1, 2010, p. 13-30.
- ANTUNES, Ricardo. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). *Cadernos CRH*, Salvador, nº 37, pp. 33-45. 2002.
- ARAÚJO F.M. de B., ALVES, E.M. & CRUZ, M.P. Algumas Reflexões em torno dos Conceitos de Campo e de Habitus na obra de Pierre Bourdieu. *Revista Perspectivas da Ciência e Tecnologia* v.1, n.1, 2009.
- ARAUJO, Tarcísio P.; LIMA, Roberto A. Formação profissional no Brasil: revisão crítica, estágio atual e perspectivas. *Estudos Avançados*. vol.28, n.81, 2014, p. 175-190.
- ARAGÃO, Cecília V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público* Ano 48/3, 1997.
- ARBIX, Glauco; MIRANDA, Zil. Inovação em tempos difíceis. *Plural (São Paulo, Online)*, v. 22, n. 2, 2015, p. 18-36.
- ARRETICHE, Marta T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 39, p. 3-40, 1995.
- AZEVEDO, Luiz A.; SHIROMA, Eneida; COAN, Marival. As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem? *Boletim Técnico Senac*. Rio de Janeiro, v. 38, nº 2, 2012. Disponível em: <http://www.senac.br/media/20984/artigo3.pdf>. Acesso em: 24/03/2016.
- BAAR, Carl. Max Weber y el proceso de la comprension de lo social. In Parsons, Talcot y Otros. *Presencia de Max Weber*. Ediciones Nueva Vision, Buenos Aires, 1971.
- BACHUR, João P. O Estado de bem-estar em Hayek e Luhmann. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 25/2, 2013, p. 102.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v.7, n.4, p.239–275, 2006. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p239\\_275.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p239_275.pdf). Acesso em 04/05/2016.

BAUMGARTEN, Maíra. Sociedade e conhecimento: ordem, caos e complexidade. *Sociologias*, v. 8, n. 15, 2006, p. 16-23.

BERTICELLI, Ireno A. Alfred Schütz & Jürgen Habermas: aproximações teóricas. *Perspectiva*, v. 18, n. 33, 2000, p. 155-189.

BIANCHI, Alvaro. O conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova*, v. 92, 2014, p. 79-104.

BOBBIO, Norberto. Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Ed. UNESP, 2001 (2 Ed. Revista e ampliada).

\_\_\_\_\_. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. 18ª edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 2012.

BORTOLUCI, José H; JACKSON, Luiz C; PINHEIRO Fº, Fernando A. Contemporâneo clássico: a recepção de Pierre Bourdieu no Brasil. *Lua Nova*, n. 94, p. 217-256, 2015.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, R. (Org.). Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática, 1983. p. 46-81

\_\_\_\_\_. Poder Simbólico. Lisboa: Difel, 1989.

\_\_\_\_\_. et al. *El Oficio del Sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.

\_\_\_\_\_. Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação. 11ª edição, Campinas: ed. Papiros, 2011.

\_\_\_\_\_. Sobre o Estado: Cursos no College de France (1989-92). Companhia das Letras. São Paulo, 2014.

BRAGA, T. Moreira. Desenvolvimento Local Endógeno: Entre a Competitividade e a Cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.5, 2002. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/63/47>>. Acesso em: 06 de agosto de 2014.

BRANDÃO, Carlos. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1/2, 2014, pp. 339 a 344.

BRASIL, Lei Nº 8.670 de 30 de Junho de 1993. Dispõe sobre a criação de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8670.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8670.htm). Acesso em: 18/06/2014.

BRASIL/MEC. O Que é o Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, 1993. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-167-o-que-e-o-plano-decenal-de-educacao-para-todos.pdf>. Acesso em: 18/06/2014.

\_\_\_\_\_. Institutos Federais. Um Novo Modelo em Educação Profissional e Tecnológica: Concepções e Diretrizes, 2010.

\_\_\_\_\_. Os Institutos Federais: Uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica, [2008].

\_\_\_\_\_. PROEP 2006 Relatório Semestral de Progresso Período 1.7.2006 a 31.12.2006, 2ª Versão. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/proep/relatorio\\_semestral\\_progresso\\_proep\\_2006\\_02\\_semestre\\_versao\\_02.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/proep/relatorio_semestral_progresso_proep_2006_02_semestre_versao_02.pdf). Acesso em: 02/04/2016.

BRASIL. Tecnologia Social na Fundação Banco do Brasil: Soluções para o Desenvolvimento Sustentável. Fundação Banco do Brasil. Brasília, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, 2012.

\_\_\_\_\_. Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico. Texto para Discussão 157. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1>. Acesso em 07/08/2014.

\_\_\_\_\_. A construção política do Estado. Lua Nova. n.81, 2010, p. 117-146.

BRITO, Silvia H. A. A Educação no Projeto Nacionalista do Primeiro Governo Vargas (1930-1945). 2006. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos\\_frames/artigo\\_101.html](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_101.html). Acesso em 25/03/2016.

BRÜSEKE, Franz Josef. Sociologia da inovação técnica: da crítica à técnica ao design sócio técnico. Revista TOMO, nº 25, 2014. Disponível: <http://www.seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/3437/3001>. Acesso em 20/10/2015.

CARIA, Telmo Humberto L. Perspectiva sociologia sobre o conceito de educação e a diversidade de pedagogias. Sociologia – Problemas e práticas, nº 12, 1992, pp. 171 a 184. Disponível em: <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/28/293.pdf>. Acesso em: 24/03/2016.

CARVALHO, A. [et alli] Org. *Políticas Públicas*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2008.

CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. As Armadilhas da exclusão. In: CASTEL, Robert et al. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2000.

CASTRO, Fábio F. A Sociologia Fenomenológica de Alfred Schutz. Revista Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 48, N. 1, p. 52-60, jan/abr 2012.

CEBRI. Extensão Tecnológica. Estudo realizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Sebrae. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [file:///D:/EXTENSÃO%20TECNOLÓGICA/CEBRI\\_Projeto-BMI\\_Extensão-Tecnológica.pdf](file:///D:/EXTENSÃO%20TECNOLÓGICA/CEBRI_Projeto-BMI_Extensão-Tecnológica.pdf). Acesso em: 22/04/2016.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. Revista Brasileira de Educação, Nº 24. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 20/04/2016.

CONCEIÇÃO, Viviane L.; ZAMORA, Maria H. R. N. Desigualdade social na escola. Estudos de Psicologia (Campinas), v. 32, n. 4, p. 705-714, 2015.

- COHN, Amélia. Programas de Transferência de renda e a questão social no Brasil. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Portugal – Coimbra, setembro de 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>. Acesso em 22/03/2016.
- COHN, Gabriel. A Teoria da Ação em Habermas. In: CARVALHO, Maria do Carmo B. (Org.). *Teorias da Ação em Debate*. São Paulo, SP: Editora Cortez, 1993.
- COMPARATO, Fábio C. O Princípio da Igualdade e a Escola. *Cadernos de Pesquisa*, n. 104, pp. 47-57, jul. 1998.
- CORRÊA Edison José. (org.). Extensão Universitária: organização e sistematização / Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. Coordenação Nacional do FORPROEX. -- Belo Horizonte: Coopmed, 2007. Disponível em: <http://www.ces-mac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2014/11/Organizacaoistematizacao.pdf>. Acesso em: 20/04/2016.
- COSTA, Jean C.; SOARES, Swamy P. Educação e pobreza: teoria da justiça como equidade e a política do reconhecimento. *Educação*, v. 38/1, p. 124-137, 2015.
- COSTA, Eduardo J.M. Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Brasília/DF: Mais Gráfica Editora, 2010.
- COSTILLA, Lucio O. O novo na sociologia latino-americana. *Sociologias* n.14 , 2005, p. 244-273 .
- CUNHA, Alexandre M. e SIMÕES, Rodrigo. Política regional e avaliação: desafios para uma leitura crítica do caso brasileiro. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 13, 2013. Disponível em: <http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/166.pdf>. Acesso em 08/06/2015.
- CUNHA, Janaina D. Cooperação Técnica Brasil-Estados Unidos na Reforma Universitária de 1968. ANPUH, XXIV Simpósio Nacional De História, São Leopoldo, 2007. Disponível em: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0576.pdf>. Acesso em: 27/05/2014.
- CUNHA, Luiz Antônio. Autonomia universitária: teoria e prática. Universidade investigación científica. VESSURI, H.(Org.). *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 13-31.
- DEITOS, Roberto A.; LARA, Angela M.B. Educação profissional no Brasil: motivos socioeconômicos e ideológicos da política educacional. *Rev. Bras. Educ.*, Mar 2016, vol.21, no.64, p.165-188.
- DUPAS, Gilberto. Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. Editora UNESP, 2004.
- DURKHEIM, Emile. Educação e sociologia. São Paulo: Melhoramentos, 1978.
- \_\_\_\_\_. Lições de Sociologia. 2ª edição, São Paulo. Ed. Martins Fontes, 2013.

DUTRA, Eliúde de Oliveira. Crítica de Marx à teoria hegeliana do estado: uma leitura da obra crítica à filosofia do direito de Hegel. Revista eletrônica da UNESP. Vol. 6, nº 2, 2013.

EAGLETON, Terry. A Ideia de Cultura. São Paulo, d. N. 2 d. 2011. 208p.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. Sociologias, v. 5, n. 9, p. 20-62, 2003.

FAGIANI, Cilson et ali. Trabalho e Educação Profissional no Brasil: Formação humana ou para o mercado? Anais IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil. UFPb, 2012, p. 4202-4214. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/7.14.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/7.14.pdf).

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, S/D. disponível em: [www.iea.usp.br/publicações/textos](http://www.iea.usp.br/publicações/textos). Acesso em: 05/07/2016.

FRAGOSO, António. Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: Um ensaio baseado em experiências investigativas. Revista Lusófona de Educação, v. 5, 2005, pp. 63-83.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia, 30ª edição. Editora Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Globalização e Crise do Emprego: Mistificações e Perspectivas da Formação Técnico-Profissional. Boletim Técnico do SENAC, v. 25, n. 2, p. 31-45, 1999. Disponível em: <http://www.senac.br/informativo/bts/252/boltec252c.htm>. Acesso em: 04/04/2016.

\_\_\_\_\_. Educação Profissional e Capitalismo Dependente: O Enigma da Falta e Sobra de Profissionais Qualificados. Trab. Educ. Saúde, v. 5 n. 3, p. 521-536, nov.2007/fev.2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tes/v5n3/11.pdf>. Acesso em: 04/04/2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A Política de Educação Profissional no Governo Lula: Um Percorso Histórico Controvertido. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005 1095. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a17.pdf>. Acesso em: 28/03/2016.

GADOTTI, Moacir. Perspectivas Atuais da Educação. São Paulo em Perspectiva, 14(2) 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n2/9782.pdf>. Acesso em: 12/10/2014.

GAIGER, Luiz Inácio. Por uma sociologia dialógica. Revista de Estudos Leopoldenses, São Leopoldo – RS, pp. 21-37, 1999.

\_\_\_\_\_. Relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários. Lua Nova, n.83, 2011, p.79-109.

GELINSKI, Carmen R.O.G. e SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. I e 2, p. 227-240, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/14581/13337>. Acesso em 20/03/2016

GOMES, Sandra S. S. Políticas educacionais para a educação tecnológica: a proposta do Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos da FAP e o histórico dualismo da educação brasileira. 2009. Disponível [http://www.repositorio-ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/2690](http://www.repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/2690)

GONÇALVES, Ana L. A. Aprendizagem profissional: trabalho e desenvolvimento social e econômico. Estudos Avançados, vol.28, n.81, 2014, p. 191-200. <http://www.scielo.br/pdf/ea/v28n81/v28n81a13.pdf>

GONÇALVES, Maria, A.S. Teoria da ação comunicativa de Habermas: Possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. Educação & Sociedade, ano XX, nº 66, 1999.

GONÇALVES, Nadia G. Pierre Bourdieu: educação para além da reprodução. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GROPPO, Luís Antonio. Pierre Bourdieu: Da Teoria da Reprodução à Teoria Social. Acta Científica, Engenheiro Coelho, v.20, n.2, p. 11-19, 2011. Disponível em: <http://revis-tas.unasp.edu.br/actacientifica/article/view/395/399> . Acesso em: 27/05/2014.

HABERMAS, Jurgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Estudos Avançados. USP. v. 3, n. 7, p. 4-19, 1989.

\_\_\_\_\_. Teoria da ação comunicativa. Madri, Editora Taurus, 1987.

\_\_\_\_\_. A nova intransparência – a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 18, p. 103-114, 1987.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Orgs.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF. Ed. UnB, 2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cce-des/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 04/05/2016.

IBGE. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica. N. 29. Síntese de Indicadores Sociais 2012: Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2012/SIS\\_2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf)>. Acesso em: 17 nov 2013.

IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicado do IPEA, n.155, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado0155.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado0155.pdf)>. Acesso em: 20 jan 2013.

IFRJ. Instituto Federal De Educação, Ciência e Tecnologia do Rio De Janeiro. Projeto Pedagógico Institucional-PPI. 2009.

IZAAC, Pedro Henrique; BERMUDEZ, Luiz Afonso; DESSEN Marina Campos; AFFIUNE, Anne Augusta. Extensão Tecnológica – uma possibilidade viável com relevantes impactos so-

cioeconômicos. UNB. Participação, 2012. Disponível em: <file:///D:/EXTENSÃO%20TECNOLOGICA/6454-24823-2-PB%20EXTENSÃO%20TECNOLOGICA%20%20UNB.pdf>. Acesso em: 22/04/2016.

JACOMELI, Mara R. M. As Políticas Educacionais da Nova República: Do governo Collor ao de Lula. Texto apresentado em Congresso do Sindicato de Supervisores do Estado de São Paulo e publicado na Revista APASE de maio de 2010, pp. 119 a 128. Disponível em: [file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Exitus%20v1%20n1\\_119.pdf](file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Exitus%20v1%20n1_119.pdf). Acesso em: 18/06/2014.

JESUS, Vanessa M. B. de; COSTA, Adriano B. Tecnologia Social: Breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In: COSTA, Adriano Borges, (Org.) Tecnologia Social e Políticas Públicas. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

JUNIOR, Manoel J. Porto. Os desafios da Pesquisa Aplicada e da Extensão Tecnológica nos Institutos Federais e sua integração com o Ensino. Revista Viver IFRS / Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Pró-Reitoria de Extensão. - Vol. 2, no. 2 (jan./jun. 2014) – Bento Gonçalves, RS.

KANAI, Juan M.; OLIVEIRA, Rafael da S.; SILVA, Paulo Rogério de F. Pavimentando Roraima: a BR-174 como exemplo das lógicas neoliberais de transnacionalização do território na Amazônia Ocidental. Sociedade e Natureza, vol.24/1, 2012, p.67-81.

KARAM, Ricardo A. S. A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Tese de Doutorado PPGPP, UFRJ, 2012. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/07-Ricardo\\_Karam.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/07-Ricardo_Karam.pdf). Acesso em: 08/06/2015.

KUENZER, Acácia Z. A reforma do ensino técnico e suas consequências, in LIMA F, Domingos L (org). Educação profissional: tendências e desafios. Curitiba: SINDOCEFET, 1999.

\_\_\_\_\_. Pedagogia da Fábrica: As relações de produção e a educação do trabalhador. São Paulo: Cortez. 6. ed., 2002.

LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil, in HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdades e pobreza no Brasil, Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 527-560.

LENARDÃO, Elsio. A relação entre "modernização" neoliberal e práticas políticas "atrasadas" no Brasil dos anos 1990. *Revista de Sociologia e Política*, vol.16, n.31, 2008, p.197-214.

LIBANEO, J. Carlos. A Pedagogia Crítico Social dos Conteúdos. São Paulo: Edições Loyola, 20ª edição, 2005.

LOMBARDI, José Claudinei. Educação e ensino em Marx e Engels. *Germinal: Marxismo e Educação em debate*, v. 2, n. 2, p. 20-42, 2010.

LOPES, José Rogério. Curso Ação Social, Projetos e Reflexividades. Texto mimeografado, PPGCS-Unisinos, 2012.

LOPES, Paula C. Educação, sociologia da educação e teorias sociológicas clássicas: Marx, Durkheim e Weber. Lisboa: Universidade A. de Lisboa, 2012a.

LUCKESI, Cipriano C. Filosofia da Educação. São Paulo: córtex Editora, 1994.

MACHADO, Raphael Amorim. A coordenação da administração pública federal brasileira em contextos de reformas administrativas. *Revista de Ciência Política*, v. 22, n. 2, p. 100-113, 2013.

MARTINS, Carlos Benedito. Sociologia e ensino superior: encontro ou desencontro? *Sociologias*, v. 14, n. 29, 2012.

MARTINS, José de S. A sociedade vista do abismo. Rio de Janeiro. Vozes. 2003.

\_\_\_\_\_. No meio do redemoinho. *O Estado de S. Paulo*, Caderno Aliás, 06/03/2016, p. E1. <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,no-meio-do-redemoinho,10000019736>

MARTINS, Angela Maria. Autonomia e Educação: A Trajetória de um Conceito. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, março/2002, p. 207-232. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a09n115.pdf>. Acesso em: 22/04/2016.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa. 2ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2008.

MENDES, Abiana Campos. A Reforma da Educação Profissional e as formulações e ações para as escolas criadas com o projeto de expansão da Rede Federal. *Conex. Ci. e Tecnol. Fortaleza/CE*, v. 5, n. 2, p. 24-31, jul. 2011. Disponível em: [file:///C:/Users/Cliente/Downloads/199-821-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Cliente/Downloads/199-821-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 08/06/2014.

MICHELS, Maria Helena. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 33, 2006, p. 406-423.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE/DIEESE. Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social, 2005. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/observatório/sumario\\_2009\\_TEXTOV1.pdf](http://www.mte.gov.br/observatório/sumario_2009_TEXTOV1.pdf); *Unisinos*, v. 44, 2008, p.49-57. Acesso em: 20/06/2014.

MIRA, Marília M.; ROMANOWSKI, Joana P. Tecnicismo, Neotecnicismo e as Práticas Pedagógicas no Cotidiano Escolar. XII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia. 26 a 29 de out. 2009. PUCPR. Disponível em: [http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/2671\\_1108.pdf](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/2671_1108.pdf). Acesso em: 10/06/2015.

MORAES, Lúcio F. R.; FILHO, Antonio Del M.; DIAS, Devanir V. O Paradigma Weberiano da Ação Social: um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na Teoria Organizacional. *RAC*, v. 7, n. 2, 2003.

MOREIRA, Elizeu V. Milton Friedman: o teórico da economia neoclássica. Disponível em: <http://www.artigonal.com/ciencia-artigos/milton-friedman-o-teorico-da-economia-neoclasica-5205680.html>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.

MÜHL, Eldon H. Habermas e a Educação: Racionalidade Comunicativa, Diagnóstico Crítico e Emancipação. *Educação & Sociedade*, 2011, 32. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87321425007>. Acesso em: 18/07/2015.

NASCIMENTO, Adriane S. R. Financiamento e Educação Profissional: Análise do Programa Brasil Profissionalizado no Pará. Dissertação (em educação). UFPA, 2012. Disponível em: [http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/3519/1/Dissertacao\\_FinanciamentoEducacao-Profissional.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/3519/1/Dissertacao_FinanciamentoEducacao-Profissional.pdf). Acesso em: 03/03/2016.

NASCIMENTO, Talita A. C; SIMÕES, Janaína M. Análise da gestão de conflitos interpessoais nas organizações públicas de ensino profissionalizante em Nova Iguaçu–RJ. *REGE Revista de Gestão, USP*, v. 18, n. 4, 2011, p. 585-604.

NOGUEIRA, Claudio M. M.; NOGUEIRA, Maria A. A Sociologia da Educação de Pierre Bourdieu: Limites E Contribuições. *Educação & Sociedade*, ano XXIII, no 78, abril/2002.

NOGUEIRA, Christiano; MOLON, Susana Inês. Educação profissional e sua integração com a educação básica como espaço de disputa política. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v.24, n.2, 2015, p. 169-184.

NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro. Estado de Bem-Estar Social – origens e desenvolvimento. *Revista Katalysis*, nº 5, 2001.

NUNES, Jordão Horta. Dilemas identitários no mundo dos serviços: da invisibilidade à interação. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 16, no 35, 2014, p. 238-273.

OLIVEIRA, Marcio de. O Estado em Durkheim: Elementos para um debate sobre sua sociologia política. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 125-135, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo P. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. *Revista Brasileira de Educação*, 1999 Nº 11.

OTERO, Martina R.; JARDIN, Fabiana A. Instituto de Tecnologia Social: Reflexões sobre a construção do conceito de tecnologia social. In: *Tecnologia Social: Uma estratégia para o desenvolvimento /Fundação Banco do Brasil – Rio de Janeiro: 2004.*

PACHECO, Eliezer Moreira. Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. – Natal: IFRN, 2010. Disponível em: <http://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/240>. Acesso em: 20/04/2016.

PARSONS, Talcott. *O Sistema das Sociedades Modernas*. São Paulo. Editora Pioneira, 1974.

PLONSKI, Guilherme Ary. Bases para um movimento pela Inovação Tecnológica no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 25-33, 2005.

PORTA, Donatella Della. *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editora Estampa, 2003.

POYER, Viviani. *Sociologia da Educação: livro didático*. Palhoça - SC: Unisul Virtual, 2007.

REEESE-SCHAFER, Walter. Compreender Habermas. 4ª edição. Petrópolis: editora vozes, 2012.

RAWLS, John. Justiça como equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2001.  
ROCHA, Manoel I.C. Estado e Governo: Diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. REVISTA UNIARA, n.º 21/22, 2008/2009. Disponível em: [http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/21/09\\_manuel\\_ilson.pdf](http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/21/09_manuel_ilson.pdf). Acesso em: 20 de novembro de 2014.

RODRIGUES, José. Educação Politécnica. Dicionário de Educação Profissional em Saúde. 2006. Disponível em: [http://www.poligremio.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Educacao\\_Politecnica.pdf](http://www.poligremio.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Educacao_Politecnica.pdf) Acesso em: 24/03/2016.

RUA, Marias das G, e ROMANINI, Roberta. PARA APRENDER POLÍTICAS PÚBLICAS. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. (S/D). Disponível no endereço: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf). Acesso em: 20/10/2016.

RUSCHEINSKY, Aloisio. Desigualdades Persistentes, Direitos e Democracia Contemporânea. *Ciências Sociais*, Unisinos, v. 44, 2008, p. 49-57.

SADER, Emir. Estado e Política em Marx: Para uma crítica da filosofia política. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1998.

SACCOL, Ana Paula. A Concepção de Estado no Pensamento de Durkheim: Lições de Sociologia. Em tese: Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC. v. 9/1, 2012.

SALVADORI, Angela e DE BONI, Maria I. M. A Reforma da Educação Profissional nos anos 90: Uma análise sobre as propostas e práticas no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Anais Congresso EDUCERE. Paraná: PUC, 2007. pp. 926-937. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2007/anaisEvento/arquivos/CI-100-01.pdf>. Acesso em: 18/06/2014.

SANCHEZ, Antonio H. Sociologia da Educação. Thex editora, Rio de Janeiro, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos Cebrap*, n° 79, 2007.

SANTOS, Jailson A.; RODRIGUES, José. (Des)caminhos da Política de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: contradições na trajetória histórica. *Marx e o Marxismo* v.3, n.4, 2015.

SANT'ANA, Ruth B. Autonomia do Sujeito: As Contribuições Teóricas de G. H. Mead. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 2009, Vol. 25 n. 4, pp. 467-477.

SAVIANI, Demerval. Educação: do senso comum à consciência filosófica. 11.ed. São Paulo: Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Revista Brasileira de Educação* v. 12 n. 34 2007.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. n. 1, 2011, p. 49-68.

SCHUTZ, Alfred. *El problema de la realidad social*. 2ª edição. Buenos Aires: Amorrortu, 2003.

SELL, Carlos Eduardo. Weber no Século XXI: Desafios e Dilemas de um Paradigma Weberiano. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 1, 2014.

SERVA, M. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 2, 1997, p. 108-134.

SILVA, Edvaldo P. da. *Pedagogia da Alternância: uma proposta metodológica para a UNED Novo Paraíso*. Dissertação de Mestrado em Educação Agrícola, 2008. UFRRJ, 2008.107 f.

SILVA, Cleonice M., SILVA, Regina da. Institutos Federais: Diversidade de sujeitos, formações plurais. *LINKSCIENCEPLACE-Revista Científica Interdisciplinar*, v. 2, n. 4, 2015. Disponível em: <http://revista.srvroot.com/linkscienceplace/index.php/linkscienceplace/article/view/175/114>. Acesso em: 20/04/2016.

SILVA, Sheyla S.; NÓBREGA, Mônica B.; FONSECA, Cleomar C. Hegel: Suas contribuições ao conhecimento, sua discussão sobre o estado e a (im) pertinência de suas análises para o estudo do estado contemporâneo. *Qualit@s Revista Eletrônica*. Vol.1. Nº1 (2011). Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/1030/585>. Acesso em: 19/09/2014.

SILVEIRA, Caio M. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Marcio (Org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2010.

SILVEIRA, Denis C. Teoria da Justiça de John Rawls: Entre o Liberalismo e o Comunitarismo. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, 30(1): 169-190, 2007.

SOUZA, Herbert J. *Como se faz análise de conjuntura*. 11ª edição. Petrópolis: Vozes, 1991.

SOUZA, José dos Santos. Trabalho, Qualificação, Ciência e Tecnologia no mundo contemporâneo: Fundamentos teóricos para uma análise da Política de Educação Profissional. *Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 13, n. 22, p. 1-15, 2004.

SOUZA, Luciene M. Estado e políticas públicas educacionais: reflexões sobre as teses neoliberais. In: FRANÇA, Robson Luiz de (org.). *Educação e Trabalho: políticas públicas e a formação para o trabalho*. São Paulo: Alínea, 2010.

TELLES, Vera S. Questão Social: afinal do que se trata. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 4, p. 85-95, 1996.

THERBORN, Goran. Os Campos de Extermínio da Desigualdade. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 87, 2010, p. 145-156.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 1, 2006, p. 27-53.

TOMAZI, Nelson D. *Sociologia da Educação*. São Paulo: Atual, 1997.

TOURAINÉ, A. *Após a crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais*. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. *O retorno do actor: ensaio sobre sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget, 1984.

\_\_\_\_\_. *O que é a democracia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *Crítica da modernidade*. 4ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. *Na fronteira dos movimentos sociais*. *Sociedade e Estado*, n. 21/1, 2006, p. 17-28.

\_\_\_\_\_. *Pensar Outramente: o discurso interpretativo dominante*. Editora Vozes, Petrópolis, 2009.

TRIGUEIRO, Michelangelo G. S. Os novos rumos dos estudos sociais de ciência e tecnologia; continuidade e ruptura na teoria social-implicações para o Brasil e a América Latina. *Sociologias*, v. 16, n. 37, 2014, p. 25-41.

VARES, Sidnei F. *Reprodução Social e Resistência Política na Escola Capitalista: Um Retorno às Teorias Reprodutivistas*. *Revista Reflexão e Ação*, v.20/2, 2012, p.309-326.

VERONESE, Marília e LACERDA, Luiz Felipe B. O sujeito e o indivíduo na perspectiva de Alain Touraine. *Revista Sociologia e Cultura*, Goiânia, v. 14, n. 2, 2011, p. 419-426.

VICENTE, M. Martin. A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço, in *idem. História e comunicação na ordem internacional*. São Paulo: Ed UNESP/ Cultura Acadêmica, 2009, p. 123-146.

WEBER, Max. *A Política como Vocação. Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

\_\_\_\_\_. *Conceitos Básicos de Sociologia*. 5ª ed. Revisada 2008 – 1ª Reimpressão 2010. São Paulo: editora Centauro, 2010.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*. Brasília: editora da UNB, 1999.

\_\_\_\_\_. *Três tipos de poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna da História, 2005.

WEIL, Eric. Hegel e o Estado: Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do direito. Coleção Filosofia Atual. Realizações Editora, Sao Paulo. 2011.

WEISSHAUPT, Jean-Robert. A teoria da ação em Alain Touraine: Alguns supostos e uma aplicação teórica. In: CARVALHO, Maria do C. Brant. (Org.). *Teorias da Ação em Debate*. São Paulo: Cortez/FAPESP/PUC, 1993.

WELLER, Wivian; OTTE, Janete. Análise de narrativas segundo o método documentário. Exemplificação a partir de um estudo com gestoras de instituições públicas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, 2014, p. 325-340.

WITTACZIK, Lidiane S. Educação Profissional no Brasil: Histórico. *E-Tech: Atualidades Tecnológicas para Competitividade Industrial*. Florianópolis, v. 1, n. 1, 2008, p. 77-86.

XAVIER, Ana C.G. e Outros. Concepções, Diretrizes e Indicadores da Extensão na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – EPCT. Cuiabá (MT): CONIF/IFMT, 2013.

ZIMMERMANN, Clovis R. Os Programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. *Sur, Revista Internacional. Direitos H.* v.3, n.4, 2006, p.144-159.

#### SÍTIOS VISITADOS:

[http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH). Acesso em 06/08/2014.

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/ferro.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/ferro.pdf) . Acesso em 12/06/2013.

[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acesso em 12/07/2014.

<http://www.sudam.gov.br/acessoainformacao/acoes-e-programas/programa-2052>. Acesso em: 12/07/2014.

[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_principal.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_principal.cfm). Acesso em: 12/07/2014.

## ANEXO 01 - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

### QUESTIONÁRIO PARA SER APLICADO COM OS PRÓ-REITORES E DIRETORES GERAIS

Caro servidor / gestor, sou professor do Instituto Federal de Roraima – IFRR – e doutorando do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da UNISINOS – RS – sob a orientação do prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky. Meu objeto de estudos são os Institutos Federais (localizados na Região Norte), como agentes públicos e atores sociais com a função social (missão institucional) de contribuir para o processo de desenvolvimento local/regional e para a diminuição das desigualdades por meio de suas ações enquanto agências de formação profissional e tecnológica. Estou particularmente interessado em saber se essas instituições estão conseguindo cumprir com sua função social, que dificuldades estão enfrentando e que alternativas podem ser apontadas para a superação dessas dificuldades. Nesse sentido, convido vossa senhoria a colaborar conosco neste trabalho, respondendo com franqueza a esse questionário. Esclareço que, de acordo com a conduta ética da pesquisa social, será mantido o absoluto sigilo tanto sobre sua identificação, quanto de sua instituição, que terá como retorno uma cópia do trabalho final a ser construído com base nas informações recebidas. Antecipadamente agradeço pela sua compreensão e colaboração.

Prof. Edvaldo Pereira da Silva – Doutorando.

[edvaldo@ifrr.edu.br](mailto:edvaldo@ifrr.edu.br)

#### I – INFORMAÇÕES GERAIS

**1.1** – Você pertence ao quadro efetivo da instituição no exercício do **cargo** de:

- ( ) Docente ( ) Técnico Administrativo de Nível Médio  
 ( ) Técnico Administrativo de Nível Superior

**1.2** – Atualmente você exerce a **função** de:

- ( ) Pró Reitor(a) de Ensino ( ) Pró Reitor(a) de Administração e Planejamento  
 ( ) Pró Reitor(a) de Pesquisa ( ) Pró Reitor(a) de Desenvolvimento Institucional  
 ( ) Pró Reitor(a) de Extensão ( ) Diretor Geral de Câmpus

**1.3** – Há quanto **tempo** você **exerce essa função** nessa Instituição?

- ( ) Menos de um ano ( ) mais de um e menos que dois anos  
 ( ) mais de dois e menos que três anos ( ) mais de três anos

**1.4** – Há quanto tempo você pertence ao quadro de servidores dessa instituição?

- ( ) Menos de três anos ( ) mais de três e menos que cinco anos

( ) mais de cinco e menos que dez anos    ( ) mais de dez anos

**1.5** – Como você define a **função social** dos Institutos Federais?

-----  
-----

**II – SOBRE O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS**

**2.1** – O que você considera que tem sido as maiores dificuldades enfrentadas pelos gestores? (Enumere os itens a seguir na ordem decrescente das dificuldades, sendo o número 1(um) considerado a maior dificuldade)

- ( ) limitação orçamentária
- ( ) limitação no quadro de pessoal (força de trabalho disponível)
- ( ) falta de compreensão por parte da comunidade interna (servidores docentes e administrativos) sobre a identidade e a função social dos Institutos Federais
- ( ) entraves burocráticos com relação aos processos licitatórios e execução financeira
- ( ) outras dificuldades

**2.2** – o que você pode acrescentar ou comentar sobre o processo de implantação dessa instituição como Instituto Federal?

-----  
-----

**III – SOBRE O CONTEXTO EXTERNO DA INSTITUIÇÃO (OPORTUNIDADES E AMEAÇAS)**

**3.1**– Entendendo como **ameaças** qualquer situação “de fora da instituição” que possa interferir, impor dificuldades ou limitar sua capacidade de agir e executar suas atividades com sucesso, **quais são as principais ameaças** que você identifica para o cumprimento da função social dessa instituição?

- 1 - -----
- 2 - -----
- 3 - -----

**3.2**– Entendendo como **oportunidades** qualquer situação “de fora da instituição”, que possa favorecer e facilitar sua capacidade de agir e executar suas atividades com sucesso, **quais são as principais oportunidades** que você identifica para o cumprimento da função social dessa instituição?

- 1 - -----
- 2 - -----
- 3 - -----

**3.3** – Você considera que para o planejamento de suas atividades, essa instituição:

**A** – busca conhecer **as necessidades e interesses da comunidade** (população) para a oferta de cursos ou outras atividades de intervenção?

( ) Sempre            ( ) Às vezes            ( ) Nunca            ( ) Não sabe

**B** – busca conhecer as **demandas do mercado de trabalho e do processo produtivo**, para a oferta de cursos ou outras atividades de intervenção?

( ) Sempre            ( ) Às vezes            ( ) Nunca            ( ) Não sabe

**C** – busca conhecer as **oportunidades** que podem ser aproveitadas para favorecer e fortalecer o desenvolvimento de suas ações?

( ) Sempre            ( ) Às vezes            ( ) Nunca            ( ) Não sabe

**D** – busca conhecer as **ameaças** que podem interferir negativamente no desenvolvimento de suas atividades?

( ) Sempre            ( ) Às vezes            ( ) Nunca            ( ) Não sabe

**3.4** – O que você tem a acrescentar sobre as relações dessa instituição com seu contexto externo?

-----  
 -----  
 -----

#### **IV – SOBRE O CONTEXTO INTERNO DA INSTITUIÇÃO (FORÇAS E FRAGILIDADES)**

---

**A – DIMENSÃO ADMINISTRATIVA** (estrutura organizacional; relações de poder interno e externo; processo decisório; leis e regulamentos; órgãos de controle; estrutura orçamentária, financeira, física e material).

**4A.1**– Entendendo como **forças institucionais** as capacidades e condições / meios internos que a instituição tem para enfrentar as ameaças do contexto externo, aproveitar as oportunidades e executar com sucesso suas atividades, **quais são as principais forças** que você identifica nessa instituição para o cumprimento de sua função social?

1 - -----

2 - -----

3 - -----

**4A.2**– Entendendo como **fragilidades institucionais** as limitações e deficiências internas que a instituição tem para enfrentar as ameaças do contexto externo e executar com sucesso suas atividades, **quais são as principais fragilidades** que você identifica nessa instituição para o cumprimento de sua função social?

1 - -----

2 - -----

3 - -----

**4A.3 – a atual estrutura organizacional - reitoria, pró reitorias e câmpus: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

favorece o processo de comunicação interna e a integração entre as ações das unidades que constituem esse Instituto Federal.

dificulta o processo de comunicação interna e a integração entre as ações das unidades que constituem esse Instituto Federal.

não interfere no processo de comunicação interna e nem na integração entre as ações das unidades que constituem esse Instituto Federal.

não sabe responder.

**4A.4 – a atual forma de escolha dos dirigentes (eleição para escolha do reitor e dos diretores gerais de câmpus, com mandato fixo): (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

favorece o processo de gestão do Instituto Federal

dificulta o processo de gestão do Instituto Federal

não interfere no processo de gestão do Instituto Federal

não sabe responder

**4A.5 – no atual modelo de gestão, você considera que há clareza com relação às atribuições e definições de funções/responsabilidades de cada pró reitoria com relação à assimilação das Políticas Públicas, concepção e implementação de programas institucionais?**

Sim       Não       Em Parte       Não sabe

**4A.6 – no atual modelo de gestão, você considera que há clareza com relação às atribuições e definições de funções/responsabilidades das pró reitorias e dos câmpus com relação à assimilação das Políticas Públicas, concepção e implementação de programas institucionais?**

Sim       Não       Em Parte       Não sabe

**4A.7 – no atual modelo de gestão, você considera que há situações de conflito de liderança e disputa de poder entre a reitoria e os câmpus com relação à política interna e a condução das ações e programas institucionais?**

Sim       Não       Em Parte       Não sabe

**4A.8 – você considera que o processo de comunicação, integração e articulação (horizontal) no nível estratégico das pró reitorias quando da implementação das políticas institucionais: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- sempre ocorre, como prática de planejamento integrado das ações;
- às vezes ocorre, mas não se caracteriza como uma prática rotineira;
- nunca ocorre;
- não sabe responder.

**4A.9** – você considera que o processo de **comunicação e articulação (vertical)** entre as pró reitorias e os câmpus (diretorias sistêmicas) quando da implementação das políticas institucionais: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- sempre ocorre, como prática de planejamento integrado das ações;
- às vezes ocorre, mas não se caracteriza como uma prática rotineira;
- nunca ocorre;
- não sabe responder.

**4A.10** – você considera que o processo de **comunicação e articulação (política) entre a reitoria (reitor) e os câmpus (diretores gerais)** nas ações de planejamento e implementação das políticas institucionais: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- sempre ocorre, como prática de planejamento integrado das ações;
- às vezes ocorre, mas não se caracteriza como uma prática rotineira;
- nunca ocorre;
- não sabe responder

**4A.11** – você considera que o princípio **da autonomia de gestão garantido pela lei 11.892/08 aos Diretores Gerais de câmpus**: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- favorece o processo de gestão do Instituto Federal.
- dificulta o processo de gestão do Instituto Federal.
- não interfere no processo de gestão do Instituto Federal.
- não sabe responder.

**B – DIMENSÃO HUMANA** (pessoal docente, técnico administrativos e gestores (atores, agentes sociais); políticas de valorização profissional; conflitos de interesses).

**4B.1** – você considera que **o quadro de pessoal docente** dessa instituição: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- tem amplo conhecimento e sabe qual é a função social do Instituto Federal

tem apenas uma noção, mas não tem segurança, sobre qual é a função social do Instituto Federal

não tem conhecimento e não sabe qual é a função social do Instituto Federal

não sabe informar

**4B.2 – você considera que o quadro de pessoal técnico administrativo dessa instituição: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

tem amplo conhecimento e sabe qual é a função social do Instituto Federal

tem apenas uma noção, mas não tem segurança, sobre qual é a função social do Instituto Federal

não tem conhecimento e não sabe qual é a função social do Instituto Federal

não sabe informar

**4.B3 – sobre a valorização do servidor, você considera que essa instituição: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

tem uma política clara e definida de valorização do servidor

não tem uma política de valorização do servidor

tem algumas ações de valorização do servidor, mas não uma política definida

não sabe informar

**4.B4 – sobre a capacitação e formação continuada do servidor, você considera que essa instituição: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

tem como prioridade o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor

apoia, mas não prioriza o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor

não apoia e nem prioriza o investimento em ações de capacitação e formação continuada do servidor

não sabe informar

**4.B5 – sobre as relações internas e a atitude do servidor em relação à instituição, você considera que: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

a maioria dos servidores reconhece, valoriza, participa e apoia as ações institucionais

a maioria dos servidores não reconhece, não valoriza, não participa e não apoia as ações institucionais

- a maioria dos servidores demonstra indiferença com relação as ações institucionais
- não sabe informar

**C – DIMENSÃO PEDAGÓGICA** (cursos, programas, ações; atividades de pesquisa e extensão; demandas e movimento escolar; procedimentos metodológicos; atenção ao estudante e aos egressos).

**4C.1** – em relação aos  **cursos e programas de ensino** oferecidos pela instituição, você considera que: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas não com as necessidades e interesses da população
- não estão articulados com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas estão diretamente relacionados às necessidades e interesses da população
- estão articulados tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho quanto com às necessidades e interesses da população
- não apresentam uma relação direta nem com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho e nem com as necessidades e interesses da população
- não sabe responder

**4C.2** – em relação às **atividades de pesquisa e inovação tecnológica** desenvolvidas pela instituição, você considera que: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- estão articuladas com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas não com as necessidades e interesses da população
- não estão articuladas com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas estão diretamente relacionadas às necessidades e interesses da população
- estão articuladas tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho quanto com às necessidades e interesses da população
- não apresentam uma relação direta nem com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho e nem com as necessidades e interesses da população
- não sabe responder

**4C.3** – em relação às **atividades de extensão** desenvolvidas pela instituição, você considera que: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- estão articuladas com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas não com as necessidades e interesses da população
- não estão articuladas com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho, mas estão diretamente relacionadas às necessidades e interesses da população

estão articuladas tanto com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho quanto com às necessidades e interesses da população

não apresentam uma relação direta nem com as demandas do processo produtivo e do mercado de trabalho e nem com as necessidades e interesses da população

não sabe responder

**4C.4 – em relação aos egressos, você considera que: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

a Instituição faz o acompanhamento dos mesmos e de sua inserção no processo produtivo e no mercado de trabalho

a Instituição não faz o acompanhamento dos mesmos e nem de sua inserção no processo produtivo e no mercado de trabalho

a instituição tem apenas uma noção sobre a via dos egressos, mas não tem um acompanhamento sistemático dos mesmos

não sabe responder

**4C.5 – O que você tem a acrescentar sobre o contexto interno dessa instituição?**

-----  
-----

## **V – SOBRE OS RESULTADOS DAS AÇÕES INSTITUCIONAIS**

**5.1 – sobre os resultados apresentados nos indicadores de gestão do TCU e na avaliação realizada pela Comissão Própria de Avaliação – CPA, você considera que: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

essa instituição está cumprindo integralmente com sua função social

essa instituição está cumprindo parcialmente com sua função social

essa instituição não está cumprindo com sua função social

não sabe responder

**5.2 – sobre os resultados apresentados nos indicadores acadêmicos em relação à função ensino (vagas ofertadas, demanda por curso, índices de aprovação, reprovação e desistência), você considera que: (MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

essa instituição está cumprindo integralmente com sua função social

essa instituição está cumprindo parcialmente com sua função social

essa instituição não está cumprindo com sua função social

não sabe responder

**5.3** – sobre os resultados apresentados **nos indicadores acadêmicos em relação à função pesquisa** (projetos desenvolvidos, pesquisas realizadas, produção acadêmica científica e tecnológica, produtos ou serviços tecnológicos disponibilizados), você considera que: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- essa instituição está cumprindo integralmente com sua função social
- essa instituição está cumprindo parcialmente com sua função social
- essa instituição não está cumprindo com sua função social
- não sabe responder

**5.4** – sobre os resultados apresentados **nos indicadores acadêmicos em relação à função extensão** (projetos, parcerias com o processo produtivo, prestação de serviços, acompanhamento de egressos, interação com a comunidade), você considera que: **(MARQUE SOMENTE A OPÇÃO QUE MELHOR CARACTERIZAR A SUA REALIDADE)**

- essa instituição está cumprindo integralmente com sua função social
- essa instituição está cumprindo parcialmente com sua função social
- essa instituição não está cumprindo com sua função social
- não sabe responder

**5.5** – o que você pode acrescentar em relação aos resultados das ações dessa instituição?

-----  
-----

6 – este espaço é reservado para suas sugestões e comentários finais.

-----  
-----