



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS, GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - MESTRADO
PROFISSIONAL - MPPGAV

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA: um estudo do Instituto
Federal da Paraíba/Campus João Pessoa, a partir do período de
redemocratização do Estado brasileiro**

Autor: Cleoneilton Lopes Nogueira

Orientador: Prof. Dr. Ivan Targino Moreira

João Pessoa - PB
2020

Cleoneilton Lopes Nogueira

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA: um estudo do Instituto
Federal da Paraíba/Campus João Pessoa, a partir do período de
redemocratização do Estado brasileiro

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas, Gestão e
Avaliação da Educação Superior –
Mestrado Profissional do Centro
de Educação da Universidade
Federal da Paraíba. Linha de
Pesquisa Avaliação e
Financiamento da Educação
Superior, como requisito para a
obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Targino Moreira

João Pessoa, PB

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

N774g Nogueira, Cleoneilton Lopes.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA: um estudo do Instituto Federal da Paraíba/Campus João Pessoa, a partir do período de redemocratização do Estado brasileiro / Cleoneilton Lopes Nogueira. - João Pessoa, 2020.

167f. : il.

Orientação: IVAN TARGINO MOREIRA.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/EDUCAÇÃO.

1. Democracia. Gestão participativa. Planejamento. I. MOREIRA, IVAN TARGINO. II. Título.

UFPB/BC

Cleoneilton Lopes Nogueira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Linha de Pesquisa Avaliação e Financiamento da Educação Superior, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Avaliada em 28/04/2020

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Ivan Targino Moreira
(Orientador)



Prof. Dr. Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho
(Membro interno – MPPGAV / UFPB - João Pessoa)



Prof^ª. Dr^ª. Wanderleya dos Santos Farias
(Membro Externo – Departamento de Economia UFPB - João Pessoa)

Dedico esse estudo/trabalho a todos aqueles que outrora lutaram pela democracia do país e da educação e aos que ainda hoje, de alguma forma, continuam lutando contra o desmonte de tudo que foi construindo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, espírito de luz na minha trajetória de vida.

Agradeço a Socorro Estrela, minha companheira, de luta e de afeto, que na adversidade e no companheirismo da relação familiar contribuiu para tornar possível essa realização.

Agradeço à Prof. Dra Cleonice Nogueira, meus verdadeiros agradecimentos pelo estímulo e apoio para realização desse sonho.

Agradeço aos meus filhos, Luiz Henrique e Gabriel, que foram a minha inspiração e fortaleza para que eu pudesse concluir esse trabalho.

Agradeço aos meus familiares, irmão e irmã; cunhados e cunhadas; sobrinhos e sobrinhas, que estão sempre presentes na minha vida apoiando-me nos momentos de alegria e tristeza

Agradeço aos colegas da Turma IV do MPPGAV, pelo clima de companheirismo e solidariedade estabelecidos durante a fase de curso das disciplinas e, especialmente, na fase final de construção do minha pesquisa.

Agradeço a todos que fazem o mestrado do MPPGAV, aos competentes professores, à Coordenadora Edneide Jezine, Rosilene, Raquel, todos sempre presentes e dedicados.

Aos membros da Banca Examinadora, Professores Doutores Damião de Lima, Wanderleya dos Santos Farias e Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho, pela disponibilidade em contribuir no desenvolvimento deste estudo.

Agradecer, por fim, ao Prof. Dr Ivan Targino Moreira, pelos ensinamentos e profícua orientação, que, baseada na sua sólida experiência acadêmica, me permitiu caminhar até aqui e conseguir alcançar o objetivo proposto.

Obrigado a todos (as).

Uma sociedade só é democrática quando ninguém
for tão rico que possa comprar alguém e ninguém
seja tão pobre que tenha de se vender a alguém.

Jean-Jacques Rousseau

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5- Ato constitucional n. 5

ANDE - Associação Nacional de Educação

ANDES - Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAEST - Coordenação de Assistência Estudantil

Campus JPA – Campus de João Pessoa

CEFET - Centros Federais de Educação Tecnológica

CEPS - Conselhos Estaduais de previdência Social

CF - Constituição Federal de 1988

CNPS - Conselho Nacional de seguridade Social

CNTE - Associação Nacional de Educação

CONSUPER - Conselho Superior do Instituto Federal da Paraíba

COPLAN - Coordenação de Planejamento

CPA - Comissão Própria de Avaliação

CUT – Central única dos Trabalhadores

DAEST - Departamento de Assistência Estudantil

DAEST - Departamento de Assistência Estudantil/

DASP - Departamento Administrativo de Serviço Público

DDE - Direção de Desenvolvimento do Ensino do IFPB/Campus João Pessoa

EAA – Escola de Aprendizes Artífices

EAF - Escolas Agrotécnicas Federais

EAF/Sousa – Escola Agrotécnica Federal de Sousa

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EPSJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio

ETF - Escolas Técnicas Federais

ETF-PB – Escola Técnica Federal da Paraíba

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

GERES - Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUNETEC – Fundação de Educação Tecnológica e Cultural da Paraíba

IES – Instituições Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IFPB – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba.

IFs - Institutos Federais

INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

JK - Juscelino Kubitschek

JPA – Campus João Pessoa do Instituto Federal da Paraíba

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

LULA- Luiz Inácio Lula da Silva

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

NAPNE - Departamento de Assistência Estudantil

NAPNE - Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG's – Organizações Não Governamentais

PAE – Política de Assistência Estudantil

PAIUB - Programa de Avaliação Institucional

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRE - Plano Diretor da Reforma do Estado

PE – Plano Estratégico

PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra

PLANED - Planejamento Decenal

PLANED - Planejamento Decenal PNE - Plano Nacional de Educação

PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SPA - Subcomissão Própria de Avaliação

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TFP - Tradição Família e Propriedade

TWI - *Training Within Industry*

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UNED-CJ – Unidade de Ensino Descentralizada de Cajazeiras

UNEDs - Unidades de Ensino Descentralizadas

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

USAID - *United State Agency for International Development*

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das bolsas do PROUNI entre 2005 e 2010	69
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do ensino segundo a LDBEN/61	84
Figura 2 - – Estrutura do ensino segundo a LDBEN/1990	88
Figura 3 - Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica (em unidades)	96
Figura 4 – Mapa da Expansão da Rede Federal até 2010 95.....	98

RESUMO

O tema desse estudo consiste na gestão democrática participativa no ensino superior. O objeto de estudo é a participação democrática da comunidade acadêmica na gestão e planejamento do Instituto Federal da Paraíba IFPB - Campus João Pessoa, a partir do período de redemocratização do país, quando a comunidade acadêmica organizada põe em pauta as propostas de participação social na gestão da referida instituição de ensino. Nosso objetivo geral é analisar o processo participativo da comunidade acadêmica, enquanto mecanismo de efetivação da gestão democrática do IFPB/Campus JPA. O referencial teórico de análise abordou três categorias fundamentais necessárias à explicitação e contextualização do objeto de estudo, no processo histórico da sociedade e da vida política brasileira. Nessa direção, buscou-se colher a percepção dos gestores e da comunidade acadêmica, bem como os níveis e condições instituídas de participação. A perspectiva teórico-metodológica adotada referencia-se no método dialético, que busca uma compreensão das relações e ações concretas dos segmentos envolvidos na gestão institucional do IFPB, campus João Pessoa. O estudo caracteriza-se pela sua natureza qualitativa, combinando dois tipos complementares de procedimentos metodológicos: a análise documental da instituição e a pesquisa de campo, por meio de entrevistas. Ela seguiu dois roteiros semiestruturados, aplicados a dois tipos de sujeitos: membros da comunidade acadêmica (docentes, técnicos administrativos e estudantes) e gestores institucionais. Os resultados alcançados deram conta de que o processo participativo é reconhecido pelos gestores e pela comunidade como de fundamental importância na construção da vida democrática institucional. O IFPB conta com espaços legítimos na ordem regulatória da instituição, como os conselhos gestores e colegiados. O processo participativo teve seu ápice nos anos até 2015. Nesse período foi deflagrada a estatuinte que contou com a participação efetiva de todos os segmentos da instituição. Depois disso, houve um processo de arrefecimento, no qual a comunidade tem deixado de ocupar os espaços colegiados de natureza consultiva e deliberativa, nos quais têm assento com poder decisório. Os gestores, embora reconheçam a importância e legitimidade resultante do processo participativo, nem sempre todos desempenham maiores esforços, na mobilização da comunidade acadêmica. Com essa análise podemos concluir que existem condições estruturais para o processo participativo, estrutura que resultou da própria dinâmica participativa anterior. Mas a comunidade já não se encontra mais tão motivada à reprodução dessa dinâmica democrática participativa na vida acadêmica do IFPB, no atual momento conjuntural.

Palavras-Chave: Democracia, Gestão Democrática. Planejamento Institucional. Ensino superior.

ABSTRACT

The theme of this prep threads about the democratic-participative management in higher education. Its study approach is the democratic participation of the academic community on the management and planning of the Federal Institute of Paraíba (IFPB) from the João Pessoa Campus, starting from Brazil's political redemocratization period, when the organized academic community puts in check the social participation proposes on the management of the institute. Our objective is to analyse the participative process from the academic community as a motion for the effectuation of IFPB - João Pessoa Campus' democratic management. The theoretical reference for the analysis addressed three fundamental categories that are needed for the study's enlightenment and contextualization on the society's historic process and on the brazilian's political lifespan. Thus far, it was sought to gather the perception from the managers and the academic community, as well as the established conditions and standards of participation. The theoretical-methodological perspective adopted is sustained in the dialectic method, which seeks to understand the relations and concrete actions from the involved fractions of the institutional management of the IFPB - João Pessoa Campus. This prep is characterized by its qualitative nature, combining two complementary kinds of methodological procedures: the documental analysis of the institution and the field research through interviews. They followed two semi-structured scripts and were applied to two interviewee profiles: members from the academic community (teachers, administrative technician and students) and institutional managers. The acquired results showed that the participative process is recognized by the managers and the community as fundamental for the institutional democratic lifespan's set up. IFPB has legitimate spaces in the institution's regulatory order, like the managing council and the collegiate. The participative process had its peak until 2015. On this period was arised a statuary that was made with all the institution's segments participating effectively. Then, there was a dousing process, which made the community leave the consultative collegiate spaces in a deliberative way, spaces that the community has a guaranteed seat and decisive power. Even though the managers recognize the importance and legitimacy that are resultants from the participative process, not always perform greater efforts on the mobilization of the academic community. With this analysis, we can conclude that are structural conditions for the participative process, which were resulted from the previous dynamic participation. Although, the community is not as motivated as before to reproduce this dynamic democratic participation in the IFPB's academic lifespan at the current conjunctural moment.

Keywords: Democracy, Democratic Management. Institutional Planning. Higher Education.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Procedimentos e Referenciamento Teórico-Metodológico	18
1.2 Estrutura formal do trabalho	23
2. DEMOCRACIA, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO, NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	25
2.1 Democracia e gestão democrática: processo histórico, conceitos e categorias	25
2.2 Redemocratização e perspectivas da participação popular.....	31
2.3 Base normativa da participação e os paradigmas de gestão pública no Brasil.....	37
2.4 A Participação Social no Processo de Gestão e Planejamento Democrático	43
2.5 Democratização, expansão e reforma do ensino no período dos governos pós-regime militar 46	
3. ORGANIZAÇÃO DO ENSINO E GESTÃO ACADÊMICA NOS IFS	76
3.1 O Processo de Construção e Trajetória Histórica dos Institutos Federais.....	76
3.2 Os IFs e as particularidades dos governos FHC e LULA.	92
3.3 A Construção da Estrutura Organizativa da Gestão Democrática no Âmbito dos Institutos Federais.....	100
4 PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO IFPB E CAMPUS JPA	109
4.1 O Processo de Construção do IFPB: a evolução histórica da Escola de Aprendizizes de Artífices ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba	109
4.2 O Campus de JPA e sua Estrutura de Gestão Democrática.....	115
4.3 A Prática da Gestão e Planejamento Participativo no IFPB - Campus João Pessoa	116
4.4 Gestão Democrática Participativa do Campus IFPB-Campus JPA: Instâncias e Processo de Participação da Comunidade Acadêmica	135
5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	149
REFERÊNCIAS	156
ANEXOS	166

1. INTRODUÇÃO

O tema ao qual nos dedicamos consiste na gestão democrática e participativa no ensino superior, tendo como objeto de estudo a participação social da comunidade acadêmica no processo de construção da gestão e do planejamento democrático do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), campus João Pessoa. Contextualizamos, historicamente, o objeto acima referido, a partir do período de redemocratização do país (1985), quando os movimentos sociais, responsáveis pelas grandes mobilizações em defesa da democracia, põem em pauta as propostas de participação social e gestão democrática das instituições brasileiras, sobretudo, junto às instâncias públicas e à execução das políticas sociais.

Adotamos como categorias de análise, nesse trabalho, três aspectos fundamentais e interdependentes: democracia, gestão e participação. Entendemos que não se faz gestão democrática sem participação e não se mobiliza e garante o processo de participação sem gestão democrática. São três categorias que não podem ser tratadas de modo isolado entre si, nem isoladas do contexto histórico no qual se constroem.

Inicialmente, precisamos informar que o interesse pessoal pela temática surgiu a partir da nossa experiência como servidor de uma instituição de ensino público federal assim como da nossa militância no movimento sindical, por um período, como membro da diretoria do sindicato dos servidores do IFPB.

Esse interesse também foi fortalecido a partir da elaboração de um trabalho monográfico de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública, no ano de 2010, promovido pelo IFPB. Aquele trabalho teve como título “A ouvidoria como instrumento de controle social na administração pública”. Naquela ocasião, foi feita uma pesquisa documental e bibliográfica sobre o assunto, a qual demonstrou que a ouvidoria, em tese, deveria funcionar como instrumento e canal de controle social e de democratização da gestão pública. Entretanto, continuava vinculada à estrutura formal administrativa, com as atividades subordinadas ao dirigente máximo da instituição, o que fragilizava a sua autonomia enquanto instrumento de democratização e de controle social.

Nesse sentido, a escolha do objeto na presente pesquisa, justifica-se em razão da forte relação do mestrando com o tema já trabalhado anteriormente. A importância desse estudo também se justifica, política e socialmente na atual conjuntura, como possibilidade de resgate de experiências democráticas, capazes de fortalecer as práticas de resistências participativas dos segmentos sociais populares, contribuindo, sobretudo, com o debate acadêmico em defesa da democracia.

A temática da gestão democrática ganhou grande importância no interior do movimento de redemocratização do país a partir da instalação da Nova República, aliada à ideia de participação e controle social e avançou até o ano de 2016. Nesse ano, assume o poder novos atores que passam a criticá-la e desprezá-la, priorizando uma agenda de reformas liberais. A nova agenda conflita com a ideia contra hegemônica de participação, inerente à gestão escolar democrática que até então contava com a simpatia e apoio significativo de setores importantes dos governos democráticos, especialmente, dos governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidente Dilma Rousseff, ambos do Partido dos trabalhadores.

Gestão democrática é aqui tratada como uma determinação do processo participativo popular e dele resultante. Assim, o processo participativo entrou no discurso político brasileiro, como fruto das lutas sociais, desenvolvidas ao longo do processo de redemocratização do País, pelos segmentos organizados da sociedade civil, em instâncias representativas dos movimentos sociais. Essas lutas fizeram surgir organismos políticos de gestão desse processo de participação e controle social em diversas áreas da administração pública. Destacando-se dentre elas, o setor da educação, onde o aprofundamento de leituras e os debates críticos têm contribuído para o avanço de projetos e propostas destinados à construção de processos participativos democráticos de gestão pública.

A agenda desse movimento de redemocratização assinalou a proposta da gestão democrática das instituições, pautada na participação popular, tanto na construção das políticas sociais, dos planos e projetos de assistência, saúde e educação, quanto nos processos de execução e avaliação de resultados (GENTILI, 2013). Nessa direção, as ações de participação realizaram-se por meio de movimentos reivindicatórios populares e corporativos levando às instituições do Estado os anseios e as demandas sociais, assim como, apresentando as proposições de formas de gestão democráticas das referidas políticas e serviços. Nesse diapasão, ouvidorias, sindicatos, movimentos estudantis e comunitários, além de conselhos políticos, serviram de canais de comunicação entre as comunidades e os gestores, bem como compartilharam com os gestores a responsabilidade de deliberar sobre a destinação e o emprego de recursos públicos.

Além da democratização das gestões político-administrativas, o processo participativo também contribuiu com a democratização da elaboração e execução dos projetos pedagógicos e planos de ampliação das bases curriculares, de cursos e vagas nas unidades de ensino médio, profissionalizante e de nível superior, abrindo espaços para avaliações com participação dos diversos segmentos que constituem as comunidades escolares.

Compreendemos que a participação não se efetiva apenas no voluntariado desorganizado, a exemplo dos movimentos espontâneos das massas. Ela também exige uma direção que se consolida por meio de uma gestão político-administrativa e pedagógica que conduz os processos de ações, criando instrumentos e canais de comunicação e inclusão dos segmentos da comunidade escolar à unidade administrativa educacional, de modo a permitir sua participação sistemática nas decisões e regulamentações do processo de gestão administrativa e pedagógico da unidade de ensino. Esse processo participativo tem se dado por meio de diversas formas organizativas de participação dos vários segmentos da comunidade, integrantes desta unidade, as quais constituem instâncias de natureza política, que permite ações sistemáticas e organizadas, diretas ou por meio de representações legais.

Levando em consideração esses aspectos, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o processo participativo da comunidade acadêmica, enquanto mecanismo de efetivação da gestão democrática do IFPB/Campus JPA. Para atingir esse intento, o estudo se propõe, especificamente, a: a) levantar e caracterizar as instâncias participativas existentes na estrutura acadêmica e administrativa do IFPB; b) identificar os eventos que propiciaram a participação da comunidade acadêmica na gestão democrática e participativa do IFPB, e formas de funcionamento; c) identificar os segmentos da comunidade acadêmica envolvidas no processo de gestão participativa do IFPB/Campus João Pessoa, levantando suas percepções, propostas e ações efetivas; d) identificar e analisar a normatização legal referente à gestão democrática participativa, em nível nacional e local; e) verificar como a elaboração e gestão do Plano de Desenvolvimento Institucional contemplam a gestão democrática e participativa.

Esse conjunto de objetivos específicos partiu da questão central que orientou a presente pesquisa - a indagação sobre: quais propostas e formas de funcionamento do processo participativo da comunidade acadêmica do IFPB têm, efetivamente, contribuído para a gestão participativa no âmbito da instituição de ensino? Ganha fundamental importância, nesse estudo, a averiguação das formas organizativas dos segmentos da comunidade e dos níveis de participação dessas instâncias, junto à gestão político-administrativa e pedagógica do Instituto, na construção do seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Essa questão central se desdobra no questionamento que se encontra sistematizado nos dois roteiros de entrevistas, anexos no final desse trabalho.

Partimos das seguintes hipóteses: a) quanto mais ampla a participação da comunidade acadêmica, maior a contribuição para a construção de uma gestão democrática; b) a complexidade de efetivação desse processo impõe desafios que exigem da comunidade e dos

gestores o esforço de uma relação construtiva para que a proposta de gestão democrática participativa não se limite aos termos formais.

1.1 Procedimentos e Referenciamento Teórico-Metodológico

A perspectiva teórico-metodológica de estudo está referenciada no método dialético, o qual busca uma compreensão real dos elementos e fatos da sociedade, a partir do conjunto das relações e processos que os constroem, enquanto resultado dos atos concretos dos homens em relação entre si, ou seja, de ações que fazem parte do processo de sociabilidade humana na qual essa sociedade está inserida.

[...] Para a dialética, as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: [...] encontrando-se sempre em via de se transformar [...] coisas não existem isoladas, destacadas umas das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente [...] tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente. (LAKATOS e MARCONI, 2011, p.101)

Vale salientar que Marx expôs seu método dialético (de base filosófica e histórica) enquanto construía seu objeto de estudo - as relações capitalista¹- na medida em que resgatava a dinâmica dessas relações no seu processo histórico, contextualizando os fatos no seu movimento dialético de determinações. Aqui ele reconhece que o processo de sociabilidade humana se dá quando o homem se apropria da natureza para gerar seus meios de reprodução (sobrevivência) material². Ele não construiu um tratado explicativo sobre método dialético, mas construiu a lógica de seu estudo, na qual o método aparece como um caminho histórico e processual de investigação. Ele busca desvendar os fenômenos histórico no contexto do conjunto de suas relações, de modo a dar conta da ordem de suas determinações históricas. (PAULO NETTO, 2011) Marx constrói seu método na interlocução crítica com Hegel, e nessa

¹ Segundo Paulo Netto, o próprio Marx explicita, na introdução dos seus manuscritos, (depois publicado com o título: Elementos fundamentais para a Crítica da Economia Política. Rascunhos 1957 -1958 Marx, 1982), que o seu objeto de estudo consiste na gênese, a consolidação, o desenvolvimento e as condições de crise da sociedade burguesa (PAULO NETTO, 2011). A versão dos referidos Manuscritos a que tivemos acesso é intitulado como: “Grundrisse: (os Manuscritos econômicos de 1857 -1858) Esboços da economia política (2011).

² Na perspectiva teórica, o trabalho humano ganha importância fundamental enquanto uma categoria ontológica no pensamento filosófico. Apenas a título de informação registramos aqui a participação de Engels na produção teórica de Marx, na interlocução permanente por meio de cartas, nos escritos políticos (O Manuscrito Comunista, 1848) e na organização dos seus manuscritos para publicação dos livros restantes da obra “O Capital” quando Marx faleceu.

polemica com Hegel, ele diz que: “Meu método (...) difere do método hegeliano, sendo a dele inteiramente oposto. Para Hegel o processo do pensamento [...] é o criador do real e o real apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o real não é mais do que o material transposto para a cabeça [do homem] e por ele interpretado, (MARX, 1968)³.

Portanto, essa perspectiva consiste em um caminho metodológico que trata o objeto de estudo inserido no conjunto das relações de natureza política, social, econômica e administrativa, nas quais se insere. Essa é uma forma de tomar o objeto de estudo em sua totalidade, considerando que todas essas relações são processuais e intrínsecas, portanto inseparáveis. Esse método permite ver as múltiplas e recíprocas determinações entre as várias ações dos atores sociais que interagem nas relações de participação e gestão, entre as distintas instâncias institucionais, acima descritas, como espaço de pesquisa. De acordo com Gil (2007, p.32): “A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas econômicas, culturais etc.”

O método dialético é aqui entendido como instrumento histórico de interpretação da realidade, compreendendo que não existe separação entre os fatos, tendo em vista que eles constituem redes de acontecimentos que se encadeiam, de modo que um novo fato resulta da reação entre os sujeitos sociais envolvidos nos acontecimentos anteriores, resultando em acontecimentos subsequentes. Com essa perspectiva de visão procuramos abordar no primeiro capítulo os processos históricos, que contextualizam o nosso objeto, apoiado no entendimento de que, a dialética não permite isolamentos entre os acontecimentos e os sujeitos que por eles são responsáveis. Toda ação resulta numa reação e o enfrentamento de forças sociais que se opõem resulta em fatos novos, antes imprevisíveis, porque o resultado reflete sempre a correlação entre as forças em enfrentamento. “A mudança nega o que é mudado e o resultado, por sua vez, é negado, mas essa segunda negação conduz a um desenvolvimento e não a um retorno ao qual era antes” (GIL, 2007, p.13).

No que diz respeito ao nosso estudo, a prática acadêmica e participativa dos sujeitos envolvidos no processo administrativo de ensino da unidade escolar em pauta, tratado no quarto capítulo desse estudo, assume uma natureza determinada pela política de educação em vigência no país, em cada momento conjuntural, resultado da correlação de forças sociais que

³ Para melhor compreensão do pensamento de Marx vale ressaltar que em “Contribuição a Crítica da Economia Política” Marx postula que a consciência dos homens é determinada pelas relações sociais em que vivem, nas quais o conjunto dos meios de produção e suas relações de produção (a base da estrutura matéria), faz surgir as relações jurídicas e políticas.

configuram o governo no momento respectivo. Esse projeto educativo construiu-se, historicamente, a partir de uma relação contraditória, entre forças políticas e sociais que caracterizam o cenário nacional.

Com o avanço das concepções neoliberais e gerencialistas no processo de definição de políticas educacionais, sobretudo a partir da década de 1990, a utilização do materialismo histórico dialético apresenta-se como o enfoque metodológico mais apropriado e que mais contribui para o desenvolvimento de pesquisas neste campo de investigação (GOMIDE, 2014, p. 3).

No ambiente local do IFPB/Campus JPA, essas mesmas forças se fazem presentes, ainda que por meio de sujeitos pontuais diferenciados, os quais caracterizam a referida unidade de ensino, quais sejam: um poder administrativo local, que se apoia em um corpo técnico heterogêneo; um corpo docente especializado, responsável pelo processo pedagógico de ensino e aprendizagem, um corpo discente advindo de uma comunidade regional, que demanda dessa instituição uma qualidade de ensino que resulte em uma qualidade de formação, capaz de conduzir os discentes a uma apropriação de saber e uma prática profissional com uma função social aceita no mercado de trabalho, ao qual se destina.

O estranhamento no funcionamento dessa dinâmica, contrariando alguns desses interesses, gera uma reação resultando em movimentos organizativos, cujas forças se expressam no enfrentamento do sistema gerencial da instituição, exigindo mudanças. Consiste, portanto na reação dos sujeitos comunitários da escola - professores, alunos e servidores -, capazes de resultar em movimento de mudança das antigas técnicas e procedimentos políticos e pedagógicos.

Para construir a legitimidade de suas expressões, foram criadas instâncias organizativas, pautadas em novas propostas gerencias e de administração de recursos e ordenamentos de procedimentos políticos e pedagógicos que satisfizessem as agendas de demandas em pauta durante um período de democracia⁴. Essas são as forças que se contrapõem às normatizações gerenciais e pedagógicas na instituição, herdadas do período do regime militar. Essas forças se aglutinaram, de um lado, nas instâncias de gestão participativa,

⁴ Vale lembrar que a partir de 2016, uma nova ordem política começou a se desenhar no país, trazendo incertezas no que concerne ao processo de participação e controle social. Mais recentemente, durante a última campanha eleitoral consolida-se como novo governo uma aliança civil/militar fundamentalista, apoiada em um debate de natureza conservadora, questionando valores democráticos e posturas ideológicas críticas, o qual se fez vitorioso nas urnas e já aponta para reformas que prometem a inviabilização dessas práticas políticas mais democráticas, com participação e controle social nas políticas sociais e gestão dos órgãos públicos

configuradas nos conselhos colegiados da administração central e da gestão do Campus JPA, constituindo-se nos espaços para onde as forças participativas se remetem. Do outro lado, estão nas instâncias de representação da comunidade acadêmica (professores, servidores e estudantes), no sindicato e na Ouvidoria, que representam a vertente participativa. Ainda que algumas destas, não resultem em formas de participação direta, elas apresentam as pautas de questionamentos, debates e reivindicações, levantando todos esses aspectos a serem examinados na construção da gestão administrativa.

Portanto, como exposto acima, o campo de pesquisa configura-se como uma instância contraditória, formada por forças em oposição: a primeira expressa pela gestão administrativa e técnica-pedagógica, aqui denominada de instância administrativa da unidade de ensino, a qual gerencia o sistema de regulação e assume a autoridade da escola sobre todos os seus agentes internos e demais segmentos da comunidade a ela relacionados; a segunda expressa pelas instâncias organizativas políticas e democráticas, capazes de mobilizar a comunidade e fazer frente à autoridade da escola, em defesa dos interesses de qualquer dos agentes e segmentos dessa comunidade. A dinâmica e movimento dessas duas forças também constituem conteúdo do quarto capítulo desse trabalho.

Como se pode constatar, o método aqui adotado, enquanto um instrumento do conhecimento, permite ver e compreender o real concreto (objeto de estudo, nas suas relações contraditórias), além de demonstrar que o próprio real guarda em si uma natureza contraditória, constituída de forças expressivas dessa contradição, que podem se enfrentar para gerar mudanças na dinâmica de sua funcionalidade. Tratando das relações contraditórias, Lakatos e Marconi (2011) afirmam que “Todo movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de uma coisa - essa negação se refere à transformação das coisas” (2011, p.102).

Para tanto, partimos aqui da compreensão de que o método dialético é também de natureza histórica, permitindo o levantamento da processualidade dos fatos. Assim, os dados explicativos das relações em estudo, devem ser coletados e tratados dentro da perspectiva histórica nas quais elas são construídas, o que indica que o método dialético que nos servirá de instrumento é um método histórico.

Esta pesquisa consiste em um estudo de natureza qualitativa e atenderá a um planejamento que combina dois tipos complementares de pesquisa: estudo documental e pesquisa de campo, sobre os quais faremos, a seguir, breves comentários.

O Estudo documental tomou como referência os documentos oficiais que definem a

estrutura e regulamenta a funcionalidade da instituição e dos seus eventos participativos e respectivos relatórios, registrando as dinâmicas participativas, processos discursivos e deliberativos, como também análise de documentos e relatórios referentes à estatuinte e ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFPB e da coordenação de planejamento do Campus. Nos respectivos documentos, foi identificado o que estava previsto de forma regulamentar em termos de estratégia e mecanismos de participação dos segmentos comunitários do Instituto, tais como: formas e mecanismos de participação dos diversos segmentos comunitários nos processos de elaboração, deliberação, execução e avaliação do Estatuto e PDI, no que concerne ao Campus João Pessoa.

Esse material foi estudado a partir da técnica de análise de conteúdo, referendada em Bardin (2011, p. 50), dentre outros teóricos levantados na revisão bibliográfica que trata a técnica como um instrumento que “visa o conhecimento de variáveis (...), por meio de mecanismos de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares”. Nessa perspectiva definimos como campo da pesquisa: a) as instâncias representativas da comunidade escolar, na figura dos representantes do sindicato de servidores, ouvidoria, diretório acadêmico e grêmio estudantil, onde foram analisadas as propostas de mobilização e participação dessa comunidade, no processo de construção de uma gestão democrática; b) as instâncias de direção geral, as diretorias e coordenações sistêmicas; as instâncias colegiadas (diretor do Campus e Conselho Superior do IFPB; c) Conselho diretor do Campus/JPA) e comissões de trabalho de Planejamento e do plano de desenvolvimento Institucional no campus, das quais também foram estudados os dispositivos normativos e organizativos da participação e a dinâmica de trabalho, na criação desses espaços participativos no planejamento das ações e realizações.

Em relação ao estudo de campo, adotamos como universo da pesquisa os gestores e a comunidade interna de nível médio e acadêmico, por entender que esse público conforma o conjunto de sujeitos que exerce as atividades de gestão e de participação democrática, criando e reestruturando seus marcos regulatórios institucionais internos, os quais direcionam e regulam essas ações de gestão e participação.

No que concerne à fase de entrevistas foi selecionada uma amostra do universo da comunidade acadêmica e externa, divididos em dois grandes grupos de sujeitos denominados de “gestores” e “comunidade”. No grupo comunidade, totalizando 10 entrevistados, temos os seguintes quantitativos de sujeitos por categoria: 06 membros da direção do sindicato (sendo 02 docente, 02 técnico administrativo e 02 servidores inativos), 02 membros da Ouvidoria

(Ouvidor Geral da atual e o da gestão anterior); 02 discentes, membros da entidade representante estudantis, sendo um dos cursos técnicos (nível médio) e outro dos cursos de nível superior. Pelo grupo de gestores, tivemos 09 representantes: o diretor geral do campus e os representantes do Departamento de desenvolvimento de Ensino (DDE), Departamento de Desenvolvimento de Pessoas (DGDP), Coordenação de Planejamento (COPLAN), 02 coordenadores de Unidade Acadêmica e 03 membros representante do Conselho Diretor do Campus (um professor, um técnico administrativo e um representante da comunidade externa).

Temos, portanto, um total de 19 entrevistados, cuja seleção atendeu ao critério de representação por instâncias gerenciais, considerando a natureza consultiva deliberativa e executiva das institucionais e por categorias da comunidade, priorizando os representantes das entidades políticas organizativas desses segmentos. Foram retirados dessa lista os representantes da comunidade externa e dos pais de alunos, os quais não foram localizados, e/ou não se dispuseram a prestar entrevistas.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevista com os sujeitos elencados e descritos acima, orientada por dois roteiros semiestruturados, sendo um destinado aos gestores e membros do Conselho Superior e outro destinado aos membros das entidades representativas da comunidade acadêmica. Os roteiros se apresentam com questões subjetivas que suscitam respostas abertas sobre o conhecimento e a experiência dos referidos sujeitos da pesquisa, considerado, portanto como semiestruturado porque, embora esteja com questões formalmente elaboradas permitiu que estas fossem refeitas ou explicitadas durante a entrevista para facilitar o entendimento do entrevistado.

1.2 Estrutura formal do trabalho

Além dessa introdução, que trata das questões e dos procedimentos metodológicos adotados na elaboração do trabalho investigativo, a dissertação compreende mais quatro capítulos.

No segundo capítulo, é apresentada a fundamentação teórica da pesquisa, explicitando a conceituação e a definição das principais categorias relacionadas à temática, a saber: democracia, gestão e participação.

O terceiro capítulo trata do processo de construção e da trajetória histórica dos Institutos Federais.

O quarto capítulo reconstrói a evolução do Instituto Federal da Paraíba, destacando a transformação da Escola Técnica em Instituto Federal, com todos os níveis de ensino, e sua interiorização para todas as microrregiões do Estado. Também consta desse capítulo a análise dos dados das pesquisas documental e de entrevistas com gestores, analisando estruturas, e documentos normativos da gestão institucional, além de posturas e práticas gerenciais, da chamada gestão democrática do campus de João Pessoa do IFPB.

O quinto capítulo faz a apresentação das considerações finais do trabalho.

2. DEMOCRACIA, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO, NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.

Este capítulo trata da abordagem teórica das categorias fundamentais para explicitar a temática em pauta e elucidar os dados da pesquisa, objeto desse estudo. Entendemos que o tratamento de qualquer categoria teórica deve ser feito no contexto de sua historicidade, no movimento de vida e mudanças operadas pelos seres sociais, na construção e transformação da sociedade. Nenhuma categoria teórica nasce pronta, nem por decreto. São forjadas no embate de ideias que orientam o direcionamento da vida dos homens, no interior do processo de sociabilidade humana. Essa é nossa compreensão metodológica na abordagem teórica desse estudo.

Partindo dessa perspectiva, passamos a adotar o método dialético de pensar as categorias acima tituladas, observando o movimento contraditório do pensamento humano, na sua relação direta com as construções sociais e as várias mudanças de natureza socioeconômica, as quais também indicam alterações na construção do pensamento humano, atentando, sobretudo, para as vertentes em debate na sociedade moderna. Considerando a relação histórica/processual dos fenômenos sociais, verificamos que as práticas de vida explicitadas pelas categorias teóricas se dão a partir de múltiplas determinações, de modo que a evolução do pensamento teórico é resultante das transformações na sociedade, as quais também se dão influenciadas pelos próprios pensamentos teóricos e políticos.

Com o exposto queremos explicar que as categorias não serão aqui tratadas isoladamente, o nosso método de análise observa a inter-relação, na qual aparece nos processos de vida social. Nesse sentido, a democracia é determinada pelos níveis de participação e esta depende de democracia para fazer-se efetiva, assim como uma gestão democrática só se faz num Estado democrático que assegure a participação de seus membros.

2.1 Democracia e gestão democrática: processo histórico, conceitos e categorias

A democracia surge na história da humanidade no contexto das cidades-estado⁵. Elas surgem geograficamente e temporariamente localizadas nas margens do mediterrânea entre os séculos IX e VII a.c.. Inicialmente, essas cidades-estado tinham como objetivo a extração de

⁵ De acordo com Guarinello, “o termo ‘cidade-estado’ não corresponde ao que hoje entendemos por ‘cidade’, mas a um território agrícola composto por uma ou mais planícies de variada extensão, ocupado e explorado por populações essencialmente camponesas...” (2012, p. 32)

ferro e a produção de cereais para os grandes impérios estabelecidos no Oriente Médio (GUARINELLO, 2012). Com o fortalecimento da civilização grega, as cidades-estado ganham ascendência na organização política. Dentre as cidades-estado gregas, tem proeminência a cidade de Atenas, por ter sido aí que prosperou a primeira experiência de gestão democrática. De acordo com a etimologia do termo, democracia significa poder (cratein) do povo (demos). A manifestação maior da democracia ateniense estava na realização das assembleias que tomavam as decisões sobre as normas, as leis e a escolha dos cargos etc⁶. Mas apenas os eupátridas (bem nascidos) participavam das assembleias⁷.

A prática das assembleias atenienses constitui a primeira experiência de democracia direta e se fazia por meio da possibilidade da participação direta dos cidadãos nas assembleias com o poder de decisão sobre as questões levadas para debate, ou seja, havia uma medida genuína de participação dos cidadãos. Naquele momento histórico, a participação era fundamental ao exercício da cidadania e não podia ser delegada a nenhum representante. Daí nasce os fundamentos da participação direta que vai caracterizar o debate da democracia direta, o que era possível porque a população era numericamente pequena (CARDOSO, 2009)

Naquele tempo a forma de organização social, segundo Guarinello (2012), era a de cidade-estado diferente da estrutura criada posteriormente pelo império romano, na qual falecem as vias de participação direta das comunidades, prevalecendo o sistema teocrático de dominação imperialista militar romano. No período do império romano, a cidadania romana, antes limitada ao pertencimento às comunidades (cidades-estados) de origem, amplia-se para todos os cidadãos das cidades italianas. Assim a cidadania deixa de representar a comunidade dos habitantes de um território circunscrito, para englobar os senhores de um império, ricos, ou pobres, habitantes no território imperial, ou nos conquistados. (GUARINELLO, 2020). Embora pareça uma ampliação da cidadania, o que houve aqui foi uma restrição da cidadania e, por conseguinte, da participação política a um título de direito concedido pelo imperador aos súditos que lhe convinham, ou seja, suprimiu-se a cidadania comunitária e com isso a democracia direta.

⁶ Em Atenas, a democracia também incluía critérios de escolhas até de funcionários que parecessem mais justos e impedisse a fixação e a concentração de cargos e poder, além da utilização de funções públicas em benefício pessoal ou dos seus grupos de pertencimentos. As escolhas também atendiam a critérios de distribuição geográfica dos membros da comunidade (MORGAN, 1976).

⁷ Os eupátridas representavam a classe dominante e minoritária em termos populacionais. Mesmo assim, só os homens com mais de 30 anos podiam participar das assembleias. As mulheres e as crianças estavam delas excluídas. Também não participavam das assembleias as demais classes: os demiurgos (comerciantes, artesãos), os georgois (pequenos proprietários de terra), os thetas (pequenos proprietários que tinham perdido as terras por dívidas) e os escravos.

Durante toda a idade média, a questão da cidadania e, em consequência da democracia, não é posta. Só com o desenvolvimento do comércio e das cidades-estado italianas que propiciaram o surgimento e consolidação do renascimento é que a discussão aos poucos vai sendo efetivada, principalmente com o surgimento do iluminismo (ZERON, 2012).

Resgatando o pensamento filosófico, vimos que, enquanto conceito, a democracia direta na sua forma pura é encontrada na teoria de Rousseau (2011), cuja influência desde pensadores radicais da revolução francesa, ao idealismo alemão. (Chauí, 1999). Seu pensamento parte do princípio de que a soberania é inalienável e pertence ao povo e que apenas o ente coletivo pode representar a si mesmo. Por razões óbvias, este modelo ideal de democracia nunca foi concretizado plenamente na prática enquanto forma e relação de Estado, em comparação aos modelos fundamentados na representação política.

Com o crescimento populacional das sociedades modernas, o formato político da democracia participativa torna-se ainda mais problemático, conduzindo os modos de organizações sociais a buscarem outras formas de organização do processo participativo democrático, a exemplo do sistema representativo, hegemônicos nas sociedades atuais. Entretanto, para Arblaster (apud CARDOSO, 2009, p.29), “[...] os fatores para que a democracia direta não esteja sendo exercitada são muito mais políticos do que práticos ou técnicos”. Assim, a sociedade moderna encontra no voto a forma de ressignificar a cidadania participativa, dando agora a forma representativa e, mais recentemente com o sufrágio universal, de valor igualitário para todos, vai designar essa forma de democracia com soberania popular.

Com a revolução burguesa (revolução industrial), a democracia assume fundamental importância no combate à sociedade feudal, mobilizando, inclusive, segmentos da classe trabalhadora, desejosa de liberdade justiça e participação. A burguesia revolucionária, naquele momento, em relação às classes conservadoras da sociedade feudal, apresentava uma pauta formada por uma agenda bastante progressista, conseguindo coesionar importantes segmentos que se opunham ao conservadorismo da idade média, adotando valores tais como: democracia, direitos humanos⁸, liberdade, trabalho assalariado dentre outros.

⁸ A noção e a defesa dos Direitos Humanos, enquanto princípios, resultaram de uma ampla construção social que se estende desde a independência dos Estados Unidos, passando pela Revolução industrial, pela Revolução Francesa, chegando até a busca de reparação das atrocidades da Segunda Guerra Mundial. Tudo isso implicou em avanços e conquistas, com vistas à construção das condições de emancipação humana e tratamento do homem a partir da noção de dignidade, direitos e proteção. De acordo com Hobsbawm (1981), a precarização das condições de vida e trabalho criadas com o processo de industrialização faz surgir na Inglaterra um terreno propício para a defesa de princípios capazes de tomar a defesa dos Direitos do homem (Revolução francesa), posteriormente Direitos Humanos (século XIX) nos bastidores do pensamento crítico ao desenvolvimento da

Entretanto, a democracia burguesa, que dá lastro à sociedade industrial, assenta-se no patamar de três grandes contradições, que se põem como dificuldades para consolidação de uma democracia direta participativa, enquanto forma de Estado e de relações sociais:

a) O aumento demográfico, sobretudo da classe trabalhadora, cuja solução vai ser a mudança para uma democracia representativa, aquela por meio da qual o povo, soberano, elege seus representantes, outorgando-lhes poderes, para que, em nome deles e para ele, governem o país. Criam-se, nesse processo, as vias eleitorais para instituir as representações políticas eleitorais, válidas até nossos dias. Entretanto a necessidade de manter seu domínio, nos campos político, econômico e social, leva a classe burguesa, no poder do Estado, a limitar progressivamente as condições e níveis de participação das classes oponentes aos seus interesses;

b) As bandeiras assumidas pela burguesia no processo revolucionário foram por ela abandonadas, tão logo tenha percebido que essas bandeiras seriam impedimento para ampliar sistematicamente suas taxas de lucros, por meio da intensificação e precarização do trabalho. Diante desse retrocesso político da burguesia, que reassume os valores e procedimentos conservadores, a classe trabalhadora assume para si as antigas bandeiras apresentadas nos princípios da revolução burguesa (a Revolução Francesa) e segue na direção de construir seu movimento de emancipação social exigindo, para tanto, ampliação dos canais participativos democráticos;

c) As relações de reprodução capitalistas são de natureza contraditória, permitindo o enfrentamento de forças sociais em oposição. Nesse sentido, as classes em oposição relacionam-se no âmbito do Estado em postura de luta e defesa desses interesses opostos. Nesse movimento, configuram-se dois processos: a possibilidade de conquistas da classe que consegue maior correlação de forças, organizando a prática política do Estado a seu favor, de modo a restringir o processo participativo da classe em oposição, sem eliminá-la; as negociações de espaços participativos, de modo a ampliar as possibilidades de participação e compartilhamento de poder de decisões.

Esses espaços participativos (no campo da produção e do Estado) vão se caracterizar como sendo de contradição e lutas, possibilitando um embate entre classes e segmentos sociais,

sociedade capitalista. Na oposição à sociedade feudal, a burguesia levanta bandeira como democracia, liberdade e direitos humanos, como forma de aliar a classe trabalhadora ao ideário da revolução burguesa. Essa discussão também pode ser encontrada em Singer (2010).

assim como a construção de canais e instâncias de participação democrática dos povos e nações. Nessa condição, as relações políticas são direcionadas à construção de hegemonia, que naturalmente nasce da sociedade civil como diz Gramsci (2001), afirmando que a Sociedade Civil constrói suas instâncias organizativas privadas, as quais se põem como poder social, na relação com o Estado e com as estruturas produtivas da sociedade. Vale ressaltar que Gramsci define hegemonia como uma função de direção política, intelectual e moral exercida por uma classe ou grupo social, sobre toda a sociedade, apoiando-se nos organismos da sociedade civil e política. Uma classe é hegemônica quando consegue construir o consenso entre grupos sociais heterogêneos, formando uma unidade de todo o bloco social.

Pelas leituras de Hobsbawm (1981) e de Singer (2010), acima referidos, podemos constatar que as revoluções burguesas, (Revoluções Francesa e Industrial), das quais resultou a construção da modernidade, ou sociedade moderna, embora tenha ampliado a prática política da democracia, não configura a era moderna como de democracia plena, por limitar a cidadania das classes e segmentos trabalhadores urbanos e camponeses, além das mulheres e outros segmentos considerados como oprimidos.

Enquanto uma bandeira de fundamental importância, tanto para a burguesia, portadora da era moderna e empenhada no avanço do desenvolvimento capitalista, quanto para a classe trabalhadora, empenhada na construção do projeto de emancipação social e defesa da paz e justiça social, a Democracia passa a ser, de acordo com Silva (2004, apud CARDOSO, 2009), amplamente defendida no pós-Segunda Guerra Mundial, como uma forma de governo que se opõe aos regimes ditatoriais, vistos também, como um dos fatores de eclosão de guerra. Pelo que já vimos, podemos compreender o surgimento de diferentes formas de democracia e que elas mantêm variados nexos com os interesses das classes em luta na sociedade. A burguesia capitalista do pós-guerra percebeu que a democracia controlada constitui-se em vetor de ampliação das possibilidades de desenvolvimento capitalista e de construção de hegemonia, tendo em vista que ela permite negociações, além da produção de ciência e tecnologia tão necessárias ao processo produtivo.

Para um melhor entendimento dessa questão, é bastante esclarecedora a abordagem de Gramsci (2001) sobre Estado ampliado, quando ele esclarece que o Estado compreende a sociedade política e a sociedade civil e que elas se articulam permitindo a convivência entre povo organizado enquanto sociedade civil e o aparelho de Estado e que uma classe torna-se governo quando consegue hegemonia na sociedade política e assume o comando do aparelho de Estado. Com isso o autor indica as vias de negociação entre classes, permitindo a reprodução

da sociedade e seu conjunto de relações sociais e institucionais, assim como a alternância no poder do Estado. Vale lembrar que o autor considera como sendo sociedade civil, os segmentos organizados da sociedade e institucionalizados em instâncias privadas dessa referida sociedade. Essas organizações são também instâncias de representações dos diversos grupos, classes e segmentos, que vivem em disputa de hegemonia ou em concordância e apoio ao grupo/segmento hegemônico. Nos Estados democráticos, grande parte dessas representações compartilha poder e caracterizam o Estado como de caráter democrático representativo.

No entanto, a dinâmica dessa relação assume diferentes feições, segundo os níveis de correlação de forças entre as classes e de suas capacidades de conquistar hegemonia. Vimos que ao longo do século XX, sob a hegemonia burguesa, a forma mais comum de democracia tem sido a liberal, segundo Cardoso (2009), marcada pela possibilidade de escolhas por parte dos eleitores de forma direta ou indireta dos seus governos e legislaturas, por meio de eleições. É importante salientar que no interior das relações capitalistas não há rompimentos, mas readaptações das formas de relações, no interior do Estado ampliado. Citando Macpherson (1978), Cardoso esclarece que, por meio de eleições periódicas com direitos iguais de voto universal, mediante escolhas partidárias, a democracia liberal apenas ampliou-se. Ela permitiu a escolha de governantes e legisladores, tudo isso mediante pressão popular, mas, sobretudo, quando a maior parte do poder instituído conseguiu perceber que a utilização do voto universal, em que cada homem equivale a um voto, não traria riscos nem para a propriedade e nem para a manutenção de uma sociedade dividida em classes. Ele ainda se refere à capacidade desse sistema, ou qualquer outro, modelar as pessoas com quem e pelas quais o sistema político deve operar.

Um debate esclarecedor sobre a ambivalência dessa democracia do voto é apresentado por Canêdo (2010), quando chama a atenção para o fato de que a democracia passa a se confundir com eleição, fazendo crer ao eleitor que ele é um indivíduo independente pra escolher e igual a todos os outros pelo voto, celebrando a ideia de uma sociedade de iguais e que o resultado das eleições traduz sempre a vontade popular. O autor chama a atenção para o significado de votar, e explica o que ela chama de ‘montagem histórica do ritual eleitoral,’ dizendo que: esse ritual resultou da tentativa das elites de impor outro princípio legítimo de transmissão de autoridade, permitindo aos governantes assegurarem seu poder político e a obediência dos governados, quando as massas já se manifestavam por meio de atos de desobediência social e revolta armada, frente às antigas formas hereditárias, ou de direitos divinos de se manterem no poder. Ainda segundo a referida autora, a obrigatoriedade do voto e

os vários mecanismos de controlá-lo torna bastante duvidosa essa equivalência do voto a um ato democrático,

Ainda que sustentada num mecanismos de legitimação do poder bastante problemático, a democracia liberal representativa se consolida enquanto uma forma de gestão do estado que permite a sua própria auto reprodução, sendo obrigado a manter uma natureza contraditória ao permitir uma participação controlada dos segmentos de oposição. O avanço dessa participação, sobretudo em termos críticos de oposição, só se faz efetivo quando esses setores (de oposição) conseguem atingir níveis de organização política que vão para além da representatividade, ou que fortaleçam essa representatividade, ampliando os níveis participativos, a ponto de ameaçarem a hegemonia liberal. Isso é o que acontece quando as instâncias organizativas da sociedade civil agregam e coesionam forças para contrapor seus projetos ao da sociedade política, ou do grupo político hegemônico no Estado.

2.2 Redemocratização e perspectivas da participação popular

Fatos dessa natureza ocorreram no Brasil, quando as classes populares organizadas se movimentaram para exigir o fim do governo militar (representante da burguesia mais conservadora do país) ao término dos anos de 1970 e primeira metade dos anos de 1980, obrigando as classes no poder a iniciarem um processo de transição democrática, ainda que por cima, que chamamos, hoje, de redemocratização do Estado⁹.

Vale ressaltar que o golpe e instituição do regime militar autocrático no país, a partir de 1964, representou o rompimento com a democracia liberal, a esta Cardoso (2009), apoiado em Joseph Schumpeter, (1984), chama de “democracia de Equilíbrio”¹⁰. Assim, o golpe burguês-militar representou um profundo golpe na vida democrática do país, exigindo mais de 20 anos de resistência e lutas, capaz de fazer frente ao poder hegemônico da sociedade civil. A maioria dessas lutas se deram por meio de formas organizativas políticas ocorridas fora da legalidade dos espaços da sociedade civil, para a reconstrução de uma contra hegemonia no espaço do estado.

Foi esse enfrentamento que permitiu a transição democrática e a luta pelas liberdades

⁹ Uma ampla produção sobre esse processo pode ser encontrado nos estudos do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea/ Cedec, criado em 1976 por professores universitários da PUC e da USP, como F. Weffort, Marilena Chauí, Jessé Alves Moises, e muitos outros.

¹⁰ Ainda segundo Joseph Schumpeter (apud CARDOSO, 2009) o equilíbrio consiste em acordos institucionais para se chegar a decisões políticas, cujo poder decisório é adquirido por meio de lutas competitivas pelo voto da população.

democráticas durante o período final do regime militar. Ele ficou conhecido como o movimento de redemocratização do país, o qual se destacou por meio de eventos como os primeiros grandes movimentos grevistas, o movimento “diretas já”, as lutas por liberdades de organização partidária, entre outros, configurando-se um ambiente marcado por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado (ADRIÃO e CAMARGO, 2007). Lembremos que uma das principais características do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985) era o seu caráter autoritário e centralizador, o qual, “passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais” (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p.63).

Essas demandas sociais por maior participação na gestão e no controle social do Estado expressavam-se por meio de reivindicações, por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado, o que tornava as perspectivas participativas e democráticas temas recorrentes dos movimentos sociais e plataformas dos partidos mais progressistas, que disputaram as eleições a partir de 1982. O que se sucedeu foi uma luta na esfera legislativa para implementação de reformas do Estado brasileiro em relação à garantia de mecanismos e instâncias com conteúdo democráticos, de forma a consolidá-las legalmente, configurando o que alguns autores chamam de reformas democráticas do Estado Brasileiro.

Os discursos propagados pelos setores democráticos organizados caracterizavam-se por reivindicar reformas no funcionamento do Estado por meio da institucionalização de conselhos ou similares, compostos por representantes da sociedade civil, cujo objetivo seria participar diretamente da elaboração de políticas sociais e garantir canais de fiscalização e controle da ação estatal. (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p. 64)

Portanto, já no período de redemocratização, pré-constituente, alguns governos estaduais de oposição ao regime militar, atendendo a esses anseios democráticos, iniciaram o processo de criação de instâncias na estrutura do Estado com o objetivo de propor, acompanhar e/ou controlar políticas setoriais.

A importância dele no nosso trabalho consiste no fato de ter sido responsável por um amplo debate sobre o processo participativo, popularizando o pensamento democrático, em suas distintas perspectivas teórico-políticas, permitindo a reorganização da sociedade civil em

instâncias e canais participativos, capazes de apontar um caminho para a reconstrução do estado democrático, na perspectiva do direito, da universalidade de algumas políticas sociais e da participação, apontando para as possibilidades da gestão democrática das instituições públicas. Dentre os setores responsáveis por esse processo de debates, lutas e proposições, Paulo Netto (1991) nomeia os seguintes: o peso das organizações sindicais, caracterizando o protagonismo da classe operária e de trabalhadores rurais; o exercício oposicionista de segmentos da classe média urbana, notadamente, o movimento estudantil e docente das universidades federais, que fizeram avançar os debates sobre democracia e direitos sociais e de uma gama de temas bastante amplo e diverso; os setores mais avançados da igreja católica em parceria com os movimentos de moradores em níveis das pastorais de base; o movimento dos trabalhadores da saúde, criando instâncias políticas organizativas capazes de unificar lutas e propostas que subsidiaram o projeto de democratização da saúde¹¹; o movimento pró-constituente, sobretudo, com as fortes mobilizações sociais por meio das Emendas Populares e a criação dos conselhos políticos de Controle Social¹²

É importante registrar que esse processo de redemocratização representou a consolidação, pelo menos em termos normativos, de um Estado democrático de direito, apoiado no pressuposto da cidadania e da participação social. No debate da época, destacou-se o pensamento crítico em relação à democracia representativa frente à democracia participativa. Dessa forma, o debate teórico presente na produção intelectual e que contribuiu com a formação de posturas junto aos movimentos social,

[...] vislumbra uma experiência democrática inovadora, que coexiste paralelamente ao modelo representativo de democracia e o complementa. Abre-se, portanto, o espaço para a denominada democracia participativa, compreendendo instrumentos que possibilitam uma maior participação da sociedade civil na gestão pública (BATISTA, 2004, p. 13).

Tratou-se, portanto, de experiências de lutas democráticas que resultaram na construção de instrumentos de participação do cidadão, através de entidades, quer da própria sociedade (família, empresas, mídia, clubes, escolas, etc.), quer do setor público como alguns acima citados, além de orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas¹³ ouvidorias

¹¹ Com destaque para o projeto SUDES/SUS, enquanto sistema Nacional de Saúde e as Conferências Nacional de saúde, instâncias e eventos, amplamente analisado por Inês Bravo (2001)

¹² Os Conselhos de Saúde, o de Assistência Social, o de Educação e posteriormente os Conselhos tutelares e as conferências Nacionais, responsáveis por traçar as diretrizes dessas respectivas políticas, tratados por Behring e Boschetti (2007), Behring (2000, 2001) e Boschetti (2004).

¹³ De acordo com Luciana Tatagiba (2005), esses Conselhos constituem uma das principais experiências de

etc.

Naquele momento histórico brasileiro de lutas pela redemocratização do país, ganha destaque o movimento de luta por anistia dos presos políticos e pela constituinte, com espaço para emendas populares. O debate político também questionou profundamente a teoria da representação política, vista, até então, como única forma possível de democracia, diante das dimensões territoriais e da alta densidade demográfica dos Estados, justificando que aquela forma de representação restringia a participação popular ao voto, tendo em vistas que nesses parâmetros, o exercício do poder político compete apenas aos representantes eleitos. Abordando sobre a democracia representativa como modelo democrático mais expansivo na sociedade moderna, Santos (2005) levanta algumas críticas apontando a sua incompatibilidade com as necessidades contemporâneas dos segmentos em lutas por outras formas participativas mais amplas. O autor chega a explicitar claramente que essa forma democrática está em crise, assentando seus argumentos em dois pressupostos: o primeiro consiste no déficit participativo, resultante de uma apatia política e desestímulo diante de determinados quadros políticos; A segunda decorrente desta, consiste no sentimento de não se sentirem representados por aqueles que se constituíram seus representantes, o que frustra as expectativas dos eleitores e desestimulam a participação no processo eleitoral.

Para além desses limites, grupos de cidadãos brasileiros cada vez mais engajados nas lutas político-sociais exigiam um novo formato de Estado – O Estado Democrático de Direito. Aquele, caracterizado pela democracia participativa, deve possibilitar a participação ativa do cidadão na esfera das decisões políticas, constituindo-se enquanto um regime de ampla participação popular, ainda que por meio de representatividade, agora mais ampliada. Não se restringia aos legisladores, mas aos representantes da própria comunidade, vinculada a cada campo institucional.

No campo do debate político, travado no interior dos espaços intelectuais e acadêmicos e, sobretudo, dos movimentos e organizações sociais, assim como no espaço do poder legislativo, o resultado foi a adoção de referências mais contemporâneas que permitiu construir formas participativas do cidadão, combinando esquemas representativos e institutos da democracia direta. Esse sistema viabilizou grandes possibilidades, algumas efetivadas, outras nem tanto. As mais importantes consistiram naquelas que asseguraram participação junto às

democracia participativa no país, presente na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, áreas, como saúde, educação, moradia, transporte, dentre outros, representando uma grande conquista do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática no País, promovendo o diálogo entre o governo e a sociedade, possibilitando uma mais justa alocação dos recursos públicos.

políticas sociais, nas quais o público havia exercitado a participação na própria luta pela democracia, trazendo grandes e importantes contribuições para o redirecionamento dessas políticas (SILVA, 1995). Também de acordo com Montañó e Duriguetto (2010, p.334-335):

Para esse campo a ampliação da noção de democracia está presente na prática dos movimentos urbanos [...] na medida em que vem levando ao espaço público, novos temas e questões antes considerados de âmbito privado e individual, para serem confrontados na sua dimensão coletiva e pública. Esses interesses e temáticas foram sendo organizados e debatidos por meio de novas formas de participação –fóruns temáticos de discussões plenárias, conselho gestores, conferências, ONGs, entidades profissionais e acadêmicas, entidades sindicais, assessorias, partidos e organizações de esquerda, igrejas universidades, mídia setores estatais etc.

Esse processo recria em outro patamar teórico e político não só quanto aos planos e programas de governos, como também foram reconstruídos categorias e conceitos teóricos, os quais passaram a reorientar os projetos pedagógicos de formação dos diversos segmentos de profissionais responsáveis pela execução dessas políticas junto aos seus mandatários. Todo esse movimento teórico e prático também dá legitimidade e suporte para o surgimento de várias experiências no campo democrático e dos movimentos sociais.

Na área da educação, sob a influência das contribuições de Paulo Freire, foram introduzidos, no campo da teoria crítica, os processos de ensino e formação, sobretudo no espaço acadêmico. Passou-se a trabalhar com a pedagogia participativa, com a visão crítica e a compreensão dialética da sociedade e das relações sociais. A gestão institucional e pedagógica passou a ser repensada, na perspectiva da participação e da captura das demandas e necessidades sociais, assim como dos direitos humanos. Como exemplos dessas mudanças podem ser citados os projetos de parcerias entre os centros e cursos de licenciaturas e as escolas públicas, que passaram a contar com assessorias acadêmicas, assim como com os redirecionamentos dos projetos pedagógicos das escolas de aplicação, vinculadas a algumas universidades. Tudo isso ocorre a partir da segunda metade as décadas de 1980 e prossegue até o início da segunda década dos anos 2000. Considerando-se essa nova perspectiva pedagógica grande parte das universidades, por meio de suas pró-reitoras acadêmicas assessoraram as revisões curriculares dos cursos dos centros acadêmicos que se dispuseram a tal mudança.

Por outro lado, o debate da participação também trouxe uma ampliação da intervenção da sociedade civil, a partir de práticas realizadas por uma nova modalidade de natureza institucional: as Organizações Públicas não Governamentais (ONG's). A proliferação dessas organizações, inicialmente, teve a concordância de pensadores de formação marxista,

entretanto, encontramos uma vertente do pensamento neoliberal que também defende essa esfera pública não estatal. Todavia, ao contrário do “pensamento crítico” que visa o aprofundamento da socialização da esfera pública, esta vertente neoliberal busca o estabelecimento de um modelo de administração pública consoante uma política de gerenciamento fiscal do Estado, articulado pelo capital globalizado, em que se ressalta a economia e a eficiência como princípios maiores da administração pública. Passa-se a defender uma administração pública gerencial, onde o avanço da sociedade civil deveria representar um recuo do Estado para uma posição meramente reguladora e não mais concretizadora do interesse público. Na verdade, o que pretende esta corrente neoliberal é uma completa terceirização da maior parte do setor público, preservando os recursos fiscais do Estado no denominado núcleo estratégico (BATISTA, 2004).

O avanço dessa última linhagem de pensamento expressou, na prática, certa pretensão de nulidade dos avanços constitucionais da chamada constituição cidadã, que abria as possibilidades de participação social, no âmbito do Estado, inclusive com ações de fiscalização e controle social sobre as ações governamentais.

Vale ressaltar que a análise dos avanços e limites presentes no texto de nossa constituição exige a compreensão do complexo contexto que envolveu sua elaboração: saímos de um período ditatorial com a expectativa e a necessidade de vivermos a partir da década de 1980, relações mais democráticas.

Em relação à Constituição Federal de 1988, Adrião e Camargo (2007) destacam, no âmbito dos direitos individuais e sociais, a previsão de mecanismos de democratização da gestão do Estado. No primeiro caso, no inciso XXXIII do artigo 5º, o direito de todos ao acesso a informações de interesse individual, coletivo ou geral, a serem expedidas, sob pena de responsabilidade, por órgão público no prazo que a lei determinar e, no caso dos direitos sociais, o art. 10 assegura a todos os trabalhadores e empregadores, a possibilidade de participarem em órgãos colegiados da esfera pública (Brasil, 1988).

Ainda com relação à democratização da gestão pública, os autores fazem referência ao capítulo da CF de 1988, destinado à administração pública, no art. 37, em que são previstos procedimentos que ampliam a participação dos usuários de serviços públicos ou servidores, na avaliação dos serviços prestados e no acesso aos registros informativos da administração direta ou indireta. Portanto, a menção do texto constitucional à democratização da gestão do Estado, por meio da participação da população em suas instâncias resume-se a dois procedimentos: o acesso à informação; a participação de representantes de setores específicos em órgãos da

administração pública. No entanto, revisando a literatura, especialmente, na área jurídica, vislumbra-se uma ampliação maior dessa participação da população na administração pública nos termos da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Adrião e Camargo, (2007), citando Bobbio (1989), destacam que:

[...] ao se avaliar a amplitude da democracia em uma dada sociedade, para além da aferição do grau de desenvolvimento de uma sociedade democrática por meio da institucionalização do sufrágio universal, cabe verificar a quantidade existente de instâncias onde se exerça o direito de voto e de decisão, na organização do Estado (p. 71) .

2.3 Base normativa da participação e os paradigmas de gestão pública no Brasil

A estrutura normativa ou marco legal é aqui tratado como o arcabouço jurídico sobre determinado aspecto da vida institucional de um país, responsável pela regulamentação e execução das práticas sociais, políticas, econômicas e administrativas gerenciais, relativas ao aspecto da vida social, política do estado. No caso aqui abordado, referimo-nos ao marco legal concernente ao processo de gestão do Estado brasileiro, sobretudo, na área institucional da educação.

O Marco mais importante é a própria Constituição Federal de 1988, que no Caput do Art. 1º declara que o Brasil é um Estado democrático de direito. O Parágrafo Único deste artigo preceitua ainda que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (Brasil, 1988). Assim, o princípio democrático de que todo poder emana do povo, presente em diversas constituições modernas, foi recepcionado pela constituição brasileira na sua dimensão bipartite, como bem salienta Canotilho (2003, apud BATISTA, 2004, p. 19):

[...] o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antiéticas: por um lado acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarita a algumas das experiências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação direta, reconhecimentos de partidos e associações, como relevantes agentes de dinamização democrática).

Dessa forma, o texto constitucional instituiu, no Brasil, de maneira formal, alguns instrumentos de participação popular direta, determinando a ampliação do papel da cidadania na sua vida política. Portanto, no nosso sistema político coexistem modelos representativos e formas participativas, dando origem a um regime democrático híbrido. Isso exige, a priori, que façamos aqui uma análise da democracia participativa no Brasil identificando no âmbito de cada poder os diversos instrumentos de participação popular direta, inseridos na carta magna.

Fazendo uma breve revisão do exposto anteriormente sobre o aspecto da legislação sobre a temática da democracia podemos classificar, de modo geral e didático, os regimes democráticos em três espécies: a) democracia direta, através da qual o povo exerce, por si, o poder sem intermediários e sem representantes; b) democracia representativa, por meio do qual o povo, soberano, elege seus representantes, outorgando-lhes poderes, para que, em nome deles e para o povo, governem o país; e, c) democracia semidireta ou participativa, um “sistema híbrido”, uma democracia representativa com peculiaridade e tributos de uma democracia direta (NOGUEIRA, 2010).

Desta forma, de acordo com a teoria do direito constitucional e com base na CF de 1988, o Brasil adota o regime político da democracia semidireta, em que o povo tanto exerce o poder por meio de representantes eleitos, quanto diretamente por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular¹⁴ (BRASIL, 1988). Adota-se, portanto, a democracia representativa, associada a instrumentos de participação direta do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado brasileiro. A Constituição Federal, ao tratar dos direitos políticos, estabelece os instrumentos de participação direta do povo. Nesse contexto, o Art. 14º da referida Constituição, prevê os três institutos de democracia direta, a que nos referimos anteriormente e definimo-los, sucintamente:

Considerando a importância da participação direta do povo, no processo de

¹⁴ O plebiscito e o referendo são consultas feitas diretamente à população, para a tomada ou confirmação de uma decisão sobre um ato legislativo ou administrativo de relevância constitucional. No Plebiscito, a consulta é prévia, enquanto que no Referendo, é posterior à decisão. São de competência exclusiva do Congresso Nacional, convocar o plebiscito, ou autorizar o referendo, ressalvados os casos, obrigatoriamente, já determinadas pela Constituição Federal. Apesar da previsão constitucional do exercício direto da soberania do povo como real detentor desta, tais consultas, raramente são ou foram utilizadas na prática legislativa brasileira. Entende-se por “iniciativa de Lei popular” a atribuição da competência legislativa para dar início ao projeto de lei a uma parcela significativa do eleitorado. Entretanto, sua aplicação no Brasil sofre sérias restrições de ordem formal. Na esfera federal, a Constituição, no Artigo 61, § 2º, exige os seguintes requisitos: a) ser o projeto de lei popular subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional; b) estarem os cidadãos, que o subscrevem, distribuídos em pelo menos cinco Estados da federação; c) O número de cidadãos que subscreve o projeto em cada Estado não pode ser inferior a três por cento dos eleitores alistados naquele ente federativo. Na esfera municipal, admite-se a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou do bairro, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (BRASIL, 1988).

redemocratização, nos termos da Constituição Federal de 1988, apresentamos a seguir alguns dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que determinam a participação do cidadão em diversas áreas governamentais, conforme Nogueira (2010):

a) Conselho da República (art. 89, VIII da CF de 1988): Órgão consultivo da Presidência da República, formado por membros representantes dos três poderes da república, além de seis cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos, que exercem a representação popular, sendo indicados pelo Presidente da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal, em partes iguais;

b) Participação Social na Administração Pública (art. 37, § 3º da CF de 1988): A participação do usuário na administração pública é disciplinada por lei, mediante uma avaliação periódica externa dos serviços prestados e das formas de acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo. Também é garantido o direito de representar contra o exercício negligente ou abusivo do cargo;

c) Fiscalização das Contas Municipais pela população (art. 31, § 3º da CF de 1988). A lei garante que anualmente, durante sessenta dias, as contas públicas municipais ficarão à disposição de qualquer contribuinte para apreciações e questionamentos. Esse é um importante instrumento de participação popular direta ao nível municipal;

d) Participação Social no âmbito da Política Agrícola (art. 187 da CF de 1988). A Lei nº 8.171/91 dispõe sobre política agrícola e cria o Conselho Nacional de Política Agrícola, órgão formado por representantes do setor de produção primária, produtores e trabalhadores e representantes do governo. Portanto, o planejamento e execução da política agrícola envolverão o setor de produção (produtores e trabalhadores rurais) e os setores de comercialização (armazenamento e transporte);

e) Participação na Seguridade social (art. 194, VII): A Lei nº 8.213/91 institui uma gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. O art. 6º desta Lei dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNPS). Além do CNPS, instituiu os Conselhos Estaduais de Previdência Social (CEPS) e os Conselhos Municipais de Previdência Social (CMPS), ambos subordinados ao Conselho Nacional;

f) Participação e Controle Social na Saúde Pública (art. 198, III, CF de 1988): As ações governamentais e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, contando com a participação da comunidade, por meio dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais e de eventos, como as convenções nos três âmbitos de governo, cujos participantes

canalizam para o planejamento da referida política as necessidades e os interesses dos segmentos populacionais;

g) Participação e Controle Social na Assistência Social (art. 204, II da CF de 1988): As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A análise histórica dos últimos cem anos demonstra que o Brasil passou por três tentativas de reformas administrativas. Conforme Nogueira (2010), essas reformas construíram os chamados modelos ou paradigmas de administração pública, denominadas pela literatura acadêmica como: patrimonialista, burocrática e gerencial. Para grande parte da literatura, cada um desses modelos representa, nesta sequência, a evolução histórica da administração pública no Brasil. O paradigma patrimonialista remonta ao início da formação dos Estados nacionais, nas sociedades pré-capitalista e pré-democráticas, quando os governantes não faziam distinção entre o público e o privado. Naquele contexto, toda riqueza social era tida como domínio do monarca, que dela poderia dispor da melhor forma que lhe conviesse, sem qualquer prestação de contas à sociedade. Este modelo foi trazido pela coroa portuguesa e perdurou sob o império, ou período pré-capitalista, não havendo distinção entre o público e o privado. Tal forma de administração teve continuidade durante o período republicano identificado como República Velha (1889-1930).

Seguindo as tendências dos padrões mundiais, o surgimento do capitalismo e da democracia, no mundo, estabelece uma separação claramente definida entre os bens públicos e os bens privados. Com isso há a consolidação das repúblicas enquanto regimes democráticos e a administração pública como uma atividade pautada no modelo burocrático. A administração pública brasileira não vai fugir a essa regra, consolidando-se como uma república de gestão burocrática¹⁵.

A burocracia vai se caracterizar como o regime administrativo que utiliza os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. Isto como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – traços inerentes à administração patrimonialista. (JUND, 2006).

É preciso entender que, inspirado nas teorias e nos conceitos desenvolvidos e

¹⁵ Vale lembrar que a democracia na sua forma de administração pública burocrática surge como instituição instrumental de oposição e combate ao Estado absolutista e ao sistema patrimonialista.

difundidos pelo sociólogo alemão Max Weber, o modelo burocrático foi implementado em substituição ao modelo patrimonialista. No Brasil, essa substituição teve como marco, nos anos 30, a criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), caracterizando a primeira reforma administrativa brasileira.

Referenciado nas obras de Hegel e Weber, Sousa Filho (2011, p. 13) analisa as determinações da burocracia e conceitua-a como a “utilização racional de recursos para realização de fins determinados”. O autor ainda incorpora no conceito de administração duas dimensões – os fins e os meios - que pode ser assim resumida:

[...] os fins – a dimensão-ético-política da administração, sua orientação e seus princípios – devem ser analisados do ponto de vista racional, em seu sentido emancipatório, enquanto os recursos [meios] devem passar pelo crivo da racionalidade instrumental. Para a nossa questão – a administração pública-, a análise dos fins remete à avaliação da orientação da política pública, seus princípios e diretrizes, enquanto a crítica da utilização dos recursos refere-se aos arranjos institucionais e aos procedimentos gerenciais operacionalizados para atingir as finalidades determinadas.

Considerando a sociedade civil como o campo das disputas entre interesses individuais e o governo como sendo o espaço onde se expressam a luta entre esses interesses particulares e o interesse geral, o referido autor comenta que aqui a burocracia apresenta-se como um instrumento de mediações entre o Estado e as classes com vista a manutenção da ordem. Assim, a burocracia também é tomada por ele, como: a expressão do Estado capitalista, que deve atuar administrando interesses antagônicos para manter a ordem e, nesse sentido, atender aos interesses das classes dominadas, de forma que, como estrutura administrativa, ganha importância como processo de redução de desigualdade (2011).

Entretanto com base no conceito de administração de Paro (2000) e de burocracia, a partir da análise crítica do conceito werberiano, o autor entende que aquela não constitui um dos paradigmas ou modelos da administração existentes no capitalismo, mas sim, a própria administração capitalista. Nesse sentido o autor aprofunda o conceito de burocracia nos seguintes termos:

[...] a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e *exercer o poder de classe* para atingir objetivos *voltados para a expansão capitalista*, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também pela necessidade de

atender determinadas demandas da classe dominada (SOUZA FILHO, 2011, p.60).

No mundo inteiro, esse modelo se reproduziu até meados do século passado, servindo de lastro institucional, tanto para governos autoritários, quanto para governos democráticos e populistas. No entanto, ele foi reconhecido como um avanço sobre as administrações absolutistas/patrimonialistas e importante, naquele momento, para ampliação dos estados e regimes mais democráticos, ainda que, na sequência, começasse a apresentar limites ao avanço das democracias.

Ainda que Sousa Filho (2011) defenda que a estrutura da administração pública brasileira “não se alterou substancialmente ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira, mantendo-se [...] patrimonialista, independentemente das mudanças na hegemonia do pacto de dominação e em sua ordem administrativa necessária a expansão capitalista” (p. 105-106), na segunda metade do Século XX, com a crise do Estado do Bem-Estar Social, começam a surgir as ideias de uma nova filosofia administrativa: a Administração pública gerencial, que se caracteriza por uma prática administrativa pautada em decisões e ações orientadas para a eficiência. Esse modelo surge como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e globalizado da economia mundial, contrapondo-se ao modelo burocrático. Nesse contexto, a reforma do aparelho do estado passa a ser orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial na administração pública, tendo como foco as demandas dos usuários, que são transformados em clientes. Na verdade, o modelo gerencial é transportado do campo empresarial para o setor público estatal.

Desse modo, fundamentada na concepção tanto de Estado quanto de sociedade democrática pluralista, a administração gerencial tem seu marco inicial na administração pública brasileira a partir da década de 1960 com a publicação do Decreto-Lei 200/67¹⁶ e se mantém até hoje, o que torna essa discussão pertinente para compreensão do objeto de estudo em pauta. Esse paradigma toma impulso efetivamente, no Brasil, com a reforma administrativa do estado, iniciada em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma foi coordenada pelo então ministro Bresser Pereira através do Plano Diretor da Reforma do Estado

¹⁶ Criada no período do regime militar, a norma ainda hoje é uma das nossas maiores referências de consolidação legislativa sobre organização e reforma administrativa, contendo também importantes normas de Direito Financeiro, sendo considerada também como a primeira grande reforma administrativa do período republicano.

(PDRE). Tal reforma teve seu amparo legal na Emenda Constitucional n. 19/1998, que trouxe um conjunto de mudanças, as quais modificam o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública e altera o regime próprio dos servidores e agentes políticos, além de instituir o controle de despesas e finanças públicas. Esse modelo administrativo gerencial construiu-se de modo progressivo, culminando com o Plano Plurianual, batizado de Avança Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000) (NOGUEIRA, 2010)

As mudanças operadas no sistema administrativo do Estado são econômica e politicamente determinadas por mudanças nas relações capitalistas, sobretudo, na reestruturação do seu padrão de acumulação, a qual exige novos parâmetros de regulação das práticas sociais. No Brasil, como nos demais países Latinos Americanos, esse processo assume características próprias, decorrentes do seu movimento histórico, responsável por uma conjuntura diferenciada, dado o ciclo político de ditaduras militares e das reações dos respectivos segmentos populares, que construíram movimentos de reconstrução democráticos dos Estados, ora retardando, ora acelerando as mudanças internas das gestões institucionais.

Dentro do processo de redemocratização do Estado Brasileiro, a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional subsequente procuraram estruturar mecanismos para que o cidadão pudesse participar do poder estatal de forma direta e mais próxima, de maneira a ampliar a eficiência das práticas sociais, relativas às políticas sociais. Paiva (2004) observa que essa participação mais direta, também se intensificou, com a multiplicação das organizações sociais não governamentais. Vale ressaltar que o modelo gerencial prevê, inclusive, o exercício de funções estatais diretamente por meio de organizações sociais, criando um setor público não-estatal.

2.4 A Participação Social no Processo de Gestão e Planejamento Democrático

A participação social no processo de gestão democrática é aqui tratada enquanto uma categoria teórica que responde por uma prática do ser social, subjacente ao processo de sociabilidade. Enquanto uma prática que se dá no processo de organização da vida em sociedade, ela é também determinante da natureza e dos níveis de construção do processo democrático e das formas por ele assumidas.

Nessa perspectiva, ela enseja uma natureza democrática, tanto nas formas de governo e legislação, quanto nas formas de administração institucional e de gestão das políticas sociais, sobretudo, as de natureza pública. Ariosi e Dal Rio (2004, apud CARDOSO, 2009, p.35)

consideram que “A base da prática democrática é a participação, a presença e o envolvimento das pessoas com as questões da vida coletiva”.

Em conexão com a democracia, a participação também se amplia para o processo de construção da cidadania e do aprendizado do exercício político. Nessa direção Dourado trata a participação:

[...] como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2000, apud CARDOSO, 2009, p.36.).

A participação pode assumir diferentes níveis e expressões, de acordo com a forma de estado na qual se insere, tendo em vista que ela também está relacionada com o exercício da cidadania. Nesse sentido pode se expressar tanto como um ato de cidadania, na direção da coparticipação no exercício do poder, ou da mudança, como um movimento de força transformadora na sociedade, quanto de subserviência e manutenção do sistema de poder e de submissão das relações de classe.

Temos registros históricos de movimentos participativos e até grandes marchas que se constituíram como força para a construção de mecanismos de dominação, a exemplo da marcha sobre Roma, comandada por Mussolini e da marcha da Tradição Família e Propriedade/TFP, antes e durante o período da ditadura militar no Brasil, ou ainda muitos processos eleitorais, absolutamente controlados para referendar formas de governo ou estruturas de estados autoritários. Nas relações de produção do sistema capitalista, a participação do trabalhador também ocorre de forma ampla e irrestrita, porém sob o comando do patronato, na perspectiva de reprodução do capital, por meio da extração da mais valia do trabalho. Nessa relação, o trabalhador está absolutamente submetido às ordens e à regulação do poder dominante que organiza a produção e se apropria do resultado do trabalho. Todos os canais de participação criados subjugam cada vez mais profundamente o trabalhador e a regulação do sistema produtivo, sob o comando do capital.

Já na perspectiva democrática, a participação assume outra direção, mais comprometida com os segmentos participantes, ou até mesmo assumindo um caráter de rebeldia com relação aos poderes dominantes. O que vai caracterizar esse processo participativo é a

autonomia do movimento dos participantes, ainda que relativa, tendo em vista estarem submetidos à institucionalidade do Estado nacional e ao direcionamento das ações voltado aos interesses dos segmentos participantes.

Nessa direção, os objetivos da participação situam-se tanto no campo dos processos de reivindicação de direitos quanto do movimento de lutas com vistas a conquistá-lo ou para construções de canais e condições destinados a compartilhamento do poder de decisão, no âmbito do Estado, ou ainda para organizações institucionais e empresariais da sociedade civil. É no interior desses movimentos que os membros participantes constroem saberes e se exercitam para a gestão democrática. Nesse sentido ressaltamos a dimensão educativa e política da participação no processo de construção da cidadania e da democracia no seio da sociedade. Como exercício de cidadania, a participação permite a segmentos de classes, ou a seus membros representativos, o aprendizado sobre as relações e as práticas políticas, econômicas e sociais e sobre as formas de regulação da sociedade, assim como das possibilidades de interferência e lutas com vistas à operacionalização de mudanças, nas relações e/ou estrutura do Estado e da sociedade.

Anteriormente, fizemos menção a duas formas de participação: a direta e a representativa. A primeira quando grupos e segmentos sociais organizam movimentos expressivos de seus universos e passam a exercer interferências diretas nas relações políticas, econômicas ou sociais, a exemplo de marchas e dos movimentos de rua e do campo, assim como do sufrágio universal, em pleitos eleitorais através de plebiscitos e referendos; a segunda, quando as organizações da sociedade civil indicam seus representantes como membros de conselhos, comissões, colegiados e demais entidades do gênero ou elegem seus representantes nos parlamentos, congressos e câmaras legislativas, ou em congressos e demais eventos corporativos e instâncias institucionais, de natureza administrativa e político-pedagógico.

No âmbito das práticas políticas e organizativas do Estado e da sociedade, a gestão e o planejamento constituem os aspectos nos quais a democracia se expressa pela via da participação dos membros dessa sociedade. Porém, vale a pena ressaltar aqui que tratar do processo de organização e de reprodução da sociedade implica contextualizá-la na sua dimensão de classes, ou seja, a sua formação não é um bloco homogêneo, haja vista a sua estrutura complexa e contraditória, constituída por classes que se organizam em relações completivas, caracterizando-a como um espaço de contradição e lutas. A coparticipação das diferentes classes e segmentos em lutas, na sua institucionalidade, caracteriza essa sociedade e esse Estado como democrático e participativo.

Essa natureza democrática participativa se amplia para todas as áreas da vida social, institucionalizada ou não. Porém, o que nos interessa aqui é a vida institucional, sobretudo, no que concerne à prática política educativa dessa sociedade, resultante da política de Educação do Estado, o nos leva a partir de agora a direcionar nossa abordagem, mais especificamente, para a política de educação no Brasil.

2.5 Democratização, expansão e reforma do ensino no período dos governos pós-regime militar

No Brasil, a política da educação, ao longo de sua história, tem sido marcada por uma rígida regulação. Durante o período colonial essa regulação decorreu de duas fontes fundamentais: a formalidade regulamentar do estado colonizador e a moral religiosa da igreja católica. No período imperial essa herança permanece, verificando-se uma cultura de autoritarismo nas relações pedagógicas de ensino e de gestão das instituições educativas. As diversas reformas implementadas no período republicano reforçam o caráter centralizador das instituições do ensino superior (CUNHA, 1980). Mesmo com a ampliação do ensino público superior, com a criação de grande número de universidades federais a partir da década de 1940, verifica-se também a tensão entre centralização e democratização da gestão do ensino superior no Brasil (CUNHA, 1989). Essa tendência é reforçada na ditadura militar, caracterizada pelo controle burocrático e pela repressão ideológica e policial ao posicionamento crítico e de contestação, de estudantes e professores. De acordo com Del Rio (apud CARDOSO, 2009, p 32):

A Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior, consolidando a reforma universitária iniciada após o golpe de 1964, foi imposta pelo regime, sem qualquer participação da comunidade acadêmica. Sua implantação foi assegurada, em parte, pelas ameaças de punições aos professores e estudantes que se colocassem contrários à Lei, constantes no Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969, e do AI-5, que entrou em vigor em 13 de dezembro de 1968, e foi o mais abrangente e autoritário de todos os Atos Institucionais, revogando, na prática, os dispositivos constitucionais de 1967, além de reforçar os poderes discricionários do regime militar. O Ato vigorou até 31 de dezembro de 1978.

Embora sob forte repressão, os movimentos de contestação, no campo acadêmico, marcaram um momento de profunda rebeldia da juventude e dos segmentos docentes frente ao regime autoritário, sendo responsável por alavancar as manifestações que deram origem ao

movimento de redemocratização do país, na medida em que põe, como bandeira central de lutas, o fim da ditadura militar, a partir da reivindicação de ‘eleições diretas’. Esse movimento se inicia pela reivindicação de liberdades democráticas e se amplia com a agenda das “diretas já”, envolvendo parte dos parlamentares, sobretudo, aqueles de postura mais democrática e a ampla participação popular nos movimentos de rua.

Nesse contexto, já desgastado pela impopularidade e pelas contestações populares ao regime militar, inicia-se, com o Governo Geisel, um processo de distensão das práticas repressivas e a busca de uma saída por cima, que só vai ser realizada pelo governo de João Batista Figueiredo, conduzido ao planalto com o fim de promover reformas que fossem capazes de salvar o regime:

Em 1978, o general João Batista Figueiredo foi escolhido pelo colégio eleitoral para exercer um mandato de seis anos como Presidente da República. Com o objetivo de evitar o acirramento dos ânimos por parte dos descontentes e como resultado das lutas em curso, o Governo Militar, que passava por um momento difícil, optou por encaminhar algumas reformas reivindicadas pela oposição, tais como: a revogação do AI-5, substituído pelas salvaguardas constitucionais; o abrandamento da Lei de Segurança Nacional e a distensão lenta, gradual e segura (CARDOSO, 2009, p.32-33).

Tendo em vista o profundo grau de insatisfação da grande maioria da sociedade, principalmente dos segmentos da chamada classe média empobrecida e da classe trabalhadora, que experimentara ao longo desse período um profundo achatamento salarial, ocorre um crescimento dos movimentos reivindicatórios corporativos, os quais se associam a outros movimentos por liberdades políticas e pelo fim do regime militar, conformando um amplo movimento de massa, que enfrenta e inviabiliza as medidas repressivas, conquistando espaços de organização e manifestação à margem da lei. A força das lutas de todos os segmentos populares e democráticos do país opera um rápido movimento de unificação e ampliação de sua abrangência, obrigando, inclusive o deslocamento de setores da oposição política silenciada, nos bastidores do congresso¹⁷ a se posicionarem junto às manifestações de massa, nas ruas

Nesse contexto, os setores populares ligados à área educacional, a exemplo dos movimentos estudantis - secundaristas e universitários - e do movimento docente, cumprem importante papel, no enfrentamento à repressão e na construção de propostas de reformas

¹⁷ Este foi o caso de vários segmentos tradicionais, aglutinados no interior do MDB e outros segmentos que depois vieram a se organizar como partidos de Centro.

políticas e sociais para a construção da Nova República,¹⁸ enquanto um Estado democrático de direito.

Dentre o conjunto de proposições apresentadas por esse e outros movimentos sociais, os quais assumiram formas políticas organizadas de entidades capazes de promoverem importantes eventos deliberativos da sociedade civil, destacam-se as propostas para a seguridade social, educação e controle social. Tudo isso na perspectiva de garantir proteção social, por meio da ampliação e até universalização de direitos, na medida em que reivindicava do Estado a adoção dessas propostas como políticas sociais públicas, sob a responsabilidade do estado. Para Hofling (2001, apud PEREIRA e SILVA, 2010), o Estado, por meio dos processos de tomada de decisão, é responsável pela definição das políticas públicas, em conformidade com os segmentos sociais para os quais a política se destina. Nesse sentido os autores ainda argumentam que:

(...) no contexto das políticas estatais, as políticas sociais visam a promover proteção social, mediante práticas redistributivas que objetivam a redução das desigualdades sociais. Diferentemente das políticas públicas, que têm origem no Estado, as políticas sociais se originaram nas demandas dos movimentos sociais no século XIX, no contexto dos conflitos inerentes à relação entre capital e trabalho (HOFLING, 2001 apud PEREIRA e SILVA, 2010, p.14).

Assim, as demandas e/ou propostas de políticas sociais originárias dos movimentos sociais, por força da pressão desses próprios movimentos acabam absorvidas pelo estado como respostas à sociedade. Nesse sentido, o processo participativo já tem início com os movimentos reivindicatórios, podendo continuar com a construção de espaços e canais de participação na execução, controle e avaliação das políticas.

No caso da educação no Brasil, o expressivo movimento, advindo de três segmentos – estudantes, docentes e servidores técnicos administrativos – desenvolveu, no bojo de lutas por autonomia administrativa, sobretudo no campo acadêmico, um conjunto de mecanismos, a começar por eleições para gestores e indicação de representações destes segmentos nos conselhos administrativos e deliberativos, passando por comissões e Grupos de Trabalho político-pedagógicos, criando, assim, espaços de participações, nunca existentes até então, de modo a desfazer a centralidade dos poderes gestores.

¹⁸ Período da História do Brasil que se seguiu ao fim da ditadura militar até impeachment da presidente Dilma Rousseff. É caracterizado pela ampla democratização política do Brasil e sua estabilização econômica.

Ainda apoiados em Höfling, Pereira e Silva (2010) apresentam dois argumentos para afirmar a política educacional como uma política pública de natureza social: por um lado, pelo fato de constituir-se enquanto uma responsabilidade do Estado, e por outro, por ser pensada não apenas pelas instâncias que o compõem, ainda que seja política e teoricamente, orientada segundo a intencionalidade do Estado que a implanta. Nessa direção, a natureza e qualidade da referida política está associada à natureza do estado, portanto, expressando a vontade popular, ou está adequada às necessidades da nação, quando esse estado, por vias democráticas, consegue sintonizar-se com essa vontade e necessidades dos segmentos populares. Quando ele permite a participação das diferentes classes na disputa do projeto educacional, ou de outra área de interesse social. A natureza do projeto educativo do Estado expressa as formas de relações que o Estado quer reproduzir ou a formação social que pretende construir. Quando o poder do Estado é fortemente centralizado, os planos e políticas sociais são autoritários e a educação é destinada a uma formação tecnocrática, que só beneficia os setores de mando em todas as áreas de reprodução da sociedade, afastando-se do princípio democrático, segundo o qual, a educação forma para todos os setores e políticas do Estado.

Em razão inversa, a participação social nos planos e projetos do Estado também indica a natureza do projeto educacional e a própria natureza do Estado.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, apud PEREIRA e SILVA 2010, p.15).

O exposto nos parágrafos acima explicita, em linhas gerais, a relação intrínseca entre a natureza da gestão do Estado e os níveis de participação social que ele pode propiciar à educação. Nesse sentido, o processo e planejamento participativo promovido pelo estado podem resultar em uma educação mais democrática, capaz de levar em consideração as demandas da sociedade, ou mais autoritária, limitada a conteúdos formais tecnicista, descolados da realidade vivenciada pela comunidade escolar.

Entendemos, por outro lado, que o conteúdo da educação e seu direcionamento na formação dos sujeitos sociais, implicam na construção de um perfil profissional e do ser social em formação, resultando na sua capacidade de participação do processo de gestão institucional

e planejamento político administrativo, no âmbito do público e do privado.

A formação e a produção do conhecimento se dão no campo educativo e produz um determinado padrão de perfil profissional, assim como um conhecimento dentro de uma determinada característica de direcionamento teórico, político e ideológico. Esse direcionamento não é neutro, visto que se remete aos interesses de uma das classes presentes na trama das relações sociais e como tal pode beneficiar interesses exclusivos. Daí vem a necessidade de que o campo institucional da educação, que envolve formação e produção do saber, seja permeado por relações democráticas, capazes de viabilizar o debate plural possibilitando o enfrentamento de ideias que se opõem.

Adrião e Oliveira (2007) observam que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a introduzir a gestão democrática como princípio da educação nacional em um texto constitucional, ao contrário de outros princípios como de gratuidade e obrigatoriedade, os quais se encontram presentes em textos constitucionais anteriores, apontando como causa desse ineditismo a existência, à época da sua elaboração, de importantes movimentos nacionais voltados para a redemocratização do país. Os autores acima citados também ressaltam que a importância de um princípio constitucional,

[...] reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam (ADRIÃO e OLIVEIRA, p.65).

Após intensos conflitos e debates entre diferentes setores sobre a gestão democrática do ensino, no âmbito das comissões e subcomissões encarregadas de discutirem a educação no processo constituinte, ficou evidente a polarização de duas posições em relação à questão da gestão da educação. Para um grupo de legisladores, a formação de “cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino” (ADRIÃO e OLIVEIRA, p.66). Do lado oposto, estava o setor “ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes do chamado empresariado da educação, quanto por representantes ligados às escolas confessionais” (ADRIÃO e OLIVEIRA, p.66). Desse embate surgiu a redação final na Constituição Federal de 1988 em relação à gestão do ensino: Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988). Porém,

a redação aprovada relativa à gestão democrática do ensino público na CF de 1988, apresenta algumas contradições resultantes dos conflitos e embates que foram travados no processo da constituinte, conforme destacam Adrão e Oliveira:

[...] ao mesmo tempo em que se configurou como conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, representou uma conquista parcial, na medida em que teve sua abrangência limitada e sua operacionalização delegada a regulamentações futuras, o que significou que sua aplicabilidade foi protelada. Além disso, a ideia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional (2007, p.67).

Essa delegação para leis futuras, especialmente para a LDB, em relação à definição de diretrizes gerais permitiu que cada sistema (Municipal, Estadual e Federal) definisse e regulasse sua própria organização e funcionamento. Oito anos depois, em 1996, foi promulgada a Lei n. 9.394 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), onde figura em seu art. 3º. a gestão democrática no ensino público e nos art. 14 e 15 aparecem os princípios da gestão democrática, entretanto, pouco ou nada se avançou na criação de procedimentos diferentes dos já existentes na Constituição Federal. A exemplo do que ocorreu na Constituição de 1988, repete-se na LDB 9.394/96 a transferência pelos legisladores da regulamentação e implantação da gestão democrática para leis complementares a cargo dos Estados ou Municípios “[...] cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos” (PARO, 2002 apud CARDOSO, 2009, p.34).

Outra limitação presente na redação do referido artigo da Constituição foi o direcionamento do caráter democrático apenas para o ensino público, pela inclusão do adjetivo (palavra) ‘público’ no artigo 206, excluindo o ensino privado deste princípio constitucional. Salientamos que a inclusão desse termo se deu por alteração em plenário do texto original, resultante de uma emenda coletiva construída e aprovada pelos setores conservadores já referidos anteriormente, ligados ao campo da educação privada.

Ainda em relação ao tratamento dado pela Constituição Federal à temática da gestão, uma questão a se considerar diz respeito à dubiedade dos conceitos usados, na medida em que são usados diferentes termos, no trato do tema da educação e das diretrizes que regem o funcionamento dos órgãos públicos, como é o caso do termo gestão para o primeiro e administração no segundo tema, respectivamente. Nesse caso faz-se necessário distinguir o significado que cada termo assume no contexto educacional, especialmente a partir da década

de 1990.

Para os autores acima citados, tanto na literatura, incluindo a legislação da área da administração empresarial e/ou gestão empresarial, quanto na área educacional a palavra gestão passou a ser adotada como sinônimo de administração, mediante a substituição das expressões administração da escola ou administração da educação por gestão da escola ou gestão da educação, mudança que pode ser interpretada de diferentes maneiras.

Citando Barroso (1995), os autores acima referenciados afirmam que, contrariamente, numa outra interpretação, essa substituição não seria neutra e encobriria uma perspectiva neotaylorista, expressa na separação entre a esfera técnica e a esfera política, significando, respectivamente, gestão e administração. Este abrangeria os aspectos relativos à definição dos fins ou objetivos de dado processo (aspectos políticos) enquanto gestão designaria os processos de seleção e implantação de mecanismos e procedimentos para se atingir os fins definidos (aspectos técnicos), observando ainda que, no Brasil é comum o uso dos dois termos com o mesmo significado.

A adoção do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, fruto do processo de redemocratização então presente na sociedade brasileira, resultou em práticas sociais concretas de políticas governamentais, incorporando, de um lado, experiências de democratização da gestão da educação básica, já existentes na prática das escolas de várias regiões do país. Essas práticas estavam em consonância com as demandas populares por democracia e ao serem incorporadas pelo governo fortaleceu os segmentos demandantes nas lutas que resultaram, ainda no início dos anos 1980, na implantação de conselhos escolares de natureza deliberativa, na regularização de eleição de dirigentes em vários estados e no estímulo aos grêmios estudantis. Também contribuiu para a expansão de políticas voltadas para a participação de educadores e usuários na gestão escolar, nas redes públicas onde ainda não existiam.

O exercício efetivo do planejamento participativo surgiu apoiado na teoria da gestão democrática, configurando-se como a concepção de planejamento mais adequada a este tipo de gestão. Ele se constitui em uma corrente dentro do universo de propostas de instrumentos para intervir na realidade, coexistindo com outras correntes, como o Planejamento Estratégico e o Gerenciamento da Qualidade Total e, “como tal, ele tem filosofia própria e desenvolveu conceitos, modelos, técnicas e instrumentos também específicos” (GANDIN, 2001, p.81).

É importante destacarmos aqui alguns dos pontos em que o Planejamento Participativo se distingue das demais correntes, conforme análise do autor acima: a) ele foi construído

especialmente, para grupos e instituições, governos e órgãos públicos, sem objetivo de maximizar lucro, mas destinado à transformação e à construção da realidade social. b) ele surge da necessidade de participação social com relação aos recursos necessários ao seu mínimo bem-estar, como consequência da organização estrutural injusta da nossa sociedade; c) ele se propõe como instrumento para que instituições públicas, grupos e movimentos, possam interferir na operacionalização de mudança externa da realidade, construindo, dessa forma “um conjunto de conceitos, de modelos, de técnicas e de instrumentos que permitam utilizar processos científicos e ideológicos e organizar a participação para intervir na realidade, na direção conjuntamente estabelecida” (GANDIN, 2001, p.83). Ele envolve todos os participantes transformando a realidade a partir da participação, análise e reflexão dos envolvidos.

Nessa perspectiva, o Planejamento Participativo vai além de uma simples ferramenta para a administração, tendo em vista pautar-se na ideia de que não basta ser uma ferramenta para promover o crescimento e a sobrevivência da entidade planejada, exigindo também, que seja capaz de contribuir para a construção de novos horizontes e valores que possam reestruturar a sociedade, a partir de avaliações dos problemas que limitam o avanço das realidades sociais e de suas práticas. Essa modalidade de Planejamento tem uma visão própria de participação, na medida em que parte da necessidade de análise situacional de uma sociedade estruturalmente injusta, caracterizada pela falta de participação. A dimensão dessa natureza de Planejamento abrange a possibilidade de todos usufruírem dos bens e riquezas desta sociedade, assim como da distribuição de poder.

Ainda com base nesta análise, a participação pode ser executada nos seguintes níveis: o de *colaboração*, que consiste no primeiro e no mais comum na prática administrativa na atualidade, embora na opinião de Gandin (2001), essa modalidade nem possa ser chamada de participação. Neste nível, o gestor geralmente convoca os colaboradores para se empenharem com vistas ao alcance de objetivos que ele mesmo decidiu como proposta. A principal característica desse nível de participação é a falta de debate, especialmente, em relação aos benefícios e sobre quem se apropria do resultado do trabalho.

O segundo nível, chamado de decisão, vai além da colaboração e aparenta aspectos mais democráticos. O gestor leva algumas questões a uma plenária ou grupo para que todos decidam, em geral, aspectos menores, desconectados da proposta mais ampla, com escolha entre alternativas já traçadas. “[...] não se deve condenar estas precárias manifestações de democracia direta. Mas satisfazer-se com elas diminui a força transformadora e transfere para outros tempos a verdadeira participação” (GANDIN, 2001, p. 89).

O terceiro nível, conforme o autor, pode ser chamado de *construção em conjunto*. É aquele que acontece quando o poder está com as pessoas, independente das suas diferenças de classes sociais, níveis intelectuais e de empoderamento individual, mas fundamentado na igualdade real entre elas. Este tipo de participação é pouco frequente em razão do nosso sistema social estar estruturado em outras premissas que negam a igualdades fundamental das pessoas entre si.

Aí se pode construir um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas ideias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado (GANDIN, 2001, p.89).

Para complementar a caracterização do planejamento participativo, indicaremos algumas considerações sobre sua posição no contexto das atuais escolas de planejamento, já referidas anteriormente. Dois momentos históricos marcaram o desenvolvimento do planejamento no mundo ocidental. O primeiro, logo após a Segunda Guerra Mundial, fica evidente que um dos motivos do poderio bélico da União Soviética, revelado em tão pouco tempo, é o planejamento. O mundo ocidental, até então reticente com as possibilidades do planejamento num país democrático, aderem à ideia do planejamento; O segundo momento acontece nas décadas de 80 e 90, na primeira como concepção e na outra como realização, “quando a crise econômica e a necessidade de sobrevivência superam a resistência que se havia desenvolvido contra o planejamento” (GANDIN, 2001, p. 90). Assim, há um esforço, de um lado, para aperfeiçoar ferramentas que sejam eficientes na superação da crise econômica e, por outro, na busca de resposta às questões relativas às possibilidades do planejamento com democracia e da intervenção do planejamento na realidade para transformação de valores nela presentes, bem como, da possibilidade de que a participação supere os aspectos técnicos, abrangendo a dimensão político social e modificando a correlação de forças na distribuição do poder.

Nesse contexto do processo histórico, três concepções vão se firmar em termos de estrutura técnica e base científica, dominando na atualidade a administração e o planejamento do ponto vista da literatura científica e da prática concreta. São elas: Gerenciamento de Qualidade Total, Planejamento Estratégico, Planejamento Participativo. Cada uma delas incorpora os três elementos fundamentais no planejamento, no momento contemporâneo: participação, qualidade e missão. Mas a perspectivas com que cada corrente trata esses

elementos são diferentes, como bem observa Gandin (2001, p.90):

[...] cada uma das três linhas entende cada uma destas ideias de modo diferente, coloca-as em hierarquias que não se equivalem e relacionam-nas entre si e com os elementos técnicos de uma maneira bastante distinta. Com isto a visão estratégica (naturalmente situada) torna-se imprescindível.

Assim, assumindo uma visão estratégica, o planejamento participativo abrange questões de dimensão mais ampla como a intervenção na realidade social para transformá-la e construí-la, por meio de uma ação conjunta de todos os segmentos envolvidos, sendo orientado no princípio da igualdade fundamental. Portanto, a participação de toda comunidade de uma instituição, grupo, movimento ou até mesmo de uma cidade, Estado ou nação se faz mediante a colaboração própria de cada um.

A partir do exposto, é possível reconhecer o planejamento participativo como um importante aliado nas atividades pedagógicas das IFES em relação ao ensino, à pesquisa e à extensão e, especialmente, na avaliação institucional. No entanto, é necessário que esse processo deva ser entendido, não apenas como a implementação de um tipo de planejamento ou instrumental, mesmo como uma ação democrática de construção de cidadania. Além disso, é imprescindível que, no campo da educação, o planejamento participativo se torne um princípio pedagógico fundamental, entendido como procedimento metodológico para a organização administrativa e pedagógica das ações.

A aplicação estratégica da Avaliação Institucional no planejamento participativo e no aprimoramento da qualidade institucional das IFES permite revisar de forma crítica e participativa suas ações administrativas, técnicas e pedagógicas, permitindo uma análise de possibilidades e limitações quanto à forma de atuação, bem como apontar caminhos para a tomada de decisões em relação ao pensar e ao fazer institucional, em busca da melhoria da qualidade acadêmica e da gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

Estudos têm demonstrado que uma das principais metas da identificação e aplicação de modelos de Planejamento participativo em IES é a de garantir, que os sentimentos e percepções das comunidades envolvidas sejam corretamente identificados e trabalhados, através dos instrumentos do Planejamento Estratégico, utilizados de forma combinada e integrada. Somente assim é que se podem viabilizar ações efetivas junto à comunidade destinatárias das propostas de intervenção a ser processada. Somente assim é possível construir um senso de pertencimento da comunidade e o compromisso de responsabilidade com os resultados produzidos no transcorrer do processo.

Compreendemos que se faz necessário apresentar aqui, de forma breve, os marcos legais do planejamento, relativos à realidade prática das IFES e em especial, do Instituto Federal da Paraíba, campo de nossa pesquisa, na perspectiva de se verificar a contribuição e efetividade do planejamento institucional para o processo de democratização da sua gestão.

Partimos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, enquanto expressão da hegemonia do pensamento liberal na educação (FRANCISCO, 2012), compreendendo que essa lei instituiu um conjunto de ações sistêmicas que dão suporte, sustentabilidade financeira e econômica às instituições de educação superior, especialmente do setor privado que, majoritariamente, compõe o ensino superior no Brasil. Nesse contexto, decorridos alguns anos da LDB, surge o Plano Nacional da Educação (PNE) com metas em caráter decenal para o ensino superior. Na sequência é promulgado o Decreto 3.860/2001 que, pela primeira vez, determina a instituição legal do Plano de Desenvolvimento Institucional. Porém, é com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, introduzido pela Lei nº 10.861, de 14.04.2004 que o planejamento das Instituições de Ensino Superior (IES) ganha status de referencial norteador da qualidade institucional no Brasil. Segundo Guedes (2015), o mencionado sistema foi uma determinação do Ministério da Educação e Cultura (MEC), numa perspectiva de introduzir o Planejamento Estratégico (PE) nas IES, denominando-o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o qual passou a ser um requisito para os atos de credenciamento e credenciamento das IES, tornando-se instrumento essencial nos processos de avaliação institucional. O formato e o conteúdo técnico dos PDI's seguiram o modelo do MEC, conforme estabelecido no artigo 16 do Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006.

Pelo exposto é possível concluir que no processo histórico brasileiro a Educação tem se configurado como uma área, na qual o planejamento e a participação têm assumido papel de fundamental importância, enquanto instrumento de fortalecimento e ampliação da democracia, de modo a constituir-se como um espaço de crítica, resistência e luta frente às investidas de dominação e tentativas de cerceamento às liberdades democráticas. Compreende-se que somente em um espaço de plena liberdade e possibilidade de gestão e planejamento participativo e democrático é que as instituições de ensino podem se consolidar como instâncias de produção de conhecimento e desenvolvimento da ciência e tecnologias capazes de levar em conta as reais necessidades e demandas das sociedades e comunidades a quem se destinam. Embora reconhecendo essa importância, temos visto que nem sempre esse processo participativo tem resultado da vontade política dos governantes, quase sempre eles, quando acontecem, tem sido fruto das lutas sociais dos sujeitos políticos organizados na sociedade civil,

ou institucionalizados em instâncias sociais públicas, nas quais os movimentos e forças sociais têm conquistado algum espaço participativo.

Antes de adentrarmos no debate relativo à política que caracterizou a educação no Brasil no período da Nova República, faz-se necessário uma rápida introdução, de modo que possa contextualizar o objeto a ser tratado nesse item na perspectiva de seus determinantes históricos. Para tanto se faz necessário dizer que o processo de expansão da educação superior tem múltiplas determinações, envolvendo desde o projeto de sociedade, o modelo de estado, a adoção de paradigmas e diretrizes pedagógicas, assim como a disposição e postura do conjunto de sujeitos sociais envolvidos. Assim, a feição e a natureza do ensino e dos processos de educação e formação são determinadas tanto pela dinâmica social e política quanto pela dinâmica da reprodução do capital. Essa relação se reporta ao desenvolvimento e consolidação da sociedade moderna, quando o capital põe as ciências e toda a produção do saber a seu serviço, na medida em que incorpora a tecnologia, criada a partir do desenvolvimento do conhecimento científico à sua estrutura produtiva. A educação, portanto, tem-se tornado condição e meio para a produção do conhecimento e de tecnologia, alimentando o sistema produtivo industrial, de modo a assegurar os avanços da indústria moderna, o aumento da produtividade e, por conseguinte, da acumulação crescente do capital. Assim, o ensino superior expande-se e se amplia atendendo a uma demanda do capital frente ao movimento de reestruturação de seu padrão de produção e acumulação.

Esse movimento, também tem operado profundas mudanças na estrutura e na política dos Estados nações, alterando sua funcionalidade e sua relação com a sociedade civil. Vale lembrar que, no contexto do movimento da reestruturação produtiva do capital, foi realizada uma profunda contrarreforma do Estado, caracterizada pela minimização das suas ações e funções sociais, de regulação e proteção da classe trabalhadora, em benefício de maior dedicação à criação das condições políticas e materiais necessárias à construção do padrão toyotista de reprodução do capital, como forma de superação da crise do padrão fordista de produção.

Mudanças no sistema produtivo exigiram a participação de um novo nível de qualidade e especialização do trabalho humano. Diferente do modelo fordista, o processo de produção toyotista exige um trabalhador qualificado, capaz de pensar a produção e as demandas do mercado, fazendo crescer a exigência não somente de um operariado mais qualificado do ponto de vista tecnicista, como um conjunto de profissionais de níveis médio e superior para atuar na organização da engenharia da produção, gestão e distribuição, como

do funcionamento de uma tecnologia produtiva racionalizadora de insumos e de custos dos produtos e da força de trabalho (HARVEY, 1989).

Dito isso podemos dizer que reconhecemos a impossibilidade do Estado brasileiro de fugir dessas determinações, por mais capacidade crítica que possa ter uma equipe de governo e maior esforço que possa ser dispensado para pensar uma educação emancipadora do ser social.

Abordaremos a temática da democratização, expansão e reforma do ensino, sobretudo o superior no Brasil, focando, mais especificamente, os períodos de governos que sucederam ao do regime militar, caracterizados como de vigência democrático de Estado de direito no Brasil - são eles: José Sarney, Fernando Collor de Melo/Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff¹⁹. Nesse trajeto muitas mudanças foram implementadas no campo das políticas sociais, dentre as quais destacamos a política de educação.

Portanto as políticas sociais, sobretudo a da educação, não podem ser tratadas senão no contexto das mudanças no âmbito das relações do capital e das mudanças no Estado. Tudo isso passou a exigir a formação de profissionais de níveis superior capazes de promover o desenvolvimento e produção de conhecimentos tecnológicos necessários ao avanço da reestruturação produtiva e da construção de projetos econômicos para o Estado neoliberal, adequados às exigências do novo padrão.

Nesse processo, a educação torna-se responsável pela construção de novos referenciais teóricos para a gestão pública do estado e regulação jurídica de suas políticas sociais e econômicas. O aspecto mais importante dessa contrarreforma consistiu na passagem do seu modelo intervencionista para o modelo de estado neoliberal.

Esse processo redirecionou as políticas de desenvolvimento social, incluída a de educação e a de redução das desigualdades, para o fomento e promoção do desenvolvimento econômico, na perspectiva de ampliação da produtividade do capital. Todo esse conjunto de elementos demonstra que o direcionamento da educação superior - sua ampliação, democratização, ou privatização - está fortemente voltado às necessidades dos projetos econômicos mais amplos da sociedade e à contrarreforma do Estado brasileiro.

Tratando-se do debate da educação superior pública no Brasil, torna-se salutar dizer que a educação é aqui entendida, segundo Hofling (2001 apud PEREIRA e SILVA, 2010):

¹⁹ Esses governos se deram na vigência do Estado de Direito, até quando essa forma de Estado passou a ser ameaçada por um golpe de Estado em 2016 e, em seguida, pela eleição de um Capitão reformado do Exército, com uma plataforma ultradireitista e com fortes pendores autoritários.

[...] como uma política pública de natureza social, visto que, por um lado trata-se de responsabilidade do Estado, e por outro, não é pensada somente pelas instâncias que o compõe. (...) toda política pública educacional é orientada, política e teoricamente, segundo a intencionalidade do Estado que a implementa (p 14).

Podemos acrescentar também que essa política é orientada segundo o pensamento e interesses das classes que sustentam os governos nesse Estado. Portanto, no movimento entre os grupos dominantes que governaram o país, vemos que a educação superior ora se põe como instrumento de reprodução do capital, ora como meio de promoção de desenvolvimento social, ora como mecanismos de superação das desigualdades sociais.

Para Beltrán (2013 apud PRESTES e SOUSA JUNIOR, 2017, p.169/70), o debate sobre o direito à educação superior, ou seja, à democratização “(...) continua sendo nuclear para abrir espaço ou avançar na condução de políticas educacionais fundadas no tratamento das desigualdades, o que implica, essencialmente, as condições de financiamento e sustentabilidade possibilitadas pelos Estados nacionais”.

Apoiados em Bobbio, os autores defendem que a formulação de políticas públicas estatais precisa considerar as desigualdades estruturais presentes na sociedade, de modo a garantir igualdades dos indivíduos com base em políticas públicas. No campo da educação, essas políticas tornam-se ainda mais necessárias, tendo em vista que na sociedade capitalista a ascensão social depende também do acesso dos indivíduos à educação.

No campo dos debates, mais específicos das políticas educacionais, Hofling (2001 apud PEREIRA e SILVA, 2010) embora trate a educação como uma política que reduz a desigualdade social, diferente de Rawls (2000), defende a priorização da universalidade e diz que mais do que tornar o sujeito competitivo no mercado, a política da educação deve formar para a cidadania e para a democratização da estrutura ocupacional da sociedade. Portanto, sua tese volta-se para a ideia de inclusão, o que tem encontrado resistência daqueles que defendem valores como excelência e mérito para inclusão.

Do acima exposto, podemos constatar que as diretrizes das políticas de educação e os tratamentos dados aos diferentes níveis de ensino – fundamental médio e superior – dependem, em cada governo, do seu referenciamento político-teórico e de como trata a democratização na educação. Partimos do entendimento de que todo pensamento teórico é politicamente posicionado. Nesse sentido, não existe pensamento neutro.

Apoiado nesse debate teórico, passamos a resgatar a construção histórica da educação

superior no Brasil, considerando as posturas de cada governo, na relação com a sociedade civil que constitui a expressão das classes sociais. Portanto, o Estado é a expressão ideológica dos grupos dominantes em cada governo.

Faz-se necessário, aqui uma breve retrospectiva para entender que a expansão do ensino superior no país teve início durante o governo João Goulart (CUNHA 1989) e depois durante a ditadura militar (CUNHA, 1988; MINTO, 2006), com a criação de várias universidades federais, tendo como objetivo garantir força produtiva qualificada para o projeto desenvolvimentista-repressivo da ditadura, de modo a fomentar a industrialização no País²⁰. Essa ampliação do ensino superior se deu por meio do crescimento do número de universidades federais e estaduais, sobretudo até meados dos anos de 1970, quando estas absorvem, em todo o país, grande parte dos cursos superiores, antes vinculadas às escolas superiores confessionais, isoladas e comunitárias.

A Educação era compreendida pelos militares como instrumento político por onde passaria a ideologia de segurança nacional e como estratégia para o desenvolvimento dependente e desigual. Ainda assim, a educação não mereceu investimentos equivalentes à importância que tinha, de modo que a tendência, no campo da educação, já foi a de privatização, de modo que a sua expansão, nos governos militares, fez subir o número de matrículas de 142 mil para 885 mil, e eram responsáveis, em 1980, por 64% das matrículas do ensino superior brasileiro, enquanto que a participação na rede pública declinou, nesse período, de 58,6% para 35,7% (PRESTES e SOUSA JUNIOR, 2017).

Rearticulando, ainda sob as forças repressivas, os movimentos estudantis, de docentes e de intelectuais, no âmbito das universidades, vão cumprir importante papel nesse processo. Pois, eles põem em pauta um fecundo debate político, que sai às ruas para ampliar sua interlocução com outros setores democráticos da sociedade e com as massas organizadas em sindicatos e movimentos sociais, nas mais diferentes frentes e variadas bandeiras de lutas.

Finda a ditadura militar, o governo da Nova República – iniciado por Governo de Joé Sarney - vai demarcar o início de uma longa caminhada rumo à democracia, tratada como período de redemocratização. Esses grupos acima descritos responsáveis pelo debate, também gerenciaram a interlocução entre o povo e o governo, sobretudo, na discussão dos princípios de democracia, participação, direitos e cidadania, fazendo ecoar os anseios dos segmentos populares, junto aos parlamentares envolvidos na assembleia constituinte. De

²⁰ Este crescimento industrial dá-se apoiado na entrada de capitais internacionais em larga escala no Brasil, seja através do endividamento do Estado, seja através de investimentos estrangeiros diretos, na instalação de grandes indústrias multinacionais (BRUM, 1998)

acordo com Minto (2006), nesse processo surgiram importantes entidades e instituições que tiveram um papel importante nas lutas pela educação, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES, atual ANDES-SN), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outras. Além, é claro, do próprio Partido dos Trabalhadores (PT).

Portanto se os anos de 1980 não representaram grandes avanços na ampliação do ensino superior, representou a construção do patamar necessário para a assimilação de um novo conceito de educação e de democratização, de universidades e dos direitos sociais e humanos.

Assim, o movimento de redemocratização, a partir da segunda metade dos anos de 1980 – Governo José Sarney - constituiu o *locus*, no qual se iniciou o debate crítico e a produção de conhecimento no ensino pautado em paradigmas críticos, com vistas a se editar um novo perfil docente e de profissionais a ser formado na academia - um profissional com um conhecimento mais amplo da sociedade e mais sintonizado com seu movimento e seus problemas. A partir dessas novas referências, passa-se a visualizar e compreender os problemas sociais e as relações produtivas, assim como os novos modelos de gestão, orientados em princípios mais democráticos. Constrói-se uma cultura democrática, a partir da qual grande parte dos cargos de gestão pública, sobretudo, nas escolas e universidades, passa a ser eletivos submetidos ao sufrágio das urnas.

Também nos anos de 1980 (Governo Sarney) foi recriada a “Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, conhecida como a Comissão de Notáveis que, a partir de consultas à sociedade e, em particular, à comunidade universitária, propõe soluções urgentes aos problemas da educação superior” (ZAINKO, 2008, p.828). Ainda de acordo com a autora, a referida comissão apresenta um relatório destacando como um dos mais graves problemas do ensino superior brasileiro, a falta de parâmetros para uma política racional de alocação de recursos públicos e apresenta como indicadores e critérios de avaliação das instituições de ensino: avaliação dos cursos, dos alunos; dos professores; da didático-pedagógica do ensino; das carreiras. Como se vê o processo avaliativo parece colocar a responsabilidade da qualidade do ensino sobre os professores, sem que lhe sejam ofertadas condições adequadas para tanto. As exigências postas nos critérios de avaliação resultaram em secionamento dos docentes, que somado às sobrecargas de trabalhos e aos baixos salários e riscos de demissão, podem ser caracterizados como profunda precarização

das condições de exercício da docência.

Se por um lado a comissão de notáveis trabalhava na proposta de avaliação e controle da educação, no campo dos movimentos populares, que se fortaleceram e se ampliaram nesse período, surgiram os conselhos políticos participativos, como os conselhos de Saúde, da Assistência Social e de Educação, entidades paritárias entre governo e sociedade civil, com o papel de organizar eventos participativos para a construção de políticas sociais, deliberar e fiscalizar a destinação de recursos e execução das referidas políticas, tanto no âmbito da federação, quanto dos estados e municípios. Dentre os conselhos participativos, o de Educação foi o último a ser posto em funcionamento. Avançando no processo de redemocratização, também foram fortalecidas as ouvidorias públicas, enquanto instâncias de interlocução entre as instituições e suas comunidades internas e externas, possibilitando a ampliação do diálogo entre as partes.

Ainda com relação às políticas de educação dos anos de 1980, Minto (2006) destaca a existência, no congresso nacional, de dois grupos em oposição, que medem força na proposição e elaboração da Lei de Diretrizes de Bases da Educação. Esses dois grupos, um defensor da escola pública e outro da escola privada, tanto na Constituinte de 1987/8, como durante a tramitação da LDB, demonstram que o que se põe em jogo, nesse espaço político são interesses privados. Essa disputa teve um longo processo, de modo que as reformas (LDB) só foram aprovadas em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Cunha (2003, p.40),

Na construção da lógica intrínseca ao processo de reforma do ensino superior em curso no Brasil, os elementos apresentados revelam que há um modelo concebido em metade da década de 1980, cuja versão paradigmática foi expressa pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES). A continuidade das propostas apresentadas recorrentemente, desde então, deve ser entendida, também, como produto da permanência no governo de dirigentes e quadros técnicos. O que permite traçar um elemento de continuidade entre os governos de José Sarney, Collor de Melo e Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, no que se refere ao Ministério da Educação.

De fato a política de continuidade no alinhamento desses governos se deveu a perspectiva neoliberal de sua política econômica e da contrarreforma neoliberal operada na natureza Estado. Nesse patamar, o governo seguinte – o de Fernando Collor de Mello – vai aprofundar esse processo. Portanto assumindo seus compromissos com os setores privados,

nacionais e internacionais, o governo Collor de Melo vai fortalecer os propósitos de privatização também na educação, de modo que promove uma ampla abertura para os investidores na educação privada. São feitas muitas concessões a grupos nacionais e internacionais, ampliando consideravelmente essa modalidade de ensino superior no seu governo.

Na área das universidades públicas, a avaliação torna-se, essencialmente, instrumento de controle da educação superior, articulada às demandas da reforma do Estado. Nessa concepção foi sistematizado o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) que passa a coordenar o processo e sob essa direção, os representantes dos órgãos governamentais - embora podendo contar com a colaboração da comunidade acadêmica - constituem-se como os principais atores do processo avaliativo. A proposta de avaliação fundamenta-se em uma concepção regulatória da educação superior, focando as dimensões individuais (do alunado, dos cursos e das instituições). A realização desse processo avaliativo pautou-se em uma ação centralizadora, autoritária e controladora por parte do Estado em relação às instituições de educação superior, com o objetivo de incrementar a eficiência e a produtividade das instituições (ZAINKO, 2008). A única possibilidade de expansão do ensino nesse governo era oferecida ao segmento empresarial privado da educação que inicia sua escalada de crescimento nesse momento.

O governo Itamar Franco, que assumiu depois do impeachment de Collor de Melo, trocou o ministro político por um do quadro técnico, e deu início a uma reforma administrativa no MEC, por força da Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992, ampliando sua área de abrangência para o desporto e a educação especial, dando atenção, também, à pesquisa pelo fortalecimento do INEP. Itamar assumia uma postura mais favorável ao ensino público:

Confere maior autonomia ao MEC, sobretudo no que diz respeito à gestão do ensino superior, e reverteria o histórico processo de lobbies envolvendo a representação das escolas particulares “visando a influenciar as decisões no sentido do favorecimento de seus interesses” (SAVIANI, 2011, p. 53).

Atendendo à reivindicação da comunidade acadêmica, o secretário da educação superior do MEC cria em 1993 a Comissão Nacional de Avaliação, desta vez com o objetivo, não só de viabilizar o controle de produção nas universidades brasileiras, como também de estabelecer diretrizes que se esperavam mais democráticas.

São criadas Comissões de Especialistas de Ensino, com a participação de docentes, que passam a prestar assessoria à SESU na instalação de um processo permanente de avaliação, acompanhamento e melhoria dos padrões de qualidade do ensino superior (ZAINKO, 2008).

Neste governo o país participou da conferência e assinatura da Declaração de Nova Délhi, cuja diretriz priorizava a garantia de universalização “do acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, assegurando-se a equidade na distribuição dos recursos e um padrão mínimo de qualidade” (PINTO, 2002, p. 110). A partir desse compromisso, o Estado deveria compartilhar responsabilidades sobre o setor da educação básica com a sociedade. Entretanto ele também se comprometia com o setor privado, cujos interesses são sempre os de abrir prerrogativa à futura privatização na educação. Em 1993, o governo, diante do compromisso nacional com o programa Educação para Todos – assinado por representantes das três esferas governamentais, da UNESCO e da UNICEF – responsabiliza-se por elevar a qualidade na prestação dos serviços educacionais e dedica esforços na construção de um plano decenal, que previa destinação de recursos e eficiência na sua aplicação, autonomia organizativa e didático-pedagógica às unidades escolares e valorizar o magistério. Apesar das intenções, o plano acabou sendo prejudicado pelo avanço das políticas neoliberais, que inviabilizou as medidas para resolução dos problemas da educação no Brasil (PADILHA, 2015).

Ainda de acordo com o autor referido, apesar da diferença de visão, o governo Itamar Franco não teve tempo, recursos e forças suficientes para desenvolver uma política de educação mais próxima de suas pretensões, acabando por limitar-se a alterações pontuais, dando continuidade nos programas governamentais elaborados pelo antecessor. Entretanto a nova lógica de gestão, que demarcava suas intenções, foi o embrião daquilo que se tornaria a base dos mecanismos de financiamento criados pelo governo federal, posteriormente – vide FUNDEF e FUNDEB.

A partir de 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, o papel econômico da educação vai merecer maior destaque, frente ao movimento de reestruturação produtiva do capital, que assume maior importância nos países de governo mais comprometido com o projeto neoliberal, como foi o caso do projeto partidário que elegeu o referido governo.

De acordo com Cunha (2003), a característica fundamental da política da educação no referido governo foi a sua adequação ao plano econômico, assumindo importante papel nessa área, como base do novo padrão de desenvolvimento, cujo dinamismo provém do progresso

científico e tecnológico. A concepção defendida por toda a equipe que constituía o seu governo era a de que a competência científica e tecnológica seria fundamental para garantir qualidade ao ensino básico, secundário e técnico, assim como a qualidade da produção. Nessa perspectiva, foi fomentada a ampliação da pesquisa aplicada, bem como diversificadas suas fontes de financiamento, destinada, sobretudo à produção de conhecimento técnico para o mercado. Essa diversificação vai ampliar a parceria pública e privada, no campo do ensino superior.

Como forma de dar sustentação ao seu projeto de abertura para o setor privado, a proposta de FHC apresenta uma suposta avaliação bastante negativa da rede pública federal do ensino superior, cujos dados argumentativos vêm de rigorosos processos avaliativos para as instituições públicas, sem qualquer avaliação do ensino superior privado, ou quando avaliados (numa fase posterior) mediante critérios bem diferenciados, onde quase não se exigia qualidade destas. Com base nessa avaliação o Estado também propõe amplas parcerias entre universidades e indústrias, tanto na produção de conhecimentos quanto na gestão do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. A construção dessas parcerias entre a educação e a produção não se fez sem um redirecionamento da política da educação, de modo que o setor privado conduz a política pública de educação, o ensino e a formação para atendimento das necessidades do mercado e para o aumento da produtividade. Grande parte dos países, sob o comando do processo da globalização do capital, passou a sofrer ingerências externas que se expressaram na organização dos projetos de educação nacional, na sua gestão, relações de poder e formas de financiamento.

Nesse contexto, a partir da segunda metade dos anos 1990, a reorientação da educação atendeu ao processo de reestruturação produtiva do capital, na perspectiva de operar a necessária mudança no padrão produtivo de migração do modelo keynesiano/fordista para o modelo toytista de produção (NOGUEIRA, 2004). No lastro desse direcionamento a participação dos setores privados na área de educação superior tem se ampliado consideravelmente, o que tem sido acompanhado pela crescente influência direcionamento desses setores na construção das políticas da educação pública.

Além de redirecionar a formação acadêmica para o mercado, a política de educação do Governo FHC, seguindo o padrão anterior de privatização, contribuiu para facilitar a transformação da educação em um campo de reprodução e acumulação do capital por meio da expansão do número de instituições de ensino privado de baixo custo, em faculdades de ensino não presenciais, de baixa qualidade. Desse modo, o movimento de expansão da privatização foi alimentado pelo refreamento do crescimento das federais, gerando uma demanda de vagas, que

vai impulsionar o crescimento desenfreado das escolas superiores privadas, as quais também são beneficiadas pelas facilidades nas normas regulamentares para esse setor. De acordo com Cunha (2003), esse refreamento, também se faz pela redução dos custos, mediante compressão dos salários e dos orçamentos, além da não reposição dos quadros docentes perdidos.

No que concerne à avaliação, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o MEC entendeu que o modelo avaliativo do PAIUB (Programa de Avaliação Institucional), não se adequava às necessidades de controle do sistema de educação superior e propôs um novo sistema de avaliação mais adequado aos pressupostos de redução do papel do Estado no provimento do ensino superior. (ZAINKO, 2008). Com maior capacidade de medir a produtividade acadêmica, revelar os conhecimentos veiculados para o estudante e comparar o desempenho das universidades, de modo a poder definir um ranking de excelência, a avaliação voltou-se ainda mais especialmente para o individual, avaliando o aluno pelo Exame Nacional de Cursos, realizado por meio de uma prova nacional, que *a priori* foi objeto de muita contestação, o que motivou uma forte campanha de marketing, por parte do governo, até que passasse a ser bem aceita pela população em geral.

Nesses termos, o processo avaliativo propunha aprofundar a relação público/ privado e defendeu abertamente uma postura que punha como inadmissíveis os gastos de 70% a 80% do orçamento do ministério, em uma estimativa exagerada, com educação superior, para atender a 22% de alunos de graduação. Diante disso, o governo propunha uma reforma administrativa geral no ensino superior, cujo propósito seria a racionalização dos gastos, ampliando o acesso e a produtividade, sem aumento dos custos (CUNHA, 2003). As mudanças implantadas no âmbito dessa racionalização estavam destinadas à ampliação do número de alunos formados, de pesquisas realizadas e seus produtos, além dos serviços que as universidades deveriam prestar à sociedade, sobretudo nas parcerias com empresas e outras instituições do mercado. Essas propostas estiveram em conexão com os processos de reestruturação produtiva e reforma do Estado, com vistas a ajustar e adequar, tanto a educação, quanto o Estado à nova ordem internacional do capital (CHAVES, 2015).

Portanto, pelo que aqui se constata, as formas de financiamento da educação superior também passam por investimentos do capital privado, alimentado com recursos públicos governamentais. Como se vê, a expansão e o financiamento da educação superior estão relacionados às mudanças na estrutura e no papel do Estado, de modo que, mesmo sob contestação popular, há uma desresponsabilização do Estado com a educação superior, por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento e estímulo ao empresariamento deste

nível de ensino.

Todas essas mudanças se deveram a estratégia do governo de realizar reformas parciais, em vez de uma ampla proposta de impacto para a educação, como forma de reduzir as reações dos movimentos populares. Cunha (2003) chama de diretrizes, traçadas no varejo, antecedidas de reformas dos dispositivos constitucionais, grande parte delas desrespeitando até mesmo a própria LDB, aprovada nesse contexto.

Todas essas mudanças se deveram à estratégia do governo de realizar reformas parciais, em vez de uma ampla proposta de impacto para a educação, como forma de reduzir as reações dos movimentos populares. Cunha (2003) chama de diretrizes, traçadas no varejo, antecedidas de reformas dos dispositivos constitucionais, grande parte delas desrespeitando até mesmo a própria LDB, aprovada nesse contexto.

O autor ainda comenta que a LDB, cria também o Conselho Nacional de Educação com função inerente as políticas gerais do ministério de educação de reconhecimentos de curso, criação de instituições de ensino superior, assim como o credenciamento de universidades, incluindo o processo de avaliação e credenciamento periódico, o que transformou o referido conselho em um órgão de assédio por parte dos empresários do ensino, interessados em fazer crescer os seus negócios no ensino privado.

A forma de composição paritária desse Conselho permitiu uma tomada de seus espaços decisórios pelos representantes dos setores empresariais permitindo maior captura de recursos públicos pelo campo da educação privada. Com esse avanço participativo de setores privados nessas instâncias fez crescer, também os investimentos públicos nas instituições privadas de ensino superior, os quais não se limitaram a concessões de bolsas e incentivos fiscais, sendo a sua retroalimentação, a partir de 1999, por meio da criação do Fundo de Financiamento ao Estudante (FIES). Essa expansão também se fez alimentando novas formas de transferir recursos públicos para o setor privado, através de isenções fiscais, financiamentos diretos, redução de encargos trabalhistas das novas e antigas empresas educativas. Portanto ampliou-se o movimento público privado, que passa a conduzir a educação como um novo campo de reprodução do capital. Os modelos de financiamento assumem novas modalidades, entretanto, a sua estruturação se consolida a partir de uma relação em que o público patrocina a expansão privada, além da redução de encargos trabalhistas. Consolidando assim um modelo de transferência de renda do Estado para o setor privado. Já naquele momento, o direcionamento desse fundo por maioria do setor privado, representou um processo de compra de vagas.

De acordo com o autor acima citado, no que concerne a gestão das instituições acadêmicas, o Governo por meio de dispositivos em decreto presidencial de 1996 estende por meio da LDB a composição dos órgãos colegiados das instituições federais de ensino superior a todas as congêneres estaduais e municipais, universitárias ou não (CUNHA, 2003). Ele submete as instituições universitárias federais a um regime jurídico especial, garantindo-lhe certa flexibilidade na organização do seu quadro de pessoal, o que não funcionou na prática tendo em vista as limitações impostas por um conjunto de regulamentos que impediam o exercício dessa autonomia.

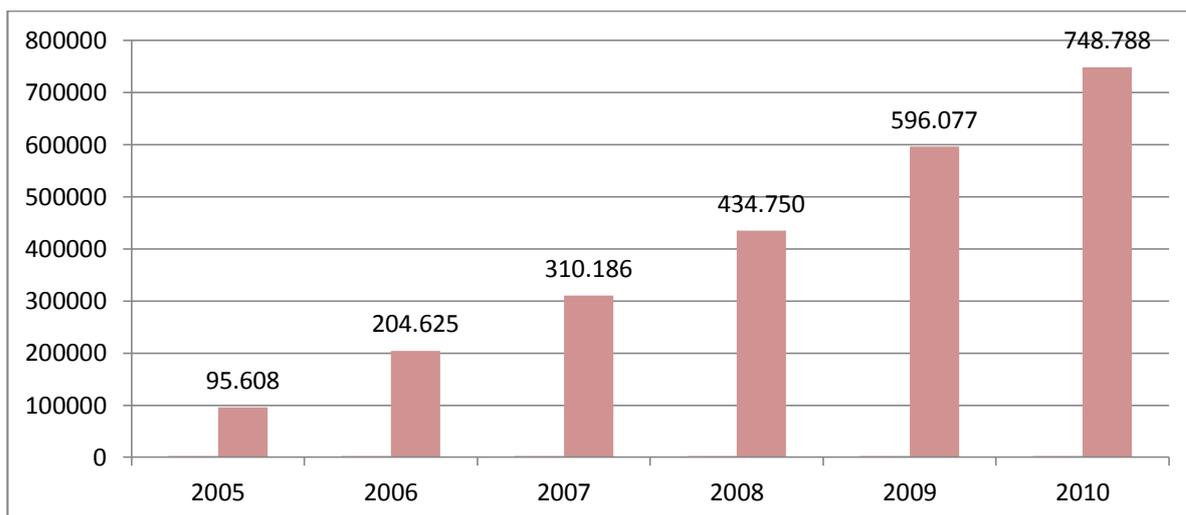
Por outro lado, o governo, não podia manter suas alianças neoliberais sem, atender minimamente as demandas sociais dos segmentos populares. Essa necessidade de atender demandas contraditórias é inerente à natureza do Estado capitalista, na ordem democrática. E considerando que o movimento dos trabalhadores rurais constitua a maior força popular desse país, contando com amplo apoio social algumas de suas exigências tiveram que ser atendidas. Assim, nasceu, em 1998, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) como resposta do governo à luta dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais pelo direito à educação com qualidade social. Nascido da articulação da sociedade civil, o programa se dispunha a dar acesso a jovens e adultos de assentamentos a cursos de educação básica (alfabetização, ensinos fundamental e médio), técnicos profissionalizantes de nível médio, cursos superiores e de pós-graduação (especialização e mestrado), além de capacitar educadores para atuar nos assentamentos, inclusive nas coordenações locais - multiplicadores e organizadores de atividades educativas comunitárias. Suas ações tinham como base a diversidade cultural e socioterritorial, os processos de interação e transformação do campo, a gestão democrática e o avanço científico e tecnológico. No entanto, essas proposições tiveram profundas dificuldades para serem efetivadas, enfrentando desafios, tanto para aprovação de abertura de cursos, quanto na liberação de verbas para financiamento de suas atividades.

O Governo de Luiz Inácio Lula da Silva teve início em 2003, tendo-se caracterizado, ao longo dos oito anos, por significativas mudanças no redirecionamento das políticas sociais, dentre elas, a política da educação que se registra na história como o período de maior fomento para o acesso das classes populares ao ensino superior do país, demarcando com isso um período de intervenção pública na democratização do ensino, o que se deu por duas medidas fundamentais:

A primeira, a partir de 2004, com a criação do Programa Universidade para Todos / PROUNI, instituído pela Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que oferece isenção de alguns

tributos àquelas instituições de ensino privadas que aderem ao programa e que proveu a ampliação do número de matrícula em cursos de universidade privadas, pela concessão de bolsas parciais e integrais pagas pelo governo federal a estudantes oriundos de escolas públicas. Dados de Pereira (2010) revelam que o programa alcançou números expressivos de alunos matriculados no ensino privado. O gráfico seguinte mostra a distribuição de bolsas em 2010:

Gráfico 1 – Evolução das bolsas do PROUNI entre 2005 e 2010



Fonte: SESU/MEC (2010)

De acordo com estudos realizados por Chiroleu (2009 apud PEREIRA e SILVA, 2010), as políticas públicas estatais de educação no Brasil, até 2007, estiveram direcionadas para compra de vagas em instituições de ensino privado²¹ e de políticas de financiamento universitário, como uma modalidade de crédito educativo, com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante /FIES²² - programa de empréstimos bancários, destinado ao pagamento de matrículas e mensalidades em instituição de ensino superior do setor privado, com vista a dar acesso a jovens de famílias de baixa renda (com até 3 salários mínimos) ao ensino superior. No que pese as diferenças de intenção, (nos governos anteriores atender aos interesses de expansão do setor privado de educação e nesse governo dá acesso à educação a jovens dos segmentos populares de baixa renda) esse mecanismo funcionou como compra de

²¹ Verifica-se que o quadro de privatização na educação não se reverteu nem mesmo nos anos 2000, durante um governo considerado de caráter mais popular, como o governo de Lula, que demonstrou esforços para democratizar a educação, garantindo inclusão de jovens das classes populares nas universidades.

²² Vale ressaltar que o Fundo de Financiamento ao estudante/FIES, foi criado pelo Ministério da Educação ainda no governo FHC, em 1999, tendo sido ampliado e fortalecido no governo Lula.

vagas ao setor privado pelo governo, o que resulta na expansão da transformação da educação em negócios para reprodução do capital.

Esses programas, juntos, vão contribuir para ampliar significativamente o número de matrículas no setor privado de ensino superior, que cresce de 50,5%, em 1970, para 73,2% em 2010²³, superando consideravelmente o número de alunos matriculados nas escolas públicas de ensino superior. Vale registrar que, segundo dados de Prestes e Sousa Junior (2017), em decorrência das políticas de privatização da educação ao longo de quase 20 anos, portanto dos governos de Collor a Lula, o percentual de matrículas na rede pública declinou de 58,6% para 35,7%. Isso não significa uma redução do número de alunos na rede pública, mas um aumento mais do que proporcional do número na rede privada.

Aqui, esse crescimento de rede privada dá-se, sobretudo, a partir da política de cotas, às chamadas minorias - negros, índios, deficientes e estudantes oriundos da rede pública do ensino médio, que passaram a se inserir nas universidades e faculdades, por reservas de vagas. De acordo com dados de Mendes (2015, apud Prestes e Sousa Junior, 2017), as despesas pagas pelo governo federal com FIES cresceram de 1.138 milhões em 2004 para 1.219 milhões em 2010. Entretanto, ampliou seu crescimento deste valor para 13.769 milhões até 2014/5, quando reiniciou um novo trajeto de queda até o momento presente. Como se vê pelos dados acima descritos a principal fonte de financiamento que garantiu a expansão da educação superior, foi de fato o Estado brasileiro, sobretudo, alimentando o crescimento do setor privado da educação superior. Ainda que agora, como política de garantia de acesso dos segmentos populares às universidades, essas medidas não deixaram de integrar o setor educacional ao circuito de reprodução do capital.

A segunda modalidade deu-se pela instituição do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), por meio do Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, integrando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), contemplando ações. A pesquisa de Chiroleu (2009, apud PRESTES e SOUSA JUNIOR, 2017) esclarece que somente a partir de 2006/7 é que foram criadas as condições para a expansão do ensino público na educação superior, abrindo mais 42.204 novas vagas em escolas públicas de nível superior. Este consistiu, por sua vez, na maior ampliação de vagas em cursos já existentes nas universidades federais, chegando a promover a sua duplicação, bem como a criação de novos cursos, sobretudo, de turmas noturnas, com vistas a receber a demanda de alunos inseridos no mercado de trabalho, formal ou informal, a promoção de inovações pedagógicas

²³ Dados de Medeiros, (apud PRESTES e SOUSA JUNIOR, 2017).

e o combate a evasão, entre outras metas, que teve o propósito de reduzir as desigualdades no país. Ainda que a maioria das universidades federais permanecesse centrada nas capitais, com o REUNI também foi promovida a interiorização das universidades com a criação de novas universidades e de novos campos acadêmicos gerenciadores de cursos que se propunham a ser mais adequados às características econômicas das regiões, ou mais demandados pelas populações locais. Ainda de acordo com Pereira, a expansão das Universidades Federais também se deram pela criação de 14 novas universidades, que segundo autor foi um dos resultados mais importantes dessa política.

Os analistas da conjuntura e do cenário do governo Lula, de modo geral, costumam inferir que a análise das políticas públicas para o ensino permite afirmar que a expansão e o crescimento do acesso trouxeram desafios qualitativos e de inclusão dos gestores e demais profissionais das instituições de ensino superior, impondo a necessidade de se pensar novas formas de inclusão sem desgastar a qualidade já alcançada pelas instituições federais, de modo a ampliar a qualidade, em geral, do ensino superior de maneira racional no país.

Em 2011, Dilma Rousseff assume o governo no Brasil, dando continuidade às políticas de Lula, inclusive na educação, investindo fortemente em políticas assistenciais e na expansão do acesso dos segmentos populares nas redes escolares, tanto de nível médio quanto superior. De acordo com estudos de Waldow (2014, p. 03):

[...] uma das grandes frentes de investimento do governo Dilma foi o Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e ao Emprego/PRONATEC, estabelecido pela Lei 2.513/2011 que pretendia ampliação da oferta de educação profissional e tecnológica por intermédio de projetos e ações de assistência técnica financeira.

No primeiro ano de governo, o referido programa destinava-se, sobretudo, a estudantes de nível médio, da rede pública, bem como à trabalhadores inscritos em programas federais de transferência de renda, segmentos das chamadas minorias sociais e em situação de risco social. Para tanto, foram previstos cursos de curta ou longa duração, presencial e a distância, de formação inicial e continuada, ou ainda de qualificação profissional, com conteúdos específicos. Para manutenção da frequência dos alunos nos cursos, o governo destinou ajuda financeira. A princípio, o programa atingia populações de regiões mais remotas e, só a partir de 2012, vai destinar-se aos maiores centros, com cursos técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e até programas de pós-graduação, de modo a consolidar o programa Brasil profissionalizado, com a pretensão de fortalecer a educação profissional tecnológica, integrada

ao ensino médio, colocando as escolas estaduais em parceria com o governo federal. (WALDOW, 2014).

Ainda de acordo com a autora:

Aprovado com o respaldo do Ministério da Fazenda, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Social, o PRONATEC passa a ser consolidado em 2012 como forma de formar a mão de obra através dos cursos técnicos em instituições habilitadas pelo MEC para esse fim, alcançando a grande massa da população em cursos ofertados na rede pública de ensino, ou na rede privada, pela ampliação do investimento dos bens públicos naquela instância (WALDOW, 2014 p.15).

As críticas feitas ao referido programa destacam a natureza tecnicistas do ensino, o qual restringe os conhecimentos à natureza operativa do setor produtivo o que não possibilita a formação de um sujeito social crítico capaz de entender as contradições dos processos sociais da sociedade capitalista, tão pouco um esclarecimento capaz de forjar um indivíduo autônomo, independente capaz de decisões conscientes.

Nessa mesma direção, Palangana, Bianchetti e Galuch (2002) apud Waldow (2014) diz que se a escola quando assume uma postura esclarecedora do que existe poderá contribuir para a conscientização sobre a dominação e a violência, com vistas a sua coibição, assim como fomentar um clima favorável à transformação da sociedade. E que é preciso apostar nesse potencial formativo para ir além das necessidades imediatistas e apontar para o futuro.

No que pese as críticas feitas a essa modalidade de ensino, ele representou uma interiorização do ensino, que, por conseguinte, convertendo-se em uma medida de democratização do acesso à educação técnica, no país, para as camadas mais pobres da sociedade brasileira. Esse programa também deu origem a uma parceria com o Sistema Nacional de Aprendizagem do sistema S, em parceria com a Indústria e comércio, com destinação de Bolsas-Formação, para aquisição de material didático, auxílio-transporte e auxílio-alimentação aos estudantes.

Aproveitando-se das mudanças na lei, proposta pelo governo Lula, Dilma Rouseff pode assumir o compromisso de até 2014 construir escolas em municípios com mais de 50 mil habitantes e cidades polo de microrregiões. O governo apostava no entendimento de que o Trabalhador qualificado, que frequentasse escola técnica, teria melhores salários, e mais garantia de emprego e que com a participação de professores e pesquisadores qualificados assumindo essa proposta, daria o salto do desenvolvimento, o que obviamente não ocorreu

como se esperava. Entretanto é importante registrar que logo a partir de seu primeiro ano de governo – 2011 - Dilma designa esforços para ampliar o que veio a serem chamados de “setores portadores de futuro”, quais sejam, a produção de “biotecnologia, agroenergia e fármacos”. Nessa direção foram dadas condições às instituições de pesquisa, criando parceria entre universidades e empresas para que fossem capazes de desenvolver, no país, remédios adequados e mais baratos, tecnologia para produção de produtos agrícola e de energias renovadas, além de pesquisas para produção de energias fósseis, em águas profundas. Nessa direção também se buscou o fortalecimento do “tripé empresas privadas-institutos tecnológicos-redes universitárias”. Tudo isso também teve como objetivo beneficiar o parque industrial do país, aumentar o emprego de qualidade e fortalecer a capacidade competitiva. Trata-se de uma soma de esforços que visava garantir a condução da sociedade brasileira à tecnologia e ao conhecimento. Tratou-se de uma evolução fundamental – a democratização no acesso à informação, à tecnologia, à cultura e ao conhecimento (EPSJV, 2020).

O governo também partia da concepção de que a revolução educacional passa também pela qualificação do ensino universitário, o que, segundo EPSJV (2020), lhe motivou a operar no sentido de reforçar a pós-graduação, investir (ainda com muitos limites) em equipamentos para as universidades e assegurar bolsas de estudo aos alunos mais necessitados, além de investir fortemente na ampliação da política de cotas, para segmentos que vias tradicionais sempre tiveram dificuldades de acesso a universidade. Felizmente todo o esforço para ampliar os acessos à educação não conseguiu se desvencilhar da satanização do ensino público superior, desenvolvida pela política neoliberal, tão pouco, conseguiu corrigir a histórica dicotomia entre a tratamento e a qualidade entre ensino fundamental e superior.

Pereira (2016), adotando dados de Primi e Albuquerque, afirma que ao final do governo Dilma Rouseff, o número de estudantes universitários no país era de cerca de 7,03 milhões, os quais frequentavam 2.416 instituições de ensino superior. Comentando, entretanto, que esse avanço não foi suficiente para satisfazer as necessidades de formação acadêmica no País, nem tão pouco foi suficiente para que o país atingisse as metas definidas pela UNESCO de elevar a oferta de vagas no ensino superior a pelo menos 30% da população do País entre 18 e 24 anos até 2020. Ressalta ainda que esses números atingidos representavam até o momento, apenas 17% da população acima definida.

No que pese os avanços que essa política tem representado para o processo de democratização da educação, pela efetiva inclusão dos segmentos populares na universidade, esses programas e ações governamentais, também se tornaram objeto de amplo debate crítico,

o qual levantou um conjunto de problemas e desafios para as universidades. Esse debate se apoiou em questionamentos e perspectivas conceituais, diferenciadas, tendo sido suscitado a partir de questões referentes à relação entre a quantidade e a qualidade dessa expansão do ensino superior, bem como dos desafios para criação de uma nova pedagogia de ensino superior gestada no diálogo entre a universidade e os segmentos populares que a ele começam a chegar com esses programas (PEREIRA e SILVA, 2010). Esse debate também permitiu a manifestação de uma pluralidade de ideias em torno da democratização do ensino superior e a promoção da igualdade de oportunidades numa sociedade desigual.

De acordo com a narrativa nos Estados democráticos, a pretensão desses dois últimos governos seria alcançar uma melhoria no campo social, com a redução das desigualdades. Sobre isso os autores em debate recorrem a Bobbio (1993), o qual defende que a igualdade de oportunidade representa a aplicação de regras de justiça para corrigir desigualdades, sendo necessário para tanto desenvolver mecanismos que favoreçam aos despossuídos. Os autores ainda afirmam que “[...] no âmbito da educação tal medida torna-se ainda mais necessária, visto que, historicamente a mobilidade social, ascendente na sociedade capitalista, é dependente dos níveis educacionais aos quais os indivíduos têm acesso” (PEREIRA e SILVA, 2010, p.13). Os referidos autores também afirmam que segundo Bobbio (1993,) “cabe ao Estado desenvolver políticas públicas que promovam maior bem-estar social aos grupos que se encontram em condições de exclusão e vulnerabilidade social” (Idem, p.13).

Outra vertente do debate crítico a essa política é formada pelos interlocutores que se referem mais propriamente à política de cotas para as minorias advindas de escolas públicas de má qualidade. Eles discordam do ingresso à universidade de segmentos que, pelas situações de desigualdade, nas quais se encontram, não possuíam condições de experimentar uma boa qualidade de formação e, por conseguinte, de competir no mercado de trabalho em iguais condições aos demais. Vale ressaltar que essa postura defende uma melhoria da qualidade de ensino fundamental e médio, de modo a nivelar todos no acesso ao ensino superior. Também na direção da crítica às políticas sociais mais estreitas, Hofling (2001 apud PEREIRA e SILVA, 2010, p. 15), defende que: “no âmbito das políticas educacionais, o Estado deve priorizar políticas públicas universalizantes, que garantam o acesso das classes populares ao conhecimento, visando a redução das desigualdades sociais”.

No que pese as intenções de ampliar o acesso das classes populares ao ensino superior e reduzir desigualdades, os mecanismos adotados não garantem igualdade de condições de competitividade no mercado de trabalho, tanto em decorrência de debilidades trazidas do

ensino médio, tais como problemas inerentes a leitura, escrita, capacidade de expressão e domínio de línguas, dentre outros, quanto no que concerne à relação de pertencimento de classe, o que permite se beneficiar do tráfico de influência.

Mas o que realmente conta nas críticas a essas medidas democratizantes é o fato de que essa democratização não se faz acompanhar de uma significativa melhoria na qualidade do ensino, cujos critérios de avaliação continuam presos aos aspectos de desempenho individuais de professores e aluno e ao fato de que as atenções ao ensino superior não se fizeram acompanhar, nem resultaram em melhorias no ensino médio e fundamental. Ainda assim, podemos concluir que houve uma ampliação das oportunidades de ingresso dos filhos da classe trabalhadora na educação de nível superior, ampliando os níveis de escolarização para inserção, de forma mais qualificada, no mercado de trabalho.

Também se conclui que esse movimento de expansão do ensino superior é absolutamente contraditório uma vez que fortaleceu o processo de privatização, dentro de uma relação público-privado, por meio de mecanismos de financiamento, no qual o setor privado é custeado pelo público. Esse movimento se efetuou de forma direta e indireta, não se limitando a criação da rede de universidades e faculdades privadas, mas operando-se, também, por meio de uma nova modalidade de privatização interna das unidades públicas pela construção de parcerias com empresas privadas, na compra de vagas e na produção de conhecimento que se converte em favor destas: no primeiro caso, a sobrevivência e ampliação das privadas se dão por meios do PROUNI - em que o Estado financia o estudo de alunos de baixa renda, no setor privado; no segundo caso são empresas que se beneficiam, pela apropriação, de conhecimentos científicos e tecnológicos, produzidos nas universidades. Algumas dessas empresas chegam a ser instaladas no interior dos campos universitários; outra modalidade é a imposição de taxas e outras condições semelhantes ao sistema privado, como a avaliação docente e discente por critério de produtividade. Pelo exposto sintetizamos nossas constatações teóricas dizendo que o movimento de expansão e democratização é complexo e contraditório, representando as mesmas contradições presentes nas relações da sociedade moderna da qual faz parte.

3. ORGANIZAÇÃO DO ENSINO E GESTÃO ACADÊMICA NOS IFS

3.1 O Processo de Construção e Trajetória Histórica dos Institutos Federais.

Continuando com o nosso tratamento metodológico, iniciamos nossa abordagem, por uma breve contextualização histórica do objeto em debate. Nesse sentido faremos aqui uma breve referência ao período que antecede o surgimento da Educação Profissional no Brasil.

Em uma nação que nasce marcada pelo trabalho escravo, a necessidade de ensino profissionalizante só vai surgir muito tardiamente. Durante todo o período colonial, o predomínio quase exclusivo do trabalho escravo restringiu, fortemente, a preocupação com a educação, principalmente com a educação profissional, pois a força física era o principal requisito do trabalho. Excetuavam-se algumas profissões artesanais para as quais era necessária alguma aprendizagem como alfaiate, marceneiro, oleiro etc. (CUNHA, 2005a). O advento do império não mudou radicalmente o ambiente educacional, pois o trabalho escravo ainda continuava dominante. A constituição de 1824, já fazia referência ao ensino primário gratuito, mas sem maiores consequências em virtude da falta de recursos disponíveis para sua implantação. Apesar do texto constitucional não abordar a educação profissional, ao longo do século XIX, algumas experiências foram sendo efetivadas (CAIRES e OLIVEIRA, 2016):

- a) Criação de 10 casas de educandos artífices nas capitais das províncias entre 1840 e 1865. De acordo com Cunha (2005a), essas casas mantidas pelos estados tinham como clientela os órfãos e desvalidos, com uma disciplina bastante rigorosa.
- b) Em 1854, com base na reforma de Couto Ferraz, foi criado no Rio de Janeiro o Asilo dos Meninos Desvalidos onde se ensinava os ofícios manuais.
- c) Em 1854, Dom Pedro II criou no Rio de Janeiro o Imperial Instituto dos Meninos Cegos e em 1856 o Instituto dos Surdos e Mudos.
- d) Em 1882, foi criada uma escola mista na Quinta da Boa Vista, destinada à formação profissional dos filhos das escravas libertos pela Lei do Ventre Livre.
- e) A reforma de Leôncio de Carvalho de 1879 incluiu no ensino de segundo grau, no município da corte, o ensino de ofícios manuais para os meninos e o ensino de trabalhos com agulha para as meninas.

No final do século XIX, com o fim da escravidão e o início do processo de industrialização, toma impulso iniciativas de ensino profissional para responder às necessidades da indústria nascente no Brasil (CUNHA, 2005b). Mas, mesmo nesse novo ambiente, há de se

considerar ainda o desprezo das elites dirigentes da época pelo trabalho, sobretudo o trabalho manual, o que se deveu à questão cultural que explica o desinteresse pela oferta de Educação Profissional.

A Primeira República ou República Velha, período compreendido entre 1889 e 1930, foi marcado pela extinção da escravatura, a instauração dos governos militares e civis e das oligarquias agrárias e pelo avanço do capitalismo ancorado pela expansão da industrialização e pelo processo de urbanização. O novo panorama socioeconômico da produção e da organização do trabalho decorrente desses fatores exigiu uma reorganização e uma nova sistematização da Educação Profissional visando, principalmente, a expansão do público a ser atendido por essa modalidade de ensino (CAIRES e OLIVEIRA, 2016). O público destinatário do Ensino Profissional, passou a ser a grande parcela mais pobre da população urbana com potencial para se transformar em força de trabalho para o emergente capitalismo industrial (MANFRIDI, 2002).

Com a promulgação da primeira constituição republicana, em 1891 e o estabelecimento do regime republicano, as correntes do pensamento liberal e positivista, que se constituíram na base de sustentação destes eventos, estavam em sintonia com os preceitos da igreja católica, pelos quais o Ensino Profissional deveria ser destinado aos desvalidos da sorte, como uma pedagogia de cunho tanto preventiva quanto corretiva. Enquanto esta se apoiava no trabalho nas oficinas como remédio para aquelas crianças e jovens com desvios de conduta social, a instrução preventiva proporcionaria o disciplinamento e a capacitação técnica deste público, desviando-os do caminho do pecado, dos vícios, dos crimes e da subversão política ideológica (CUNHA, 2000b).

Nesse contexto consolida-se a ideia bastante presente na concepção da Educação Profissional, quando do seu surgimento, que associava este ramo do ensino aos “desvalidos”, segmento mais vulnerável e marginalizado da sociedade, que incluía pobres, cegos, aleijados, ex-escravos, entre outros, ideia que perdurou entre final do século XIX e início da Segunda República, em que a Educação Profissional era vista pela sociedade da época como filantropia ou caridade (FONSECA, 1986).

Portanto, as primeiras décadas do Brasil Republicano, a formação para o trabalho, foi um expediente largamente usado pela classe dirigente do país como meio de contenção do que ela considerava “desordem social”, o que, na verdade, eram sinais de um cenário social dinâmico e em transição, moldado pelo processo de urbanização de onde emergia uma mobilização popular e classista em busca de melhores condições de vida e de trabalho (IFPB,

2015).

Foi numa conjuntura histórica, “marcada pelo desenvolvimento da industrialização, pela hegemonia do ideário positivista, pelo aumento da população urbana, pelo acirramento do número de imigrantes e dos movimentos anarcosindicalistas” (CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p. 45), que a Rede Federal de Educação Profissional Brasileira teve seu início. No governo de Nilo Peçanha, em 1909, houve a criação de 19 escolas de aprendizes e artífices, uma em cada Estado e na cidade de Campos, destinadas ao Ensino Profissional Primário e subordinada ao Ministério dos Negócios, da Agricultura, da Indústria e do Comércio, através da edição do Decreto Presidencial nº 7.566 de 23 de setembro de 1909. A justificativa para sua criação era a necessidade de prover as classes proletárias de meios que garantissem a sua sobrevivência, ideia expressa pelo termo “desfavorecidos da fortuna”, contido no Decreto.

Oliveira (2003) destaca que apesar do processo de industrialização e de urbanização, vivenciados nessa época, o país continuava sendo, predominantemente, agroexportador, de forma que quando da criação e instalação das referidas escolas estas estavam mais direcionadas para o ensino artesanal. Excetuava-se São Paulo que, em razão do surto manufatureiro ali verificado, direcionou seus cursos, em geral, para o setor fabril.

Manfredi (2002, p.94) caracteriza a Primeira República como um período de grandes transformações e ebulição social que deram origem a novas práticas e concepções de Educação Profissional:

[...] ao lado da concepção assistencialista e compensatória surgiram a concepção católico-humanista, orientada pelo trabalho como antídoto à preguiça, à vadiagem e as ideias revolucionárias, a concepção anarcosindicalista de educação integral e, finalmente, a visão de formação profissional para o mercado de trabalho – para o exercício de funções e atribuições dos postos de trabalho, segundo os padrões do regime fabril e do trabalho assalariado capitalista. As concepções emergentes, somadas àquelas do período anterior, configurar-se-iam como matrizes político-pedagógicas de referência ao longo de todo o século XX.

O Estado liberal, vigente na República Velha, vai dar lugar a nova fase republicana que tem como características “um estado forte, centralizador e intervencionista nos âmbitos econômico e social” (CAIRES e OLIVEIRA, 2002 p.51). Em relação à educação a concepção de Educação Profissional para o trabalho assalariado e para o emprego vai se tornando hegemônica em função, principalmente, do crescimento urbano industrial que vai fomentar a busca por uma nova organização do ensino profissional e métodos de ensino que atendessem

as demandas do capitalismo fundamentado na divisão técnica do trabalho, adequando-a à “organização científica (capitalista) do trabalho” (MANFREDI, 2002, p. 94).

Em 1930, logo após a chegada de Getúlio Vargas ao poder, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e iniciada uma reestruturação da educação brasileira. Esse órgão passa a supervisionar as escolas de aprendizes e artífices por meio da inspetoria do ensino técnico profissional, órgão instituído em 1931, ampliando os espaços que vão estruturar o ensino Profissional (SANTOS, 2010). Este Ministério desenvolvia atividades pertinentes a vários outros, como saúde, educação, esporte e meio ambiente e coordenou importante reforma educacional.

Na gestão de Francisco Campos, primeiro titular do Ministério da Educação e Saúde Pública, foi instituída uma política educacional autoritária, inspirada no fascismo italiano. Na gestão desse ministro, entre outras medidas, foram encaminhadas e definidas as seguintes questões (CAIRES e OLIVEIRA, 2002, CUNHA, 2000c):

- a) Instituição do ensino religioso nos currículos das escolas primárias, secundárias e normais em todo o país;
- b) O Estatuto das Universidades Brasileiras, que definiu duas formas de organização didático-administrativa do Ensino Superior;
- c) Reforma do ensino secundário, no que diz respeito ao seu conteúdo, finalidade, duração e estrutura.

Em relação ao ensino profissional, apesar de uma conjuntura socioeconômica favorável à criação de uma estrutura propícia à oferta do ensino industrial, a única medida inserida no contexto da Reforma de Francisco Campos referia-se à organização do Ensino Comercial, que instituiu um sistema paralelo, composto de cursos médios (propedêutico, Auxiliar e Técnico) e do Curso Superior de Finanças (ROMANELLI, 2005).

Em 1932 surge o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que vai tecer severas críticas à questão da histórica dualidade do sistema escolar brasileiro que se traduz pela coexistência de dois sistemas de ensino: um voltado para a capacitação profissional, direcionado para a população mais pobre e a outra direcionada para a elite intelectual, dirigente da nação. Os debates relativos à educação, à época, foram polarizados por duas concepções de educação: uma de cunho tradicional defendida por representantes das escolas católicas, cuja defesa recaía no ensino particular, confessional e o direito das famílias escolherem a educação para seus filhos; e outra centrada na defesa de uma educação gratuita, laica, de qualidade e de cunho democrático, ligada ao movimento escolanovista (CURY, 2014).

Cairo e Oliveira (2016) nos informam que o referido manifesto foi assinado por 26 pioneiros, marcando a posição de muitos educadores importantes, como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, entre outros, colocando o ensino secundário como de capital importância para o plano de reconstrução nacional, através da educação.

A constituição de 1934, com forte influência do manifesto de 1932, definiu como competências privativas da união, entre outras, traçar as diretrizes para a educação nacional. Sobre essa questão Caires e Oliveira explicitam que:

No capítulo que tratou, especificamente, *Da educação e da cultura* é nítida a priorização dos princípios do movimento renovador, consubstanciado na Escola Nova, sobre tudo nos artigos referentes: à educação como direito de todos e deveres dos poderes públicos e da família; à fixação do plano Nacional de Educação; à ação supletiva do Estado em relação ao ensino primário obrigatório; à gratuidade do ensino; à descentralização do ensino; e a tentativa de organização de recursos fixados para a educação (ROMANELLI, 2010 apud CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p.56).

Nas décadas de 1930 e 1940 a economia brasileira redireciona seu eixo produtivo das atividades agroexportadoras para a industrial, dando grande impulso a este setor. “Assistiu-se nessa época a uma expansão da Educação Profissional no Brasil, em atendimento às necessidades econômicas, decorrentes da implantação efetiva do parque industrial brasileiro, consolidando-se a modalidade de ensino profissionalizante destinada à formação de mão obra especializada” (PORDEUS, 2019, p. 56).

A Carta Constitucional de 1937, outorgada, após o golpe que instaurou o Estado Novo e fechou o Congresso Nacional, apesar de não ter a mesma amplitude que a da anterior, no que tange à educação profissional, incluiu de maneira explícita o Ensino Profissional como dever do Estado. Em 13 de janeiro do mesmo ano, a Lei nº 378 transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices e a Escola Normal de Artes e Ofícios Venceslau Brás, em Liceus Industriais. Essas escolas passaram a oferecer todos os ramos e graus de ensino. Tal experiência que foi fortalecida quando o ensino técnico, profissional e industrial passou a ser legitimado pela referida Carta Constitucional que, voltada para a garantia do desenvolvimento econômico do país, determinou como objetivo para o ensino, atender as demandas do mercado industrial e comercial. Embora empenhada mais propriamente no avanço do capitalismo, é a primeira vez que o ensino profissionalizante é tratado em uma constituição brasileira, mas continuando a destiná-la às “classes menos favorecidas”.

Em decorrência da eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), intensificaram-

se a fabricação e a exportação de produtos brasileiros, através da política de “substituição de importações” estabelecida pelo governo Vargas. Essa orientação ampliou o processo de industrialização do país, havendo a necessidade de formar trabalhadores qualificados para atender as demandas do setor produtivo. Fez-se urgente a organização e expansão da oferta e da qualidade do ensino industrial. Nessa direção, foram empreendidas algumas medidas em três diferentes frentes (CAIRES e OLIVEIRA, 2016).

Uma delas, para além do campo escolar propriamente dito, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) também passam a intervir no ensino profissionalizante, quando da criação na década de 1940, conforme determinava a constituição de 1937, em paralelo ao sistema oficial, o chamado “Sistema S” - SENAI e SENAC – os quais objetivavam a formação de aprendizes para a indústria e para o comércio, respectivamente. A partir destes a educação de adultos fica atrelada à educação profissional, confirmando a orientação dualista dada a esta modalidade de ensino entre ensino propedêutico e ensino profissionalizante (PORDEUS, 2019; CAIRES e OLIVEIRA, 2016).

É bastante interessante a observação de Oliveira (2003) em relação ao “Sistema S”:

[...] ao contrário do que foi veiculado, a criação do Senai e do Senac não se constituiu em uma iniciativa do empresariado que, na época, resistia à instituição de uma aprendizagem sistemática, vinculando trabalho e escola. Além disso, os empresários também se opuseram à remuneração dos trabalhadores-aprendizes. Na verdade, a criação desses serviços foi uma imposição de Vargas, que obrigou os empresários a assumirem a capacitação dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2003 apud CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p. 61).

Outra iniciativa, culminou com a instituição das leis orgânicas com a reforma do ensino de Gustavo Capanema, a partir de 1942. Denominada de *Reforma de Capanema*, essas reformas ficaram conhecidas como Leis Orgânicas do Ensino. Institucionalizadas nos anos ditatoriais do governo Vargas e no ano seguinte ao fim do Estado Novo, estas leis redefiniram os currículos e as articulações entre cursos, ramos, ciclos e graus, que resultaram no deslocamento do Ensino Profissional para o grau médio e a criação dos Cursos Técnicos. (MANFREDI, 2002; CUNHA, 2000c; CAIRES e OLIVEIRA, 2016).

E, finalmente, a terceira medida, consistiu na transformação, em 1942, através do Decreto no 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, dos liceus industriais em escolas industriais e técnicas (MEC, 2019), as quais “[...] passaram a oferecer uma formação profissional em nível equivalente ao do secundário, uma vez que os alunos formados nos cursos técnicos ficavam autorizados a ingressar no ensino superior em área equivalente à da sua formação” (ANTUNES, 2015, p.51).

Estas Escolas passaram a integrar, conjuntamente, com as novas Escolas Técnicas criadas no Rio de Janeiro, Ouro Preto e Pelotas, a Rede Federal de Estabelecimentos de Ensino Industrial, destinada, especialmente, à oferta dos cursos Técnicos definidos pela Reforma Capanema (BRASIL, 1942). Sobre esse período acima analisado, Caires e Oliveira explicitam que:

Constata-se que a Era Vargas, especialmente o período do Estado Novo (1937 -1945), assumiu uma postura educacional conciliadora e mediadora, frente aos grupos ligados à pedagogia renovadora que, em última instância, buscou garantir uma educação intelectual e humanística para a classe social e economicamente dominante, destinando o Ensino Profissional às camadas menos favorecidas, reforçando, assim, uma organização escolar dualista, consoante com divisão técnica do trabalho (CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p.65).

De acordo com Manfredi (2002), no período que sucedeu o Estado Novo, de 1945 a 1964 o Estado continuou exercendo o papel central como agente do desenvolvimento econômico e principal protagonista dos planos, projetos e programas de investimentos que alicerçaram o parque e o empresariado industrial. No campo político e institucional, conforme Caires e Oliveira (2016), destaca-se o retorno ao regime democrático com a promulgação, em 1946, da quarta Constituição Republicana do Brasil, que estruturou uma nova organização político-partidária, de caráter populista, que predominou no período acima referido. Ainda, segundo o autor, “Esta Constituição se caracterizou pelo espírito liberal democrático, aproximando-se muito da Carta Magna de 1934, inspirada nos preceitos dos *Pioneiros da Educação Nova*” (CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p.66).

Deve se destacar também, nessa Constituição, a vinculação obrigatória de parte dos impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para o desenvolvimento do ensino, como também a competência e a responsabilidade da União para legislar sobre as diretrizes e bases para educação nacional.

No contexto econômico da década de 1950, destaca-se o Plano de Metas, implementado pelo governo Juscelino Kubitschek (JK). Segundo esse plano, ocorre a ingerência do Estado na economia em geral e, especialmente, no setor industrial que ganha uma nova dinâmica, impulsionada, principalmente, pela chagada no Brasil das empresas multinacionais, notadamente da indústria automobilística. São essas empresas que, efetivamente, vão ser responsáveis pela substituição do modelo agrário-exportador, acima mencionado, pelo nacional-desenvolvimentista apoiado na abertura do Brasil à entrada do

capital internacional e um significativo volume de investimento nas áreas de infraestrutura, especialmente, na produção de energia e transporte. Em relação a esse contexto Caires e Oliveira (2016, p. 69) observam que:

O grande expansionismo do setor industrial, nesse período histórico, foi desencadeado, principalmente, devido à indústria automobilística, que provocou a vinda de montadoras, oriundas dos Estados Unidos e de países europeus, que, além de receber subsídios, tiveram direito à isenção de impostos (OLIVEIRA, 2003 apud CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p. 61).

Segundo Tavares (2012), esse processo marcou uma nova conjuntura, caracterizada por uma crescente demanda por trabalhadores, de quem se exigia uma força de trabalho dotada de maior qualificação. Isso impulsionou a expansão da oferta de educação profissional e, conseqüentemente, da construção da rede federal, inclusive com uma série de acordos de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira, firmados entre o Ministério da Educação e a United States Agency for International Development (USAID).

Nesse sentido, em 1959, as escolas industriais e técnicas vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura, foram transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais, adquirindo, em termos legais, autonomia didática, financeira, administrativa e de gestão. “Essa autonomia institucional conferiu uma maior flexibilidade a essas instituições, que se traduziu no aumento do número de matrículas e em uma melhor adequação dos cursos ofertados às realidades e necessidades locais” (CUNHA, 1977 apud CAIRES e OLIVEIRA, 2016).

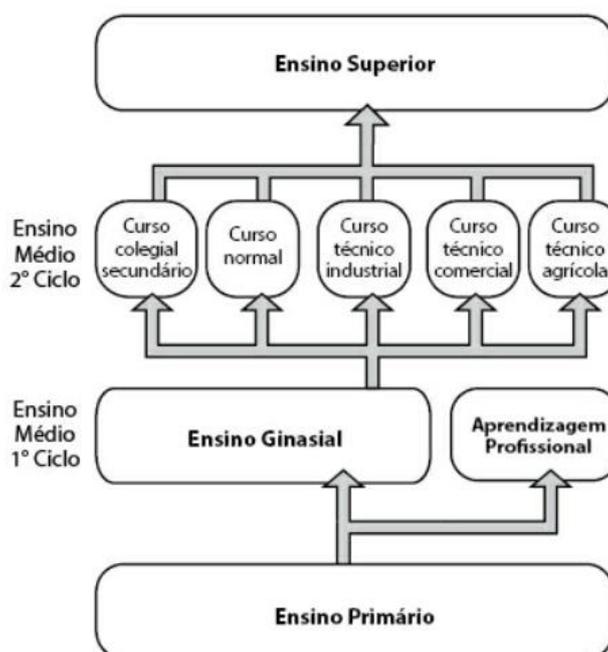
Depois de um longo período de debates e discussões, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDBEN/61) - Lei Nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Nela o ensino profissional é equiparado ao ensino acadêmico (MEC, 2019). Tavares (2012) refere-se a esse dispositivo normativo como a primeira tentativa de equivalência entre ensino técnico e ensino propedêutico, permitindo que os egressos do ensino secundário da mesma área profissionalizante pudessem acessar também o ensino superior. Para Antunes (2012) a referida lei articulava os ensinos secundário e profissional, como forma de intensificar a formação de técnicos, mão-de-obra indispensável, diante da aceleração do processo de industrialização. Pordeus (2019), considerando a crescente mobilização estudantil existente naquela época, observa que a LDBEN/1961:

[...] foi uma derrota para o movimento estudantil, que defendia a supressão

dos exames vestibulares e expansão e massificação do ensino superior e atendeu aos setores mais conservadores e privatistas concedendo tratamento igualitário às escolas públicas e privadas por parte do Estado. (p. 58)

Sobre a questão da dualidade estrutural historicamente presente na educação brasileira, Manfredi (2002, p. 103) comenta que “mesmo após a promulgação LDBEN/61, a dualidade estrutural ainda persistiria, embora se tivesse garantido maior flexibilidade na passagem entre o ensino profissionalizante e o secundário” De acordo com a LDBEN em pauta, o sistema educacional brasileiro apresentou a seguinte configuração:

Figura 1 – Estrutura do ensino segundo a LDBEN/61



Fonte : MANFREDI (2002).

Há de se destacar, ainda, neste período, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), criado para atender a necessidade de oferta de treinamento rápido e imediata dos trabalhadores, visando suprir a grande demanda de força laboral requerido pelo processo de aceleração da economia e pelo crescimento industrial, marcas principais do período analisado. “Esse programa, embasado nos princípios da Teoria do Capital Humano foi desenvolvido de acordo com o método americano *Training Within Industry* (TWI) e contou com ampla participação do SENAI e do SENAC, para sua institucionalização” (CUNHA, 2000 apud CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p. 74).

No ano de 1964 foi deflagrado o golpe militar pela elite política e econômica do país, apoiada pelo governo dos Estados Unidos, motivada pela insatisfação com as posições ideológicas do Governo João Goulart (1961 – 1964), que assumindo a presidência da República após renúncia de Jânio Quadros, tentou fazer reformas estruturais no país.

Os anos de 1964 a 1985 correspondem ao longo período da ditadura militar. Caracterizado, no campo político, pelo autoritarismo e centralismo do poder, supressão dos direitos constitucionais de parte dos cidadãos que se opunham ao regime autoritário, repressão aos movimentos populares, censura aos meios de comunicação, perseguição policial e militar, prisão e tortura dos opositores do regime, levando ao exílio, intelectuais, artistas e políticos, entre eles, o educador Paulo Freire, que virou referência mundial em alfabetização de jovens e adultos (PORDEUS, 2019).

O regime militar, iniciado em 1964, desmantelou, em parte, o movimento estudantil e os movimentos de educação popular, que foram inicialmente foco de resistência dentro das universidades e centros sociais populares, mas com o “endurecimento” do regime em 1968, a perseguição a estudantes, intelectuais e líderes dos movimentos sociais foi extremamente violenta e atingiu decisivamente estas manifestações (GERMANO 2011 apud PORDEUS, 2019. p 58).

No campo econômico, conforme Manfredi (2002), os governos militares tiveram como centralidade uma política de desenvolvimento voltada para os grandes projetos nacionais, entre eles, a construção dos polos do Rio Grande do Sul, a expansão dos núcleos de exploração e produção de petróleo na bacia de Campos, Bahia e Sergipe e a construção da hidrelétrica de Itaipu, fazendo a necessidade de desenvolver vários programas para formação de mão-de-obra em massa, como a revitalização do PIPMO, programa já comentado anteriormente nesta seção. Sobre este tema o autor explicita, ainda, que:

O treinamento ministrado pelos convênios do PIPMO foi executado pelas instituições existente de formação profissional, Senai e escolas técnicas da rede federal, para uma capacitação rápida e imediata dos trabalhadores. Os cursos tinham duração breve e abarcavam um conteúdo reduzido, prático e operacional. A perspectiva tecnicista dos projetos de desenvolvimento desse período fortaleceu o Sistema S e as iniciativas das empresas privadas e estatais, por intermédio do PIPMO e da Lei 6.297/57, que concedeu incentivos fiscais para que as próprias empresas desenvolvessem seus projetos de formação profissional. Essa Lei e sua regulamentação concederam às pessoas jurídicas a possibilidade de deduzir do lucro tributável, para fins de imposto

de renda, o dobro das despesas realizadas, no País, com projetos de formação previamente aprovado pelo Ministério do Trabalho (MANFREDI, 2002, p.104).

Com o fechamento da ordem democrática e consolidação do regime autoritário, muitas mudanças foram operadas na política e no sistema educacional brasileiro, de modo a impedir que a formação profissional se desse dentro de uma perspectiva crítica e politizadora. Pordeus (2019) referenciada em Germano (2011), nos apresenta uma síntese, destacando os principais eixos que nortearam a política educacional deste período:

Controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis; 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a “teoria do capital humano”; 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital; 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino (p.58).

Neste contexto, conforme Caires e Oliveira (2016), a educação passa a ser considerada como a “mola propulsora” do desenvolvimento nacional e, nesse sentido, deveria estar voltada para o mercado de trabalho, em consonância com os pressupostos da concepção tecnicista²⁴. Essa posição foi consolidada com a vinda de consultores norte-americanos e pelo financiamento da *United State Agency for Internacional Development (USAID)*, cujo objetivo central, era estruturar uma rede de escolas para a capacitação de jovens para o mercado de trabalho. Assim, no período de 1964 a 1968, foram firmados os conhecidos acordos MEC-USAID que, conforme Oliveira (2003), objetivavam dar suporte técnico, exercer assessoria pedagógica e, principalmente, promover a doutrinação ideológica, com base na ideia de que a educação seria capaz de integrar o país ao capitalismo monopolista.

De acordo com Caires e Oliveira (2016), nesse período histórico, todos os partidos políticos tiveram suspensas suas atividades e criados e permitidos apenas dois, como também (ARENA e MDB). O país passou a ser governado através de Atos Institucionais e Complementares; Lei de Segurança Nacional e Decretos.

Com relação à educação, de acordo com os autores, pode-se destacar na Constituição de 1967, promulgada pelo regime militar, a ampliação do ensino obrigatório para oito anos e,

²⁴ A teoria tecnicista foi desenvolvida nos Estados Unidos, na década de 1960, e teve como principal objetivo fazer com que as Escolas assumissem o modelo empresarial e se inserissem nos padrões de racionalização e da produtividade capitalista (OLIVEIRA, 2003)

por outro lado, a extinção da vinculação orçamentária para a manutenção e o desenvolvimento da educação o que, segundo Cury (2014a), resultou em expressiva queda de recursos para a educação, arrocho no salário dos professores, crítica aos currículos e aos aumentos nos índices de evasão e repetência, atingindo, especialmente, as populações urbanas das periferias.

No ano de 1967 aconteceu a ampliação da Rede Federal de Estabelecimentos de Ensino com a transferência dos órgãos de ensino ligado ao Ministério da Agricultura para o MEC, expandindo a oferta de cursos Técnicos da área agrícola, passando a ser ofertadas, também, nas novas Escolas Agrícolas Federais. (BRASIL, 1967).

Conforme Caires e Oliveira (2016), no ano seguinte, em 1968, houve um acirramento de movimentos de oposição ao regime que levou a uma reação forte do aparelho repressivo do Estado, culminando na edição do Ato constitucional n. 5 (AI-5). Seus efeitos imediatos foram a decretação do recesso do Congresso Nacional; intervenção nos Estados e Municípios; e suspensão dos direitos políticos. No ano seguinte, na primeira emenda à constituição de 1967, que legitimou todos os atos institucionais determinados pelo regime militar, paradoxalmente, foi institucionalizado, pela primeira vez, a explicitação da educação como um dever do Estado (HORTA, 2005).

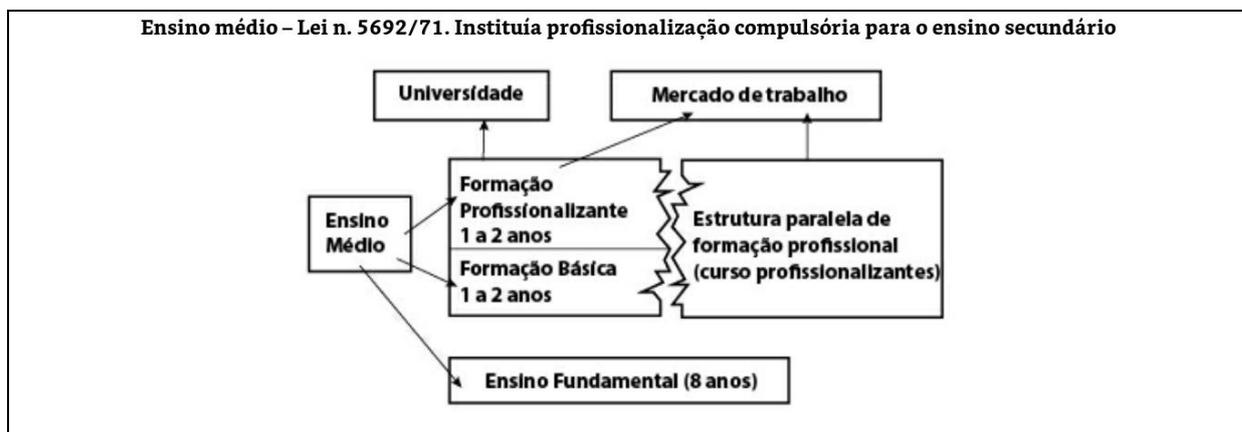
O período compreendido entre os anos de 1968 a 1973, corresponde ao ciclo de expansão econômica, conhecido como Milagre Brasileiro, o qual se deu em um contexto de forte intervenção do Estado na economia e teve como resultado, a médio e longo prazo, um expressivo endividamento externo. Na área educacional, destaca-se, nesse período, a criação pelo presidente Costa e Silva, do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (PREMEM), cuja atuação foi direcionada para o planejamento, a execução e a avaliação dos programas para o ensino médio, como também a instalação do Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoa para a Formação Profissional (CENAFOR), com o objetivo de preparar docentes, técnicos e especialistas, no âmbito da formação profissional (CAIRES e OLIVEIRA, 2016).

A implantação de grandes empresas apoiadas no capital internacional monopolista tornou difícil o empreendedorismo de pequenos negócios que proporcionasse uma ascensão social para determinados segmentos da população, o que tornou o ensino superior, quase que exclusivo, em um mecanismo de ascensão social, elevando significativamente a demanda por esse nível de ensino. Diante dessa realidade, o governo assumiu o controle da situação através da reforma universitária, no ano de 1969 e da profissionalização universal e compulsória para o Ensino de 2º grau, estabelecendo, formalmente, a equiparação entre os cursos secundários e

os cursos técnicos. Esta reforma foi regulamentada através da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que alterou a LDBEN/1961, fixando as diretrizes e bases para a organização do Ensino de 1º e segundo graus. (CAIRES e OLIVEIRA, 2016; MANFREDI, 2002, CUNHA, 1977).

A configuração do sistema de ensino profissionalizante, decorrente dessa legislação, até a aprovação da nova LDBEN, em 1996, encontra-se representado na figura a seguir:

Figura 2 – Estrutura do ensino segundo a LDBEN/1990



Fonte: MANFREDI (2002, p.106)

Como se pode observar na Figura 2, a estrutura do sistema formal do ensino profissionalizante era composto por uma rede de escolas públicas mantidas pela união, estados e municípios, além de uma outra rede mantida por entidades privadas, incluindo o sistema S (MANFREDI, 2002). Dessa forma, “o ensino secundário buscou, pelo menos na teoria, promover a extinção da dualidade educacional, na medida em que propôs uma trajetória única para todos os estudantes” (CAIRES e OLIVEIRA, 2016, p.80).

A lei 5.692/71, no que diz respeito à profissionalização compulsória, não logrou êxito. Sem condições objetivas de transformar todo o ensino público do 2º grau na perspectiva de articulação entre educação geral e formação profissional, apenas a rede federal conseguiu ministrar esta modalidade de ensino com um padrão razoável de qualidade, em função da sua experiência e estrutura em termos de corpo docente e condições de infraestrutura no que tange a oficina e laboratórios. A profissionalização não se concretizou nas demais escolas estaduais e municipais pela falta das referidas condições atribuídas à rede federal, além da histórica falta de recursos públicos para subsidiar a oferta obrigatória da Educação Profissional e, finalmente, no tocante às escolas privadas, estas se ajustaram a função propedêutica que a própria legislação permitia (MANFREDI, 2000; CAIRES e OLIVEIRA, 2016; OLIVEIRA, 2003).

A falta dessas condições materiais para atingir os objetivos acima deveu-se a um

conjunto de problemas inerentes à grande crise de reprodução do capital, que se inicia nos anos de 1970 e só vai ser superada com o processo de reestruturação produtiva a partir dos anos de 1990. Em meio a esse contexto, o capital pontua um conjunto de crises subjacentes e decorrentes, dentre elas, a crise do petróleo. Apesar da crise do petróleo e da recessão econômica mundial nos anos de 1970, o Brasil faz opção pela aceleração do crescimento econômico, fundamentada no II PND, que cobre o período de 1975 a 1979 (BRUM, 1998).

Nesse período, caracterizado por profundas mudanças no debate teórico-econômico e na política de educação profissional, vai se iniciar a transformação gradativa das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET. Já em 1978, através da *Lei nº 6.545, de 30 de junho*, três escolas técnicas federais (do Paraná, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro) são transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, que passam a ofertar cursos de graduação pós-graduação, além dos tradicionais Cursos Técnicos. Entretanto, somente bem mais tarde essas transformações vão atingir o conjunto das demais Escolas Técnicas, como trataremos mais à frente. Cunha (2000c) remete a questão da *profissionalização compulsória* quando observa que essa transformação foi uma estratégia política para desviar uma parcela significativa de candidatos ao ensino superior para essas instituições, retendo-os em cursos de curta duração, de menor valor econômico e simbólico, como cursos de Engenharia de Operação e de Formação de tecnólogos. Segundo Caires e Oliveira (2016, p. 85-86):

A partir de meados da década de 1970, ficaram cada vez mais evidentes as dificuldades relativas à implantação da *profissionalização compulsória*, inclusive porque o progresso anunciado pelo milagre brasileiro não se concretizou nos patamares planejados nem se fez de forma autossustentada, o que gerou grandes aumento do endividamento externo do Brasil.

No período da década de 1980, não se registrou avanços significativos na área da educação, como de resto, também não se deu na área econômica. Esse período, também conhecido como a década perdida, foi marcado por profunda estagnação da economia mundial e, em especial, no Brasil, cuja crise se traduziu em endividamento externo, achatamento progressivo dos salários, grande concentração de renda, altos índices de inflação, entre outras mazelas sociais e econômicas, que impactaram o desenvolvimento do país (BRUM, 1998). Tem-se ainda como corolário dessa conjuntura socioeconômica, a subserviência do Brasil ao capitalismo financeiro internacional decorrente da sua entrada na dependência da ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI), resultado de uma busca, sem sucesso, para saída da crise,

com o fim da euforia relativa ao *Milagre Brasileiro*, sobretudo, como herança da crise mundial do capitalismo iniciada a partir da grande crise do petróleo (CAIRES e OLIVEIR, 2016).

Tudo isso, contribuiu para aprofundamento dos níveis de precarização da vida social no País, sobretudo dos segmentos populares que via na ordem inversa ao seu empobrecimento absoluto, a ampliação do enriquecimento vertiginoso dos segmentos das classes dominantes, protegidas pelos recursos públicos estatais, à custa da ampliação da dívida externa Brasileira. As insatisfações decorrentes desse quadro geraram a construção de uma força política de oposição ao regime, cujos movimentos ocuparam os espaços públicos de manifestações de rua, denunciando a precariedade da vida dos segmentos mais pobres e pedindo o fim do regime militar e a reconstrução do Estado democrático de Direito. O crescimento desse movimento na primeira metade da década de 1980 foi responsável pelo desgaste do regime autoritário e fortalecimento das forças democráticas, que ainda sobre a égide do último governo militar, consolidou-se enquanto movimento de redemocratização do País e já apresentou as diretrizes para a construção de um Estado Democrático de Direito, que ficou conhecido como Nova República. Embora a construção desse formato de Estado tenha se iniciado em meados da década de 1980, em cujo patamar o congresso elabora, com amplo apoio popular, a chamada constituição cidadã, a qual vai ampliar significativamente os direitos sociais e o exercício da cidadania, ampliando conseqüentemente, os serviços inerentes às políticas sociais. Entretanto, os efeitos econômicos dessas mudanças para a sociedade, só vão aparecer na década seguinte, associada ao movimento de reestruturação do capital que, por sua vez, ao longo das últimas décadas, vai outra vez, corroer o estado na garantia desses direitos constitucionais.

Somente nos anos de 1990, vai apontar uma nova configuração econômica nacional com a adesão efetiva aos princípios do Consenso de Washington, pautado na dinâmica da globalização. Processo marcado pela intensificação da monopolização do capital, através da formação dos grandes blocos econômicos e dos consórcios de capitais transacionais, mas, sobretudo, pela ampliação do uso de tecnologia, associada a uma nova reestruturação dos processos de produção, com mudanças significativas nos métodos de gestão da produção e da força de trabalho. Tudo isso vai exigir mudanças na política de educação, reconsiderando, sobretudo a valorização do ensino técnico profissionalizante, centrando-se, mais significativamente, no caráter tecnicista.

Os anos de 1990 foram decisivos no processo de reestruturação produtiva brasileira, enquanto caminho escolhido pelas classes dominantes para saída da crise do capital. Isso implicou em profundas mudanças na estrutura e funcionamento do Estado, incluindo suas

políticas sociais, dentre elas a da educação. Essas mudanças, de um lado, tinham como objetivo fundamental a redução do papel do Estado nas ações ditas de responsabilidade social e, de outro, direcionar a formação profissional para atender as demandas do mercado. Foi nesse sentido que muitas mudanças foram operadas na área de educação, sobretudo, na direção de uma capacitação técnica para o mercado. Na contramão desse direcionamento, os movimentos sociais reivindicavam um ensino mais democrático e de qualidade e é em meio a essa dupla e contraditória demanda que se iniciam, no governo de Itamar Franco, através da *Lei Federal nº 8.984 de 1994*, as mudanças no ensino profissionalizante.

Esse processo institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, permitindo e já anunciando, a transformação das antigas Escolas Técnicas em CEFETs, e abrindo caminho para que as escolas Agrotécnicas Federais também fossem integradas ao sistema. Entretanto essa Lei continha um dispositivo, no artigo quinto que também dificultava a ampliação do próprio sistema, tendo em vista que a expansão da educação profissional só se daria mediante um conjunto de parcerias entre estados, municípios e setores privados, que representava um grande entrave à expansão da Rede Federal, como se observa no artigo 5º, citado abaixo.

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, **somente** poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (Brasil, 1994, grifo nosso).

Dessa forma, as poucas unidades de ensino criadas durante o período de vigência desta lei, mantiveram-se vinculadas a outras autarquias federais pré-existentes, sob a condição de Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs), desprovidas de autonomia financeira, administrativa e pedagógica, “congelando” a expansão da Rede Federal (TAVARES, 2012).

Seguindo esse padrão de estagnação, aquele movimento de transformação das antigas escolas técnicas em CEFETs sofreu uma interrupção, sobretudo a partir do segundo metade da década de 1990. Dificultada por esse dispositivo, a retomada das mudanças das instituições já existentes, como dito acima, assim como, a implantação de novos CEFET só ocorre, efetivamente, bem mais tarde, a partir de 1999 (IFPB, 2014), quando vão ser criados mais dois Cefets - o da Bahia e do Maranhão (PORDEUS, 2019).

De acordo com avaliação desse processo, essa mudança confere a essas novas instituições (agora transformadas), a atribuição de atuar de forma verticalizada, em níveis mais elevados de formação. Desse modo, deve atender as exigências postas pelo novo padrão de

organização da produção, com a formação de engenheiros de operação e tecnólogos, reafirmando o vínculo dessas instituições de ensino com o mundo da produção (IFPB, 2015). Nessa direção, esse processo de transformação em CEFETS se estenderá a toda a rede e só vai se completar anos mais tarde.

No item abaixo, dedicaremos nossa abordagem à trajetória dos CEFETs, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e sua transformação em IFs, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, analisando na linha histórica os direcionamentos de cada governo, seus retrocessos e avanços, no que concerne à ampliação do ensino profissionalizante e ao processo de democratização da gestão.

3.2 Os IFs e as particularidades dos governos FHC e LULA.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e, sobretudo, os de Luís Inácio Lula da Silva representaram certo avanço em relação ao período de regime militar, no que consiste à Educação no país. O primeiro destes governos ficou preso ao projeto neoliberal de privatização e reforma do Estado. Desse modo, não apresentou avanços significativos, na área educacional, a não ser a expansão privatista da rede de ensino superior e profissionalizante, seguindo as diretrizes dos organismos financeiros internacionais e multilaterais.

Entretanto, na primeira década do século XXI, correspondente ao governo Lula, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica vivenciou, em termos propositivos, o maior processo de expansão de sua história, tanto na democratização do acesso, ampliação do número de matrículas e de instituições de ensino, quanto no fortalecimento do processo participativo, que vai assegurar a construção de formas de planejamento participativo e efetivação de nova modalidade de gestão das instituições educativas.

Nessa direção, este item apresenta uma análise do processo de mudanças da Rede Federal, especialmente a partir dos anos de 1990, quando se defiram as políticas de educação profissional e superior na gestão em cada um desses governos: Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 -2010) e, mais recentemente, na gestão de Dilma Rousseff (2011-2016). Busca-se enfatizar a expansão das instituições federais no Brasil.

O processo de expansão da educação profissional bem como sua interiorização tem sido objeto de estudos, especialmente a partir da segunda metade dos anos de 1990, quando se deu início a reformas da política de educação profissional e superior na gestão de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002). Seguindo a mesma lógica da Reforma de caráter

neoliberal do Estado, sob forte influência dos organismos financeiros internacionais, essa expansão ocorreu prioritariamente com o aumento de matrículas nas instituições privadas, ou com criação de novas instituições privadas de ensino superior (SGUISSARDI, 2011 *apud* TAVARES, 2012), em detrimento do sucateamento da rede pública, “acompanhada pela terceirização de serviços, além de algumas tentativas de privatização do ensino público” (TAVARES, 2012, p. 8). Contextualizando esse processo de ampliação e privatização do ensino superior e profissionalizante, o autor acima referido diz que:

A década de 1990 é marcada pela chamada Reforma do Estado, que se baseia no sucateamento e na posterior privatização de instituições estatais, bem como na terceirização de serviços públicos essenciais. Ao mesmo tempo, as transformações no mundo do trabalho e os avanços tecnológicos são as justificativas usadas para promover reformas educacionais profundas, quase sempre financiadas por organismos financeiros internacionais. A educação consolida-se como mais um setor empresarial, com destaque para a expansão do Ensino Superior privado (TAVARES, 2012, p. 8).

Considerando-se a postura mais crítica da rede de academia pública coube à Educação Profissional, sobretudo do setor privado, formar o novo perfil do trabalhador e construir a nova cultura do trabalho, em atendimento às novas formas de organização e gestão do trabalho e aos interesses do mercado. Todo esse processo de nova aculturação das relações produtivas de trabalho foi orientado teoricamente por um novo paradigma denominado de *acumulação flexível* (HARVEY, 1989). Portanto, esse movimento de reconfiguração, do mercado de trabalho se deu no contexto da crise do paradigma *taylorista-fordista* de acumulação capitalista, cuja tendência atualmente aponta para uma dinâmica de acumulação centrada na *flexibilização* dos processos produtivos, dos modelos de gestão empresarial e dos padrões de relações de trabalho. (SILVA; 2010). A *flexibilização*, operada nas relações de trabalho se confronta com aquelas adotadas no modelo de organização da produção fordista, aumentando a produtividade do trabalho, portanto os níveis de acumulação do capital aí empregado. Vale salientar que esse modo reestruturante traz como tendência principal as formas de trabalho precário, inclusive nos modelos de contrato.

Esse novo paradigma produtivo demandou ainda a necessidade de transferência para o trabalhador da responsabilidade pelo domínio das competências profissionais exigidas pelo mercado. Dessa forma, o trabalhador assume também a responsabilidade pela sua capacidade de empregabilidade, o que consiste em domínio de um saber técnico para operar novas tecnologias e responder a novas demandas dos mercados consumidores. Nesse contexto, para

desenvolver o novo perfil exigido pelo mercado, a massa trabalhadora vai assumir a condição de público alvo da Educação Profissional, buscando ser mais atualizada e informada com níveis mais elevados de escolaridade, de modo que possa ingressar de imediato no mercado de trabalho ao concluir o curso técnico e tecnológico. São jovens e adultos que desejam manter elevado o seu nível de empregabilidade (TAVARES, 2012).

Tudo isso conformou um conjunto de mudanças de paradigma, exigidas pelo chamado mercado de trabalho reestruturado, que impactou fortemente nos mecanismos e ações do Estado brasileiro frente à educação. Desse modo, a partir da década de 1990, a política da educação brasileira também é redirecionada com um processo de reformas, tanto no nível médio, quanto no superior, com vistas a adequar a profissionalização a essas exigências do mercado.

SILVA (2010) também faz referência a esse movimento de mudanças dizendo que apesar de se observar algumas inovações tecnológicas e organizacionais no parque industrial brasileiro, na década anterior, somente a partir de 1990, com a adoção no país de uma agenda neoliberal, a *reestruturação produtiva* se intensificou - inicialmente, no governo de Fernando Collor de Mello, com a adoção de uma agenda de *desregulamentação e privatização* de alguns setores da economia - mas foi efetivamente sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, na segunda metade desta década, que sucedeu um conjunto articulado de ações governamentais visando a *desregulamentação* das relações de trabalho e que, sob influência de organismos multilaterais, como o FMI, o Banco Mundial, o BID, a UNESCO, a OIT, entre outros, empreendeu-se um conjunto articulado e sistemático de iniciativas, visando colocar sob novas referências a questão da educação profissional.

Essas considerações de Silva corroboram com o debate de Tavares (2012) e justificam porque a partir da década de 1990, teve início uma grande reforma da educação profissional e tecnológica no Brasil, implementando profundas reformulação na legislação educacional, especialmente no ensino profissionalizante e superior, adotando instrumentos normativos que orientaram a execução de uma educação fundamentada na formação de mão de obra para o mercado de trabalho, sob a perspectiva dos princípios neoliberais que orientavam o Estado. Ainda de acordo com Tavares (2012), essa ação política deliberada do Estado teve como objetivos mediáticos reduzir os gastos públicos, em especial, com a educação e favorecer o empresariamento deste ramo de ensino pela rede privada.

Zago (2018) também destaca como objetivos dessas reformas a oferta da educação profissional, separada da educação geral, eliminando a possibilidade de ruptura do dualismo da educação no país e reforçando a fragmentação da educação profissional. Para o autor, a reforma

do Ensino Técnico empreendida em 1997, através do *Decreto 2.208 de 17 de abril de 1997*, teve o condão de reforçar essa dualidade estrutural da Educação Profissional no Brasil - a separação entre Educação Profissional e ensino propedêutico - em sintonia com as orientações dos organismos multilaterais que respaldam e legitimam as políticas neoliberais dos governos desse período.

Nesse sentido Zago afirma que:

A educação brasileira é caracterizada pelo dualismo estrutural da oferta de uma educação geral para a classe dominante e uma educação básica, geralmente associada à formação profissional, para a classe trabalhadora. No final do século XX, a educação profissional passou por uma reforma, marcada pela publicação do Decreto 2.208/1997 que oficializou a separação entre formação geral e formação profissional e ocasionou uma fragmentação na formação profissional. As escolas federais foram fortemente penalizadas por esta reforma, que culminou na estagnação da oferta da educação profissional pública (ZAGO, 2018, P.6).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394, aprovada em 1996 e o Decreto Federal nº 2.208/1997 vão constituir a base legal para a reforma, de que falamos, no ensino profissionalizante no Brasil, durante esse período. É importante ressaltar que esse Decreto regulamenta os artigos da LDB, no que tratam especificamente da educação profissional.

Considerando-se que o movimento de reestruturação produtiva do capital também impôs a reforma do Estado, tornando-o mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, a chamada “Reforma da Educação Profissional” é implantada dentro do ideário desse Estado Mínimo, com fortes reflexos na Rede Federal de educação profissional do país. O referido decreto representou um retrocesso em relação aos anseios populares de superação da estrutura dualista do ensino técnico, na medida em que proíbe o ensino integrado, “tratando ensino médio e educação profissional como cursos diferenciados, a serem desenvolvidos em articulação ou não” (PORDEUS, 2019, p. 60).

Em 1999, foi retomado o processo de transformação das Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica, iniciado em 1978. Na esteira desse mesmo projeto educacional, o governo brasileiro, à época, assina convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a implantação do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP).

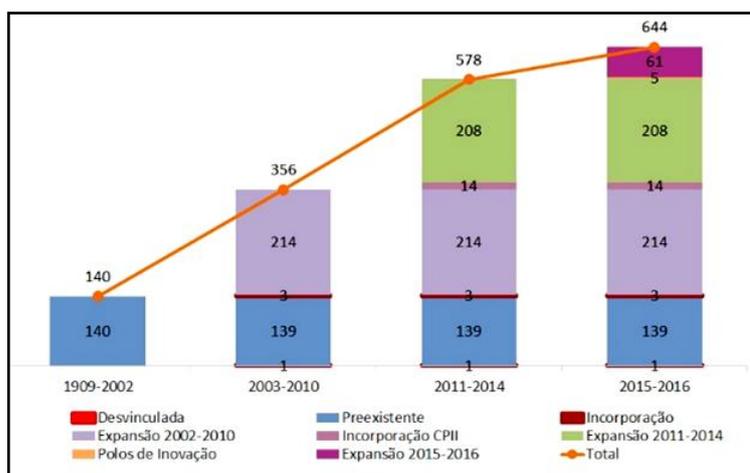
A partir do governo do presidente Lula, foi revogado o Decreto nº 2.208/1997,

substituído pelo Decreto nº 5.154/2004, o qual definiu um novo modelo de educação profissional a ser adotado no país. Portanto, a partir de 2004, com a publicação deste decreto, que trata do ensino médio e profissional, concomitante e subsequente, a política de educação brasileira retoma a oferta da formação geral integrada à formação profissional e adota uma nova política de expansão de vagas da educação profissional, juntamente com a interiorização de sua oferta.

A principal medida que impulsionou a retomada da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica foi a derrubada da Lei 8.948/94, a qual nos referimos anteriormente, como a responsável pelo “congelamento” da rede federal até o ano de 2005, quando o governo Luiz Inácio da Silva a substituiu através da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, considerada um marco histórico pelo fato de possibilitar a institucionalidade da retomada da expansão da Rede Federal, cujo conteúdo do parágrafo 5º modifica o conteúdo da lei anterior determinando “que a expansão da oferta de educação profissional ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais” (BRASIL, 2005).

A partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica se intensifica. Pois, se durante quase um século (1909 a 2002) foram construídas 140 instituições de Educação Profissional e Tecnológica no país; no período de 2003 a 2010, o MEC se propôs a construir 214 novas unidades federais, meta que foi atingida a contento e até superada na medida em que, outras unidades já ficaram encaminhadas, de modo que a contabilidade feita no ano de 2016 deu conta de que, até essa data, havia 644 (seiscentas e quarenta e quatro) instituições de ensino técnico e tecnológico no País (MEC, 2018), como especificado na Figura 3.

Figura 3 - Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica (em unidades)



Fonte: SETEC/MEC.

Frente aos dados que mostram a expansão dessa modalidade de ensino em cumprimento a nova institucionalidade acima descrita, é importante apresentar, em linhas gerais, os caminhos seguidos pelo referido governo ao lançar o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, cuja operacionalização foi dividida em três fases.

Em 2005, é lançada pelo Governo Federal a Fase I (2005-2007) do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT), com a construção de 64 unidades de ensino pelo Governo Federal, compostas por 37 novas Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs), 9 (nove) novas autarquias, além da federalização de 18 novas escolas que não pertenciam à rede federal (MEC, 2019). Esta primeira fase tinha como diretrizes:

Implantar Escolas Federais de Formação Profissional e Tecnológica nos estados ainda desprovidos dessas instituições. Além disso, seriam implantadas outras unidades, preferencialmente, em periferias de grandes centros urbanos e em municípios interioranos, distantes de centros urbanos, em que os cursos estejam articulados com as potencialidades locais de mercado de trabalho (SCHMIDT, 2010 apud THOMAZ, 2013).

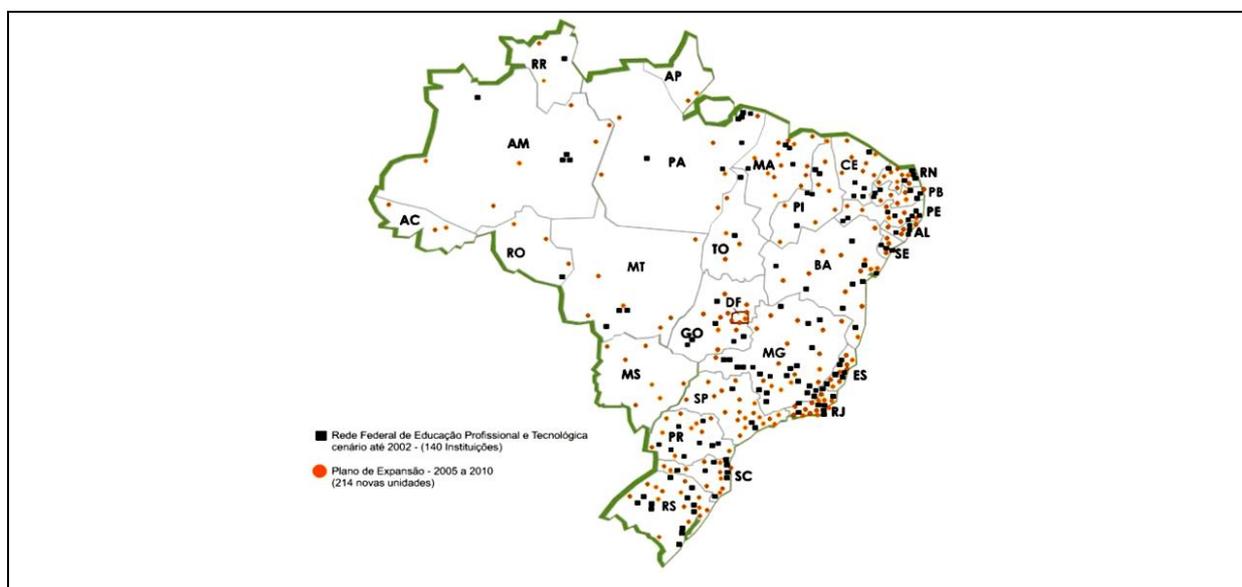
A Fase II teve sua vigência no período entre 2007 e 2010 e tinha como tema “*Uma escola técnica em cada cidade-polo do país*”, com implantação de 150 novas unidades de ensino, que somadas às 64 da Fase I, totalizam 214 previstas até 2010 (TAVARES, 2012). Neste período, tivemos a instituição de dois marcos normativos importantes que criaram um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica. Num primeiro momento, o Decreto nº 6.095/2007 estabelece as diretrizes para o processo de integração das instituições federais de educação tecnológica e a sanção da Lei nº 11.892/2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, possibilitando a interiorização dessa rede nos estados, com a constituição do sistema de institutos multicampi em todos os entes federados, viabilizando a proliferação regional e a interiorização sem elevação significativa dos custos administrativos (IFPB, 2014).

A expansão e interiorização seguiu um conjunto de critérios para definição das cidades-polo nas quais se observa o comprometimento do programa de expansão com o desenvolvimento local e regional: a distribuição territorial equilibrada das novas unidades; a cobertura do maior número possível de mesorregiões; a sintonia com os arranjos produtivos, sociais e culturais locais; o aproveitamento de infraestruturas físicas existentes e; a identificação de potenciais

parcerias (TAVARES, 2012).

A partir do lançamento da Fase II até o ano de 2010 contabilizava-se um total de 214 novas unidades de ensino que, somadas às 140 Escolas Técnicas pré-existentes, atingiriam o número de 356. A figura 4 ilustra a expansão até 2010:

Figura 4 – Mapa da Expansão da Rede Federal até 2010



Fonte: SETEC/MEC.

A Fase III foi lançada em 2011, pela presidente Dilma Roussef, dando sequência à expansão da Rede Federal iniciada pelo governo Lula da Silva, cujo objetivo era ampliar a presença dos Institutos Federais em todas as partes do território nacional, assegurando que cada uma das 558 microrregiões brasileiras pudesse contar com pelo menos um *campus* de Instituto Federal, estabelecendo um projeto de criação de mais 208 novas unidades até 2014 (MEC/SETEC, 2019).

Conforme observou Thomaz (2013), o Relatório de Gestão 2010 da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica informa que a Fase III tinha previsão de estender-se até 2020, conforme a vigência do proposto pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020). No Relatório, consta ainda que a Fase III propõe a implantação de 60 (sessenta) novas unidades de ensino a cada ano, levando a Rede Federal à configuração de 1.000 unidades ao final desta década. A autora observa, ainda, que:

A informação não é repetida no subsequente Relatório de Gestão 2011. Nesse contexto, encontram-se duas principais barreiras: o fato do PNE ainda não ter sido aprovado pelas instâncias cabíveis, sendo ainda um Projeto de Lei; e a vigência da Fase III ultrapassar o período da atual gestão

federal, o que poderá comprometer sua efetivação. Por fim, verifica-se que os canais de informação do MEC na internet não fazem referência a metas posteriores a 2014, evidenciando a possível descontinuidade do Plano após 2014 (THOMAZ, 2013, p.44).

Tavares apresenta os seguintes dados em relação aos resultados esperados após conclusão desta terceira etapa: “1 milhão e 200 mil alunos matriculados na Rede Federal e Institutos Federais presentes em 1 de cada 5 municípios brasileiros (2012, p.17). Partindo, ainda, dos mais recentes dados da SETEC, constatamos que a expansão e interiorização das instituições federais de EPT partiu, em 2006, de um total de 144 unidades e chegou em 2018 a um total de 659 unidades em todo o país, das quais 643 já se encontram em funcionamento. Tudo isso representou a construção de mais de 500 novas unidades, quantitativo que superou o que estava previsto nas três fases que totalizava 400 novas unidades (MEC/SETEC, 2018).

Devemos considerar ainda nessa fase, a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) o qual foi alvo de críticas por parte de políticos, movimentos sociais e profissionais da educação, “[...] sobretudo, pela possibilidade de repasse de recursos públicos para a iniciativa privada” (TAVARES, 2012).

Como podemos constatar pelo exposto até aqui, o período histórico dos governos de Luiz Inácio da Silva e de Dilma Roussef foi marcado por uma profunda reformulação da Rede Federal, destacando-se a implantação de novas unidades de ensino e a instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica através da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, ao mesmo tempo em que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), instituições multicampi especializadas na oferta de educação profissional tecnológica em todos os seus níveis, com autorização para ministrar educação superior, programas de pós-graduação lato e stricto sensu.

Em relação ao novo contexto político, social e econômico em que se inicia essa reformulação, Tavares (2012), observa que,

Na primeira década do século XXI, o Estado brasileiro assume uma postura mais progressista no campo da educação, tendo em vista a composição de um governo democrático-popular. Algumas medidas adotadas seguem na contramão das políticas neoliberais do período anterior, com destaque para a retomada do investimento público nas instituições de ensino federais. Mas a despeito da implantação de novas escolas técnicas e universidades federais pelo Brasil, a ampliação do atendimento continua ocorrendo predominantemente na rede privada (p. 10).

Os Institutos Federais foram criados a partir da transformação/integração das já existentes instituições de ensino federais - Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS), de Escolas Técnicas Federais (ETF), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais – criando assim a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica - RFEPT (BRASIL 2008).

O Decreto nº 6.095/2007 definiu essas instituições juridicamente como autarquias, conferindo-lhes autonomia administrativa, patrimonial, didática, pedagógica e disciplinar, traçando as primeiras diretrizes para estas instituições. A lei de sua criação equipara estas instituições às universidades federais, nas questões relacionadas aos processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e de cursos superiores, conferindo aos IFETs autonomia para criar e extinguir cursos e para registrar os diplomas dos cursos por eles ofertados (BRASIL, 2008), sendo oportuno elucidar que a garantia da autonomia é uma grande transformação da rede de ensino, pois até a década de 1990, as poucas unidades de ensino criadas estavam vinculadas às autarquias federais (TAVARES, 2012).

Com esses dados, podemos concluir que esse período representou um avanço significativo no que concerne à expansão e democratização do ensino profissionalizante e superior, garantindo o acesso ao ensino profissional e acadêmico a um número significativo de jovens e adultos de todas as classes, sobretudo, aos segmentos mais populares da classe trabalhadora, residentes em periferias e localidades do interior dos Estados, onde não existia instituições educativas desse porte. E como veremos no item a seguir esse período não representou apenas uma expansão de unidades de ensino, como também um avanço no processo de gestão administrativa das referidas instituições e gestão pedagógica do processo de ensino e formação acadêmica e profissional.

3.3 A Construção da Estrutura Organizativa da Gestão Democrática no Âmbito dos Institutos Federais.

A abordagem sobre a construção da estrutura organizativa da gestão democrática, no espaço institucional da educação em qualquer localidade exige que se considerem os processos históricos, políticos e econômicos, que caracterizam a conjuntura do desenvolvimento humano e da dimensão civilizatória do espaço territorial no qual essas instituições educativas se inserem. Partindo dessa lógica, a análise da gestão democrática que se pretende vai refletir as relações de poder e, por conseguinte, a correlação de forças entre as classes e segmentos da sociedade, existentes no contexto social, os quais se expressam no fenômeno das desigualdades entre os

cidadãos.

A estruturação da gestão na área da educação, como em qualquer outra área, faz parte de uma política inerente à formação social na qual se insere. Nesse sentido, vale lembrar que tratamos aqui da estrutura de gestão na educação a partir de instituições acadêmicas situadas no contexto de uma sociedade capitalista, que permite a existência de relações profundamente contraditórias, seja na versão democrática, seja na versão autoritária. Assim, ao mesmo tempo em que o sistema produtivo dessa sociedade se apropria de suas produções científicas, transformando-as em propriedades privadas a serviço da reprodução do capital, o Estado correlato a esse sistema permite a construção de uma estrutura mais democrática de gestão dos setores educativos, cujas relações são mais apropriadas à formação técnica e intelectual e à produção do saber científico.

Portanto, nesse processo, o Estado brasileiro redirecionou suas políticas de desenvolvimento social (dentre as quais, destaca-se a política de educação) e de redução das desigualdades para a priorização do fomento e promoção das condições necessárias à ampliação do desenvolvimento econômico, na perspectiva do aumento da produtividade do capital. Como expressão dessa contradição, o processo de educação e formação técnica e profissional superior destina suas ações e práticas a duas perspectivas contraditórias: a primeira é reduzir desigualdades sociais e a segunda atender ao mercado de produção e distribuição de mercadorias e reprodução do capital.

No primeiro caso, nos apoiamos em Beltrán (2013, apud PRESTES e JUNIOR, 2017 p.169/70), para quem o debate sob o direito à educação ou sobre a democratização da educação superior (...) continua sendo nuclear para abrir espaço ou avançar na condução de políticas educacionais fundadas no tratamento das desigualdades sociais, o que implica, essencialmente, as condições de financiamento e sustentabilidade, possibilitadas pelos estados nacionais.

De acordo com a narrativa dos estados democráticos, a pretensão seria alcançar uma melhoria no campo social, com a redução da pobreza. Nesse período conjuntural, no Brasil, essa expansão prossegue e se amplia consideravelmente até os anos 2014, não só com criação de novas universidades e a transformação das escolas técnicas federais de nível médio em escolas de nível superior, como também por meio da adoção de vários outros mecanismos, como as políticas de cotas, **Reuni, Prouni, Pronera**, Universidade Aberta, dentre outros.

Corroborando com esse aspecto, Prestes e Junior (2017) afirmam que após o ano de 2000 as novas políticas de ensino superior passaram a ter um propósito mais amplo, destacando não apenas sua vinculação ao desenvolvimento e a sustentabilidade econômica, como também

a ampliação do acesso, a inclusão social e a perspectiva de equidade (p.171).

Com relação ao segundo direcionamento e também apoiado em Beltrán (2013, apud PRESTES e JUNIOR, 2017), entendemos que enquanto política pública, a educação superior congrega um conjunto de atividades normativas e administrativas, que é assumido pela administração pública relacionado às suas demandas. Por outro lado, envolve ações tanto pública governamental, quanto do setor privado, a partir de concessão dos serviços públicos ou por meio de privatização, exercidos como atividade pública. Essa participação também se efetiva por meio de espaços de participação de setores externos à comunidade acadêmica ou escolar, sobretudo, do campo empresarial, nos conselhos decisórios e deliberativos das instituições educativas, como se faz na estrutura administrativa do IFPB. A participação desses setores privados na área de educação superior tem se ampliado consideravelmente nas últimas décadas o que tem sido acompanhado pela crescente influência desses setores na política da educação pública e fortalecimento do seu direcionamento na construção dessas políticas.

As novas formas de funcionamento da educação também têm operado mudanças nas formas de edição das políticas de educação, seus processos de organização e gestão direcionando a instituição governamental a novas formas de regulamentação, capazes de contemplar prioridades educativas nacionais e internacionais (PRESTES e JUNIOR, 2017). Toda essa dinâmica tem influenciado os segmentos envolvidos na educação, para a construção de gestão mais aberta à comunidade externa e interna, permitindo tanto a maior ingerência do mercado na educação, quanto a maior participação dos segmentos das comunidades acadêmicas e escolar internas na construção de canais e processos deliberativos mais democráticos.

O processo democrático na estrutura de gestão passa pela compreensão de que: se a Educação disciplinar pode se fazer na rigidez de relações autoritárias, a formação na perspectiva da produção do conhecimento só se realiza no espaço da democracia e da criatividade. O espírito democrático se amplia no processo de intercâmbio de saberes entre a experiência da vida cotidiana e da produção do pensamento teórico/científico, que se produz, reproduz e se transforma reciprocamente no contexto dessas relações.

A gestão democrática não se dá por decreto, pois, consiste em um processo de construção que envolve dois aspectos fundamentais: a vontade e organização política dos segmentos partícipes e um projeto de Estado democrático de direito, regulador dessas relações, que garantam legalmente a funcionalidade dos mecanismos e movimentos participativos de forma democrática.

A primeira condição depende do nível de esclarecimento, organização política e força

acumulada pelos segmentos da comunidade, organizados em instâncias políticas autônomas, por meio das quais cada uma das categorias sociais institucionalizada encaminham suas lutas e manifesta suas posturas que resultam em um processo participativo democrático que altera a natureza da gestão administrativas das instituições de educação. A segunda condição está relacionada com o projeto político do Estado e sua disposição para instituir uma regulação democrática na gestão das instituições educativas, de modo que ela possa ser compartilhada democraticamente entre os segmentos.

De acordo com Pereira (2015), em 2008 foi aprovada a Lei nº 11.892, que transformou a forma administrativa e operacional da antiga Rede Federal de Educação Profissional composta pelos 31 CEFETS, 75 unidades descentralizadas de ensino (UNEDS), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades, dando origem aos 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (MEC, 2015 apud PEREIRA, 2015).

Ele ressalta que o nome Instituto Federal (IF) se refere a uma estrutura administrativa de gestão na qual cada unidade gestora congrega outras unidades descentralizadas, denominadas *campi*, de modo que os 38 Institutos Federais, acima referidos, respondem por 562 *campi*, distribuídos pelo país, de acordo com as possibilidades e limites de cada Estado, instituindo a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no âmbito do sistema federal de ensino. De acordo com a Lei nº 11.892/2008, os IFs caracterizam-se como entes administrativos autônomos e instituições públicas autárquicas.

O diferencial dessa nova estrutura consiste na proposição de uma estatuinte, permitido a cada unidade educativa construir seu próprio estatuto, a partir de eventos marcados por um debate fecundo, com espaço de participação ampliada para as representações das comunidades acadêmicas internas e da comunidade externa, que passaram a ter assentos nos conselhos gestores – instâncias decisórias e deliberativas dos Institutos Federais de Educação em cada Estado.

Cabe ressaltar que a Lei nº 11.892/2008 criou um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica, cuja estrutura se deu com base no potencial já instalado. Isso forçou as instituições a uma nova forma de gestão, mais ampla, democrática e orientada para a interatividade e para o relacionamento intra e extrarrede, o que exigiu sistematização, desenvolvimento e reconhecimento de cada unidade (*campus*) (PEREIRA 2015. P24/5).

Esse novo modelo de gestão deve ser baseado, em essência,

[...] no respeito, no diálogo e na construção de consensos possíveis, tendo sempre como horizonte o bem da comunidade e não o ensimesmamento das instituições, fatores essenciais para o equilíbrio estrutural dos institutos (SILVA, 2009, p.11, apud PEREIRA 2015, P. 24-25).

Como é possível perceber pelos comentários acima, a construção da nova estrutura, já põe como princípio e como forma prática de funcionalidade as condições para efetividade de uma gestão mais democrática e participativa. E essas condições se ampliam com outros ordenamentos da referida Lei (nº. 11.892, Art. 9), que ao propor uma estrutura multicampi, cria um sistema de conselhos administrativos coparticipados entre as diversas unidades e campi e com a comunidade, sugerindo, sobretudo, uma proposta orçamentária “identificada para cada campus e reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores”. (BRASIL, 2008 apud PEREIRA, 2015, p.24). Nesses termos, a nova estrutura organizativa dos Institutos Federais permite o exercício da autonomia, dos vários campi e unidades.

Nada disso seria possível se não contássemos com uma Constituição Federal que institui oficialmente essa prática por meio de uma seção específica sobre orçamento, regulamentada na Lei Orçamentária Anua/LOA, em seus artigos 165 a 169. De acordo com Silva:

[...] a Lei Orçamentária Anual (LOA), infere-se que discriminará os recursos orçamentários e financeiros para o atingimento das metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Destarte, os recursos orçamentários e financeiros dos *campi* deverão ser devidamente identificados (SILVA, 2009, p. 48).

Considerando-se que cada Instituto Federal teria que construir sua estrutura administrativa, mantendo uma padronização nacional, a Lei 11.892/2008 apresenta um artigo exclusivamente para essa estruturação, ficando assim sistematizado:

Art. 10. A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.

§ 1º As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal.

§ 2º O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, será composto pelo Reitor,

pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos *campi* que integram o Instituto Federal.

§ 3º O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.

§ 4º O estatuto do Instituto Federal disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior (BRASIL, 2008.).

A normatização da estrutura administrativa superior, acima citada, nos apresenta uma proposta de gestão compartilhada com a comunidade interna e externa, tendo inclusive um caráter paritário entre os diversos segmentos. Portanto, aqui já estão postas as condições concretas para funcionalidade de uma gestão democrática nos IFs brasileiros, permitindo aos diversos setores participação no processo consultivo e deliberativo da política de educação nos institutos.

Enquanto o Colégio de Dirigentes, integrado pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelos Diretores Gerais dos *campi* componentes do respectivo instituto é uma instância administrativa-executiva, responsável pela ação coordenada de toda a estrutura diretiva do mesmo, o Conselho Superior é a instância maior de deliberação. O Conselho Superior, por sua composição representa a comunidade interna, a sociedade e o próprio MEC. Sua legitimidade advém da forma democrática com que seus integrantes venham a ser indicados, especialmente, na representação da sociedade civil, garantindo a presença de empregados e empregadores (SILVA, 2009, p.49-50).

A Estrutura executiva proposta, por sua vez, é constituída por uma reitoria que responde pelos vários *campi* e cinco (05) pró-reitorias que respondem pelas várias unidades administrativas respectivamente. Essa estrutura não é rígida, de modo que os IFs podem adequar as pró-reitorias, adaptando-as às necessidades de sua realidade local e regional ou a seus planos e programas, ainda que guardando identidade à estrutura geral proposta para a rede, no país. Essa dinâmica também demonstra, que na prática estão postas as condições objetivas para uma gestão democrática e participativa, como vemos na estrutura abaixo:

Pró-Reitoria de Ensino ou Acadêmica (da educação continuada à pós-graduação); Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação, de Extensão e Integração instituto-sociedade; Pró-reitoria de Gestão e Planejamento ou equivalentes;

Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional; Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (BRASIL 2008).

A existência de Pró-reitoria que cuida da integração dos institutos com a sociedade e de outra que inclui a inovação, demonstra a abertura institucional para o novo, para as experiências e necessidades dos segmentos da sociedade e para suas proposições, acatando a vida social como elemento norteador do projeto educativo, entendendo que é dessa relação com o mundo real que vem a criação mais fecunda, capaz de dar respostas às demandas sociais. Essa nova postura vem de uma compreensão de que é a vida real que inspira a formação e as mudanças do pensamento social e do saber. Somente assim a escola profissionalizante e academia entram em sintonia com a vida real e responde as suas necessidades, tornando mais criativa e democrática.

Não é competência desse trabalho apresentar, de forma minuciosa, as competências específicas de cada uma destas instâncias administrativas, mas verificar apenas em que medida essa estrutura contempla as condições objetivas e políticas para o exercício da gestão democrática, objeto desse trabalho. Nesse sentido também procuramos buscar nessas competências o referenciamento indicativo do seu caráter democrático, constatando que a funcionalidade institucional nos parece oferecer possibilidades legais para ações coletivas e conjuntas entre setores e comunidade, tudo isso dirigida por uma instância superior:

À reitoria compete a definição das políticas adotadas pelo instituto, bem como a supervisão e o controle dessas políticas, o que, por sua vez, requer uma estrutura física administrativa que agregue os órgãos de assessoramento e assistência ao reitor, e unidades administrativas vinculadas aos órgãos afins dos *campi*.[...] Neste contexto, as pró-reitorias são unidades administrativas de apoio ao reitor, responsáveis pela implantação do plano de gestão de cada reitor eleito, além da execução dos procedimentos administrativos da instituição. Assim, as pró-reitorias formulam diagnósticos dos problemas da instituição conforme sua área, assim como elaboram políticas e planos de atuação e coordenação das atividades dos órgãos que estão sob sua responsabilidade (PEREIRA, 2015, p. 27).

Essas pró-reitorias também têm como função, em cada uma na sua área, assumir o papel de mobilizar o processo participativo da comunidade para elaboração dos planos plurianuais e de projetos de ensino, pesquisa e extensão, como os de assistência sociais às comunidades internas e externas, além de trabalhar em parceria com as coordenações, para atender às demandas dos setores, como departamentos, núcleos, laboratórios e das demais

unidades administrativas da instituição ou dos campi, em particular. Segundo Pereira (2015, p. 28): “[...] o novo arranjo educacional estabelecido pela Lei nº 11.892/2008 concedeu aos IFs autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar”.

Os institutos federais foram equiparados às universidades federais, pelo Decreto no 5.773/2006, no que se refere às disposições que trata da regulação, avaliação e supervisão das instituições dos cursos de formação superior. Entretanto, a regulamentação dos IFs chega a oferecer mais autonomia no que concerne a mudanças na estruturação de cursos, planejamento financeiro e de outras ações, no âmbito da relação com a sociedade externa. Essa autonomia se estende aos vários campi de uma mesma unidade federal, conforme explica Silva (2009, p 48):

Os institutos não são uma federação de campi, condição que dificultaria a concretização de seu projeto político-pedagógico; sua estrutura concede autonomia a cada campus, respeitando os limites da legislação, seu projeto político-pedagógico e seu plano de desenvolvimento institucional (PDI).

Esses campi, por sua vez, são regulamentados na lei como unidades de execução das ações educacionais, com recomendações de que sua estrutura venha a viabilizar o diálogo e a interação entre os vários departamentos e coordenações da área acadêmica e das unidades administrativas operacionais das áreas de orçamento e finanças, de apoio ao ensino, de extensão e integração instituto e sociedade, de pesquisa e inovação e de gestão de unidade produtiva (quando houver) (FERNANDES, 2009 apud PEREIRA, 2015).

Frente às possibilidades oferecidas por essa autonomia, os campi acabaram assumindo estruturas administrativas diferenciadas, variando no número, formas e funções dos setores administrativos, bem como na quantidade de cargos de direção e de funções gratificadas, em cada instituto federal. Pereira (2015) observa que a lei 11.892/2008 não determina as funções das pró-reitorias, embora defina a obrigatoriedade de existência de pelo menos cinco (05), cuja estrutura é definida por cada instituição em conformidade com sua necessidade e o plano de gestão. Fernandes (2009) apresenta um modelo de configuração de pró-reitorias que, na sua visão, são indispensáveis ao funcionamento das instituições federais: Pró-Reitoria de Ensino, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e Pró-Reitoria de Gestão e Planejamento ou equivalentes, mesmo que com outras denominações.

Essa estrutura permitiu a instituição corrigir impropriedades do antigo CEFET, como a existência de duas direções de ensino distintas, uma para a educação básica e outra para o ensino superior, assim como extinguir as várias “gerências” e eliminar contradições como o princípio da verticalização e a herança do período em que se impunha os princípios empresariais

às instituições de ensino (SILVA 2009).

O processo de transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) em Institutos Federais (IFs) obrigou a elaboração de um novo Estatuto, permitindo a cada instituição a sua própria elaboração, a partir de algumas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.892/2008, mas permitindo que cada uma fizesse adaptações a sua realidade e necessidades locais. Concebido como o instrumento da organização administrativa e didática de qualquer instituição educativa superior, o estatuto regula a vida acadêmica, no que concerne a todo o funcionamento e relações, balizando as ações, levando em consideração os direitos e as obrigações dos membros envolvidos.

A Estatuinte ou processo de construção do estatuto que pressupõe a participação de toda uma comunidade de forma democrática e participativa, através da criação de fórum estatuinte, constitui-se enquanto um evento mobilizador dos setores administrativos e segmentos da comunidade interna e externa dos institutos, tornando-se um canal de participação na construção da gestão democrática compartilhada. O seu resultado, ou seja, os Estatutos, para todos os efeitos, regulamentaram as formas de participação da comunidade, nos órgãos decisórios, de deliberação dos institutos, de acordo com a capacidade de conquista dos segmentos comunitários de cada unidade institucional, de modo a torna-la mais, ou menos democrática e participativa.

4 PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NO IFPB E CAMPUS JPA

Este capítulo inicia-se com a recuperação histórica do ensino profissionalizante federal na Paraíba, como passo inicial para discutir o processo de construção da gestão democrática do mesmo. São apresentados, também, os resultados das informações colhidas na pesquisa de campo.

4.1 O Processo de Construção do IFPB: a evolução histórica da Escola de Aprendizes de Artífices ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba

O atual Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB nasce como Escola de Aprendizes de Artífices, no ano de 1909, por meio do decreto do então presidente Nilo Peçanha, que cria ao mesmo tempo 19 instituições da mesma natureza, em vários Estados do país. Essa medida tinha como objetivo sanar os efeitos deletérios do desenvolvimento desigual que mantinha grandes massas da população brasileira (pobres, deficientes, ex-escravos e trabalhadores migrantes e brasileiros desqualificados) em estado absoluto de pobreza. Tratados como desvalidos, eles migravam para os centros urbanos, que cresciam desordenadamente²⁵. Frente a essa conjuntura, as novas escolas tinham como objetivo conter conflitos sociais inerentes a esse quadro de pobreza e descontentamento. A iniciativa ainda tinha como objetivo qualificar mão-de-obra barata para suprir a demanda do parque industrial brasileiro que começava a ser implantado. Àquela época, a escola atendia aos denominados “desvalidos da sorte”. Pessoas desfavorecidas e até indigentes, que provocavam um aumento desordenado na população das cidades, notadamente com a expulsão de escravos das fazendas, que migravam para os centros urbanos.

Corroborando com essa ideia e discordando do ponto de vista convencional da evolução do ensino profissional industrial que atribui a essas escolas um papel de formação de mão-de-obra para atender à demanda do processo de expansão da produção fabril do início do século XX, Ferreira (2002, p. 23), explicita que: “[...] a origem de tais escolas, dentre elas a da Paraíba, tem mais sentido explicativo e guarda uma relação mais estreita com a montagem de toda uma superestrutura de controle social, na qual as “instituições disciplinares” procuram integrar o homem despossuído à nova ordem do trabalho que se instala.”

Os documentos institucionais, que registram a história de criação dessas escolas,

²⁵ Detalhamento mais aprofundado sobre essa conjuntura pode ser encontrado em Fonseca (1986).

corroboram com essa interpretação, ainda que, em segunda lugar, também as vincule ao processo de industrialização regional:

O decreto do Presidente Nilo Peçanha criou uma escola de aprendizes artífices em cada capital dos estados da federação, mais como uma solução reparadora da conjuntura socioeconômica que marcava o período, para conter conflitos sociais e qualificar mão-de-obra barata, suprindo o processo de industrialização incipiente que, experimentando uma fase de implantação, viria a se intensificar a partir de 1930 (IFPB, 2015).

Os questionamentos sobre a preparação da força de trabalho qualificada para o processo de industrialização têm sido convincente diante das argumentações dos críticos de que “(...) as condições ideais e adequadas para a expansão industrial ainda estavam distantes de oferecer uma justificativa plausível para o desenvolvimento do ensino industrial no Estado em termos de demanda do mercado de trabalho” (FERREIRA, 2002, p. 42).

Nesse período em que funcionou como Escola de Aprendizes Artífices, eram oferecidos os cursos de Alfaiataria, Marcenaria, Serralheria, Encadernação e Sapataria²⁶, tendo funcionado, inicialmente, nas dependências do edifício do Quartel do Batalhão da Polícia Militar do Estado, transferindo-se depois para o Edifício construído na Avenida João da Mata, onde permaneceu até os primeiros anos da década de 1960. Naquele momento, o regulamento disciplinar da prática institucional, pelo rigor de sua ordem e disciplina, também se assemelhava a um centro correcional, o que se justificava, pela sua destinação a um público em estado de absoluta pobreza, da sociedade (IFPB, 2014), também considerado pelos dirigentes institucionais da época como lumpemproletário, que precisava ser disciplinado, segundo a moral burguesa da época.

Ao longo de mais de cem anos de sua existência, o IFPB recebeu diferentes denominações. O seu primeiro nome foi Escola de Aprendizes Artífices da Paraíba – EAA, de acordo com o Decreto n. 7.566 de 23 de setembro de 1909. Permaneceu com essa denominação de 1909 a 1937. Em 1937, por força da Lei nº 378, a Escola de Aprendizes Artífices é transformada em Liceu Industrial, destinando-se ao Ensino Profissionalizante, em diversos graus e em vários ramos de atividades. Vale ressaltar que a lei acima mencionada foi a primeira a tratar, especificamente, de Ensino Técnico, Profissional e Industrial (IFPB, 2018). Essa transformação representou uma ampliação da Escola, exigindo sua transferência para uma instalação maior, de modo que no início da década de 1960, ela foi instalada no atual prédio,

²⁶ Lembrando que nenhum desses cursos se enquadrava dentro do circuito da industrialização, pelo menos de imediato.

localizado na Avenida Primeiro de Maio, Bairro de Jaguaribe. Permaneceu como Liceu Industrial de 1937 até 1961. Neste ano passou a ser chamada de Escola Industrial “Coriolano de Medeiros” ou Escola Industrial Federal da Paraíba. Permaneceu com essa nomenclatura até 1967.

No final da década de 1960, ocorreu nova mudança em sua natureza institucional, sendo transformada em Escola Técnica Federal da Paraíba/ ETF-PB (1967-1999). Nessa nova fase há a implantação dos primeiros cursos em nível de 2º Grau, atendendo à demanda decorrente do processo de industrialização incentivada pela SUDENE (ALBUQUERQUE e TARGINO, 2016). Essa mudança, que inclui a escola no circuito do ensino instrucional regular, deu-se mantendo também o caráter profissionalizante dos cursos ofertados. De acordo com Antunes (2012) isso consistiu em uma articulação entre o ensino profissionalizante e o ensino secundário. Tavares (2012) refere-se a essa articulação como processo de equivalência entre o ensino propedêutico e o ensino profissional e em 1964 essa articulação também vai contar com a criação de oficinas de artes. Cabe destacar que até então os cursos eram destinados apenas para homens e somente no ano de 1965, pela primeira vez, a ETF-PB permitia a entrada de mulheres no corpo discente (IFPB, 2018).

No início da década de 1980, destacam-se alguns eventos que, posteriormente, impactariam significativamente a Rede Federal de Educação Tecnológica, dentre eles: a oferta dos cursos técnicos especiais, hoje chamados de cursos técnicos subsequentes²⁷; e mais ao final da década, o uso de computadores para propósitos acadêmicos e administrativos; a oferta de cursos técnicos especiais na modalidade educação a distância, ministrados pela ETF-PB, configurando-se como uma das primeiras unidades de ensino do Estado a prestar essa modalidade de ensino como forma regulamentar de educação. No ano de 1995, a Instituição iniciou um processo de interiorização de suas atividades, por meio da instalação da Unidade de Ensino Descentralizada de Cajazeiras - UNED-CJ, dando oportunidade aos jovens do interior do Estado (do alto sertão da Paraíba) ingressarem em cursos técnicos, que além de preparar para o exercício de atividades profissionais de nível médio, também preparavam para concorrer a vagas nos concorridos vestibulares que davam acesso ao ensino superior, ou preparando os jovens do interior do Estado para o mercado de trabalho, que começava a se ampliar naquela região.

Em 1999, a ETF/PB foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica da

²⁷ Refere-se a oferta de cursos profissionalizante em período de menor duração, para alunos que já tenham concluíram o curso médio regular de 2º grau, funcionando, portanto, como curso complementar.

Paraíba – CEFET-PB, permanecendo como tal até 2008. A partir de sua transformação em Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba – CEFET-PB, a instituição, iniciou um período de crescimento e expansão de suas atividades, não apenas em termos de número de matrículas, mas em níveis e graus de ensino e formação, oferecendo todos os níveis de educação, desde a educação básica (exceto o ensino fundamental), incluindo ensino médio, ensino técnico integrado e pós-médio, (ou subsequente) à educação superior, com novos cursos de tecnólogo, licenciatura e bacharelado, o que exigiu também a intensificação de novas atividades, como as de pesquisa e extensão (IFPB, 2015).

Como se observa a instituição agora se consolida como um centro de educação e formação, com atividades bastante diversificadas, resultante de mudanças que se consistiu na ampliação de todo o seu sistema administrativo e de ensino.

Esse processo experimentou grande desenvolvimento com a criação dos cursos de bacharelado nas áreas de Administração e em Engenharia Elétrica e com a realização de cursos de pós-graduação em parceria com faculdades e universidades locais e regionais, a partir de modelos pedagógicos construídos para atender às disposições da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – e das normas delas decorrentes (IFPB/PDI-2015-2019, p.20).

Em 2007, ainda como Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba, são implantados a Unidade de Ensino Descentralizada de Campina Grande – UNED/CG e o Núcleo de Ensino de Pesca, no município de Cabedelo.

Com a edição da lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, o CEFET/PB, foi transformado em Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB, denominação que mantém até hoje, integrando-se à Rede Federal de Ensino Profissional. O IFPB, como hoje está organizado, foi constituído a partir da integração de duas instituições de ensino existentes no estado da Paraíba: o Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (CEFET-PB) e a Escola Agrotécnica Federal de Sousa (EAF Sousa) e da criação de novas unidades em várias regiões do Estado, resultando em uma estrutura multicampi, composta atualmente por 21 unidades.

Com o advento da Lei 11.892/2008, foi instituída a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, dando origem ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB, o qual se consolidou como uma instituição de referência na Educação Profissional na Paraíba, integrando a Rede Federal de educação do País. Configura-se, agora como uma

autarquia e além dos cursos “regulares”, ainda foram implementados uma ampla oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e cursos de extensão, atendendo a uma expressiva parcela da população, a quem são destinados também cursos técnicos básicos, programas e treinamentos de qualificação, profissionalização e reprofissionalização²⁸.

Atendendo as finalidades e objetivos inscritos na nova Lei, acima referida, que o institui e regulamenta, o Instituto passou a desenvolver e oferecer programas de treinamento para formação, habilitação e aperfeiçoamento de docentes da rede pública, bem como atuar fortemente na instrução e educação de jovens e adultos, por meio de programas como: PROEJA, PROJOVEM, Programa Mulheres Mil e PRONATEC, ampliando o cumprimento da sua responsabilidade social, em um momento político conjuntural, no qual ele se apoia em uma constituição, denominada de cidadã, que priorizava a cidadania e os direitos sociais.

Assim, o Instituto Federal da Paraíba oferece oportunidades em todos os níveis de aprendizagem, permitindo o processo de verticalização do ensino e propiciando o prosseguimento dos estudos, por meio do Ensino Técnico de Nível Médio (integrados e/ou subsequentes ao ensino médio) e o Ensino Tecnológico de Nível Superior, além das Licenciaturas e dos Bacharelados, oportunizando ainda estudo de Pós-Graduação Lato e Stricto Sensu (IFPB, 2019).

Distribuídas pelas 12 (doze) regiões geoadministrativas do Estado da Paraíba, o IFPB conta, no momento desse estudo, com 21 unidades de ensino - entre Campus, Campus avançado e Campus em fase de implantação, sendo, 15 (quinze) *Campi*: Cabedelo, Cajazeiras, Campina Grande, Catolé do Rocha, Esperança, Guarabira, Itabaiana, Itaporanga, João Pessoa, Monteiro, Patos, Picuí, Princesa Isabel, Santa Rita e Sousa; 3 (três) são Campus avançados²⁹: Cabedelo Centro, João Pessoa Mangabeira e Soledade e, ainda, 03 (três) unidades em processo de implantação: Campus Avançado de Areia, Centro de Referência de Santa Luzia e Campus Avançado de Pedras de Fogo. Além disso, conta com 7 (sete) polos de Educação à Distância (EaD), dos quais uns funcionam no interior de alguns campi, outros como unidades isoladas, oportunizando a interiorização e a ampliação do ensino na modalidade à distância (IFPB, 2019). Em muitos campus também funcionam as Universidades Abertas do Brasil (UAB)³⁰, além

²⁸ Consiste em cursos e treinamentos destinados a redirecionar trabalhadores para outras profissões quando suas vagas de trabalhos anteriores são extintas, ou quando essas atividades passam a exigir novas habilidades. Também é denominado de reprofissionalização o desenvolvimento de novas habilidades, quando um trabalhador sofre acidente é treinado para se readaptar a outra função.

²⁹ Os Campi Avançados são unidades menores onde funcionam apenas cursos de Formação Inicial e Continuada, muitos deles funcionando em parceria com os municípios.

³⁰ O sistema Universidade Aberta do Brasil é um programa que busca ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da Educação a Distância. A prioridade é oferecer formação inicial a

daquelas UAB funcionando isolados em municípios nos quais ainda não funcionam unidades do IFPB.

Como podemos constatar, o IFPB assume uma estrutura multicampi, sendo gerenciada por um sistema administrativo centralizado pela Reitoria. Também, de abrangência multicampi como instância de gestão executiva é o Conselho Superior (CONSUPER) de natureza político deliberativa. De acordo com a concepção de um sujeito da pesquisa de campo, o Conselho Superior faz parte da nova estrutura institucional multicampi, sendo considerado, entretanto como de muito difícil funcionamento, tendo em vista os custos de manutenção da participação de seus membros de outras unidades, já que depende de recursos financeiros para pagar transporte e diárias necessários à vinda dos membros dos campi do interior do Estado. Além dessa dificuldade, também foi citada o fato de que as pessoas são muito faltosas às reuniões dos demais conselhos (Entrevistados C1 e C5).

Entretanto, no que pese estes desafios de gestão de uma instituição do porte do IFPB, hoje, as atividades dos seus campi têm contribuído para o fortalecimento do processo de qualificação da força de trabalho em todo o Estado, sobretudo em regiões do interior, por meio da oferta de Educação Profissional e Tecnológica gratuita a grande parte de sua população, melhorando a qualidade de vida dos jovens da classe trabalhadora, na medida em que possibilita sua inclusão ao mercado de trabalho e a produção de tecnologias, oportunizando, também o desenvolvimento econômico e social nessas regiões.

Esta instituição é regulamentada por um Estatuto, construído coletivamente no processo estatuinte no período de 2014 - 2015, como decorrência de sua última transformação de CEFET/PB em IFPB. Portanto, a sua estrutura, funcionalidade e ações educativas e administrativas são reguladas por este Estatuto, o qual será tratado à frente, em um item específico.

Considerando que o objeto de estudo desse trabalho limita-se ao Campus de João Pessoa do IFPB, dedicamos a abordagem a seguir ao tratamento deste Campus, mais especificamente.

professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados. Também pretende ofertar cursos a dirigentes, gestores e outros profissionais da educação básica da rede pública. (MEC, 2020)

4.2 O Campus de JPA e sua Estrutura de Gestão Democrática

Como se pode observar diante do exposto acima, a história de construção do IFPB se confunde com a história do próprio Campus João Pessoa, tendo em vista ter sido a primeira unidade de ensino profissionalizante criada no Estado da Paraíba e ter sido sobre ela que se deram todas as mudanças institucionais, do projeto educativo e de gestão da instituição aqui tratada até então.

O campus se situa no Bairro de Jaguaribe/JPA, no prédio que foi construído nos anos de 1960 para sediar a Escola Técnica Federal da Paraíba (ETFPB). Nos anos noventa, transformou-se em unidade sede do CEFET-PB e em 2008 em Campus do IFPB. (IFPB, 2019). A partir do processo de transformação em CEFET, os espaços físicos passaram a ser ampliados, entretanto, somente a partir do ano de 2008, com a transformação de CEFET para Instituto Federal, foi transformado em Campus, tendo passado, a partir daí, por uma expansão ainda mais significativa de sua estrutura física, com a verticalização dos prédios e modernização de seus equipamentos.

Toda essa ampliação física e de equipamentos possibilitaram a essa unidade oferecer à comunidade acadêmica uma ampla estrutura logística de funcionamento, composta por biblioteca, auditórios, parque poliesportivo, ginásios, campos desportivos e espaço de ginástica musculação, gabinete médico-odontológico, salas de aulas e laboratórios equipados, tornando-a uma referência em educação profissional na capital paraibana. (IFPB, 2019). Hoje ele oferece cursos regulares de ensino médio, técnico e cursos de nível superior, cursos de formação inicial e Continuada/FIC, cursos de extensão, além de cursos de Pós-Graduação Lato e Stricto Sensu. (IFPB, 2019).

Atualmente (2019), são oferecidos 17 Cursos Superiores, 09 Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio, 07 Cursos Técnicos Subsequentes ao Ensino Médio, 02 cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), 02 (duas) Especializações, (02) dois Mestrados, sendo 01 (um) profissional e 01(um) acadêmico (IFPB, 2019).

Os processos de mudança no sistema de ensino e de gestão, ao longo da história do IFPB, têm partido e sido coordenados por comissões formadas no âmbito deste referido campus e com maior participação de seus gestores e de membros da sua comunidade, tanto interna como externa, segmentos que têm assumido ao longo de sua história, uma posição de vanguarda e destaque com relação aos movimentos organizativos pró-democratização da gestão institucional, até por constituir-se como sede do sindicato estadual dos servidores e do diretório

central dos estudantes (acadêmicos) e do grêmio estudantil (nível médio).

O campus configura-se como um órgão administrativo local, que possui um sistema de gestão constituído por: um Conselho Diretor, que funciona como órgão colegiado, máximo, de natureza consultiva e deliberativa da instituição e um Diretor Geral, de caráter executivo da administração superior do campus, nomeado pelo reitor para um mandato de quatro anos, após uma consulta eleitoral à comunidade, a quem compete as funções de administrar, coordenar e supervisionar o conjunto de atividades desta unidade. Também se organiza administrativamente por meio de duas diretorias (Direção de Desenvolvimento do Ensino/DDE e Direção de Administração e Finança), subordinadas à Direção Geral do Campus e de Departamentos Sistêmicos, por áreas, tanto de ensino, quanto da administração, a quem cabe administrar e dirigir as ações institucionais das áreas respectivas, além das coordenações da área de ensino e das unidades acadêmicas (relativas aos cursos), e das coordenações administrativas, a exemplo da coordenação de assistência ao estudante.

4.3 A Prática da Gestão e Planejamento Participativo no IFPB - Campus João Pessoa

Entendemos que o exercício da gestão democrática supõe uma postura política, filosófica, sociológica, pedagógica etc., capaz de formular princípios e valores que orientam as ações e, sobretudo, as relações no campo administrativo, pedagógico/educativo. Em capítulos anteriores tratamos das vertentes de pensamento que orientaram as práticas políticas brasileiras ao longo do período aqui delimitado para estudo, dentre as quais apresentamos as posturas alinhadas ao pensamento crítico e democrático e aquelas alinhadas ao pensamento neoliberal de vertente conservadora. Pois bem, a natureza democrática da prática de gestão orienta-se na perspectiva do pensamento crítico e democrático, que fundamenta a perspectiva teórico-ideológica dos gestores, envolvidos com a construção da gestão democrática no campus da IFPB. Noutra direção, as práticas de gestão menos comprometidas com a construção de uma gestão democrática nesse espaço educativo, estariam alimentadas pelo pensamento teórico mais conservador, dentro da perspectiva tecnicista gerencial que se orienta pelo pensamento neoliberal. Diante dessa compreensão a pesquisa de campo procurou levantar as concepções dos gestores envolvidos nesse processo de construção da gestão institucional e pedagógica do campus de João Pessoa do IFPB.

A concepção de gestão democrática foi apresentada pelos gestores entrevistados como aquela que se põe na “[...] perspectiva de envolver as pessoas nas tomadas de decisões”

(Entrevistado G.1). Portanto, compreendida como uma atitude inclusiva, colaborativa, que conta com a participação de representações de vários segmentos da sociedade, ocupando espaços importantes no processo decisório de diversos encaminhamentos. De acordo com a fala de dois entrevistados, “[...] embora seja difícil exercer uma gestão democrática e participativa, a sua importância reside no movimento de feedback, que ela possibilita nas relações administrativas entre instituições e comunidade, “[..] permitindo aos gestores entender as relações, conflitos e demandas recíprocas que eles gerenciam” (Entrevistados G2 e G7). Essas falas representam o pensamento de muitos outros entrevistados, que usando outros termos manifestaram a mesma opinião. As divergências internas e da comunidade também foram vistas como oportunidades para que os gestores saiam da sua zona de conforto burocrático e unilateral para ter uma visão do todo, incluindo, sobretudo, aqueles segmentos subordinados à gestão.

Nessa mesma direção, outros gestores concebem como gestão democrática aquela que se realiza em uma perspectiva de abertura, a partir da qual a comunidade possa contar com possibilidades e canais de diálogos com as equipes de gestores institucionais.

Sobre essa comunicação, Kunsch (2006), discutindo o conceito de organização da comunicação ou comunicação organizacional, procura demonstrar os limites do enfoque da administração e ressalta a importância da instituição expor seus propósitos ao público interno e externo, ao tempo em que seja capaz de se comunicar bem com esse público. A referida autora fala da necessidade de construção de um diálogo entre a instituição de ensino e seus diversos públicos, como forma de superação do grande desafio entre o pensar e o agir e os demais problemas na ordem dessa relação.

Há, dentre os gestores, o reconhecimento de que existe uma relação direta entre o exercício democrático da gestão institucional e o contexto democrático mais amplo da sociedade. Para ele: “[...] a constituição de 1988 permitiu avanços na democratização dos setores públicos em geral, por meio da participação das representações sociais de vários segmentos, da criação dos colegiados, contando com a representação de várias categorias da sociedade civil e da criação dos conselhos” (Entrevistado G 2). Autores como Cária (2016) também trata dessa determinação das condições políticas mais amplas nas instituições educativas quando sinaliza que o princípio da gestão democrática na educação pública nacional tem como fundamentos legais a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A autora ainda nos lembra que nos anos de 1990, década pós-constituente, a reforma neoliberal do Estado trouxe uma reformulação no campo educacional, que a fez transitar de uma administração burocrática de concepção autoritária para uma

administração gerencial, articulando princípios democráticos, aos interesses de mercado, com uma política de resultado. Como se ver, mesmo que num contexto contraditório de direcionamento do Estado para uma política neoliberal a constituição lhe impõe a adoção de princípios democráticos.

Porém, alguns gestores entrevistados, mesmo reconhecendo a adoção desses princípios democráticos, entendem que essa participação ainda é limitada e, sobretudo burocrática. Nessa perspectiva um gestor diz que:

Eu vejo que nos dirigentes do IFPB não temos contemplado suficientemente a gestão democrática e participativa, o chamamento à comunidade ainda não tem a força de mobilização. Acabamos por toca mais a burocracia, no atendimento as demandas burocráticas. A comunidade participa, mas ainda de forma muito limitada, sem total aproveitamento de espaço participativo. (Entrevistado, G2)

De acordo com o que constata nos dados de entrevista, a pesquisa de campo não se limitou às manifestações de retóricas contra ou a favor da gestão democrática participativa, mas apresentou um conjunto de opiniões expressivas de posturas e concepções que orientam suas práticas nos vários níveis de gestão do campus e dos seus planos e projetos, na prática educativa. As falas de certo modo expressaram o entendimento de que a gestão é um exercício político, no qual a participação assume fundamental importância enquanto condição para uma gestão democrática dos setores públicos, assim como na condução de um projeto educativo de qualidade:

Gestão participativa é quando você tem a participação de toda a equipe e da representação comunitária no processo decisório (Entrevistado G.3);
Temos essa concepção de Gestão centrada na possibilidade de abertura, pensada através de vários olhares, do diálogo com a comunidade, dando-lhe acesso aos espaços de decisão (Entrevistado G4);
A concepção de Gestão democrática e participativa que tenho é aquela que assegura a participação dos vários representantes da sociedade, ocupando espaço importante nas decisões e encaminhamentos (Entrevistado G6);
Gestão Democrática e Participativa é aquela que identifica as demandas da comunidade e assegura seu atendimento (Entrevistado G8).

Como se observa nas falas, a concepção de gestão democrática está associada e determinada pela noção de participação e está enaltecida pelos gestores como condição para fortalecimento do exercício da gestão na medida em que possibilita o conhecimento do real,

tornando-se condição para caracterizar a gestão como ação democrática de direcionar a prática institucional para o atendimento as demandas sociais, dando a esses segmentos sociais a oportunidade de assumir responsabilidade nas escolhas e tomadas de decisão.

Podemos caracterizar a postura dos gestores, acima, naquilo que Cária e Andrade (2016) tratam como uma gestão democrática imbuída de sentidos relacionados aos direitos do cidadão e à sua liberdade de expressão e de decisão. Isso quer dizer uma educação para a democracia, em um ambiente democrático onde todos estão incluídos (alunos, profissionais da educação, os pais e gestores), podendo se expressar e participar das decisões, lembrando para tanto que a LDBEN também sinaliza em seu art. 3º que o ensino público será ministrado com base em princípios, como a gestão democrática do ensino, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

Seguindo essa perspectiva e considerando o grau de complexidade do Campus de João Pessoa, enquanto uma unidade inserida numa estrutura ainda mais complexa, como o Instituto Federal da Paraíba/IFPB, a maioria dos gestores chamou a atenção para a importância desse processo participativo na medida em que ele tem permitido que a gestão fosse pensada por meio de vários olhares. Um gestor declara entender que: “a gestão democrática vai, hoje, na perspectiva de pensar uma instituição para o futuro, orientada numa gestão estratégica, que estabeleça um diálogo aberto dentro da sua comunidade interna, assim como na relação com a comunidade externa, na qual ela está inserida” (Entrevistado G4).

Esta declaração resume o entendimento dos gestores, de que a maior assertividade na tomada de decisões é determinada pela capacidade de adoção de ferramentas que propiciem a escuta e maior fluidez nos canais de diálogos com a sociedade. É nesse sentido que retomamos aqui a ideia de Kunsch (2005), já citada acima quando enfatiza a necessidade do diálogo entre as instituições de ensino e seus profissionais da prática [e da comunidade] como o grande desafio da comunicação e o entendimento, na superação de problemas.

A construção das vias de construção desse diálogo se deu na vinculação com a construção dessa estrutura participativa, ao longo dos últimos 6 anos. Em 2014, a recém-eleita direção do Campus, apresentou como diretriz de sua carta programa a implementação da gestão democrática e participativa, de modo a tornar possível as decisões compartilhadas. Para tanto, sugere aos ocupantes de cargos de direção a não se limitarem às tarefas burocráticas, mas a chamar a comunidade a participar e opinar no processo decisório.

De acordo com os depoimentos dos gestores pesquisados, no cumprimento de seu projeto, a gestão adota a abertura para o diálogo como sua principal característica, passando a

ser reconhecida entre os gestores entrevistados, como sendo uma gestão de caráter efetivamente democrática. Afirma ainda perceber que: “A comunidade sente-se bastante à vontade para dialogar com o gestor, propondo direcionamentos que facilitam bastante suas tomadas de decisões no processo de gestão” (entrevistado G5). Diante desses argumentos o gestor reafirma ter avançado muito nessa perspectiva. E nesse sentido, o diálogo foi indicado pela maioria dos gestores como sendo, de fato, o instrumento fundamental do processo democrático participativo:

Nós temos essa ideia de que a gestão deve ser feita dentro de uma concepção que ponha o diálogo como o canal fundamental para a inter-relação entre os membros da equipe. A gestão estratégica, defendida hoje, impõe aos gestores estabelecer um diálogo dentro da comunidade interna e externa da instituição. Quanto mais esse diálogo é aprimorado, mais teremos assertividade nas tomadas de decisão (Entrevistado G 4).

Para outro gestor entrevistado, “[...] a disposição de estar apto a ouvir sua comunidade é tão importante, quanto ter um documento norteador do plano de gestão, pois, só ouvindo, o gestor percebe as necessidades urgentes e emergentes dentro desse contexto”. (Entrevistado G7)

A caracterização da gestão do IFPB e do campus, por conseguinte como de natureza democrática foi atribuída, pelos gestores, à ousadia da direção política adotada pela gestão central da instituição, a qual propõe:

[...] uma gestão compartilhada, admitindo a participação da representação da comunidade no processo decisório e permitindo efetivamente que algumas decisões pudessem ser compartilhadas com as associações, sindicatos, grêmios, diretórios centrais dos estudantes universitário/DCEs. Ainda que dependendo do fórum e do tema, esses representantes podem participar das decisões (Entrevistado G3).

Como se pode observar, na fala do gestor acima, a participação faz parte de um projeto de gestão participativa do IFPB como um todo, entretanto, pelo que expressa a fala do entrevistado, ela não pode ser plena, tendo em vista que, depende do fórum e do tema abordado. Parece implícito, que há questões, cuja decisão, por norma, é exclusividade dos gestores. Partindo desses argumentos, o entrevistado continua reforçando a sua concepção democrática, afirmando que essa participação é fundamental porque traz uma contribuição da comunidade para com a gestão da escola.

Alguns poucos entrevistados, entretanto, limitaram sua abordagem sobre participação à coparticipação entre seus pares e entre as várias instâncias administrativas do campus, ou do IFPB dentro do universo dos gestores, indicando que aquela gestão funciona de forma alinhada, aceitando, sem embargar, as proposições e ações de outros partícipes da gestão.

Em uma direção oposta a essa acima, outro gestor pesquisado afirma que:

Embora o IFPB tenha certa abertura política para o debate, a participação da comunidade não tem sido tão efetiva, pois, os colegiados funcionam, mas esses espaços nunca foram ocupados, como deveria, pela comunidade, de modo que o gestor acaba tendo que tocar a burocracia diária, seguindo apenas a normatização” (Entrevistado G2).

Ainda na opinião de alguns gestores e comunitários pesquisados sem uma efetiva participação, muitos projetos e até mesmo a implantação de novos cursos são realizados sem conexão com as demandas sociais e sem se adequar à concepção mais ampla de planejamento democrático.

Há dentre os gestores o reconhecimento de que existe uma relação direta entre conjuntura política democrática e gestão democrática, em outros termos, entre o exercício democrático da gestão institucional e o contexto democrático mais amplo da sociedade. Para um entrevistado: “[...] a constituição de 1988 permitiu avanços na democratização dos setores públicos em geral, por meio da participação das representações sociais de vários seguimentos, da criação dos colegiados, contando com a representação de várias categorias da sociedade civil e da criação dos conselhos” (Entrevistado G2). Outro ainda acrescentou que “à medida que a conjuntura democrática avançou a gestão democrática também pareceu avançar no IFPB, oportunizando mais a participação dos servidores no processo de gestão” (Entrevistado G6).

Autores como Cária (2016) também tratam dessa determinação das condições políticas mais amplas nas instituições educativas quando sinalizam que o princípio da gestão democrática na educação pública nacional tem como fundamentos legais a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A autora ainda nos lembra que nos anos de 1990, década pós-constituente, a reforma neoliberal do Estado trouxe uma reformulação no campo educacional, que a fez transitar de uma administração burocrática de concepção autoritária para uma administração gerencial, articulando princípios democráticos, aos interesses de mercado, com uma política de resultado. Como se vê, mesmo que num contexto contraditório de direcionamento do Estado para uma política neoliberal a constituição lhe impõe a adoção de princípios democráticos.

Entretanto, operacionalmente é difícil o exercício de uma administração democrática e aberta à participação, quando situada em um contexto social e político fechado, autoritário, ou repressivo, tendo em vista que as vias de normatização do exercício gerencial, nessas conjunturas, acabam atendendo a princípios autoritários, tecnicistas, ou puramente meritocráticos, que se pautam por referências e ideias arrogantes, que negam outras referências e saberes que não a dominante. Nesse contexto, qualquer outro saber e experiência é desrespeitada e até banida do diálogo político, administrativo e pedagógico Lima (2004). Tratando sobre a reforma democrática da Universidade, Santos (2002) também fala sobre essa relação contraditória entre o saber erudito, ou dominante e o saber popular, dizendo que a incapacidade das instituições de ensino superior (universidade) de desempenhar funções contraditória entre esses saberes e produzir padrões culturais e médios de conhecimentos instrumentais, levam-nas a uma crise de hegemonia.

De acordo com De Lima (2004), mesmo na década subsequente, ao fim do regime autoritário, as políticas implementadas na escola como formas participativas, não romperam com as formas de controle, via centralização, ainda que tenham recriado um discurso nas formas participativas, mas vê-se que esse discurso não tem contribuído com rompimento das relações burocráticas, ainda presentes. Para o referido autor, as dificuldades para se manter os processos participativos democráticos, na contemporaneidade devem-se, exatamente ao fato de que os preceitos presentes nas políticas descentralizadoras participativas e de autonomia do período de redemocratização, que inclusive tinha como fundamento o controle social/popular sobre o estado, esbarrou em diversos entrevas, não se consubstanciando como efetiva prática de relação democrática entre os sujeitos e a consequente democratização das organizações escolares.

Como já nos referimos acima, o processo participativo também exige condições objetivas, dentre elas destacamos os canais de comunicação entre gestores e entre eles e a comunidade. Sobre esse aspecto, os dados também deram conta de que inúmeras atividades e canais de comunicação para escuta à comunidade funcionam, tanto de forma sistemática, quanto assistemática, como “a *Reitoria Itinerante* funcionando em uma instituição de ensino Multicampi, que anualmente visita cada campus sistematicamente, ouvindo os gestores e a comunidade, interagindo, com todos os seguimentos e reunindo-se com alunos, docentes e técnicos administrativos, ouvindo as demandas, críticas e elogios, com o propósito de contempla-las no seu programa de gestão e a Ouvidoria do IFPB – que por força da intenção, também acaba assumindo esse formato itinerante, embora não exista como programa formal itinerante na escuta à comunidade” (Entrevistado G.7).

Ainda de acordo com o mesmo entrevistado, a gestão participativa também funciona no campus de João Pessoa sem que exista um projeto formal e sistematizado. Essa participação se efetiva, como dito acima, por meio dos conselhos gestores, programas e projetos de extensão, além de eventos que reúnem gestão e comunidade, como é o exemplo das audiências públicas e assembleia pré-estatuinte.

A condução do planejamento institucional estratégico também foi objeto da pesquisa de campo junto aos principais gestores da unidade de ensino em João Pessoa, sobretudo, no que consistiu a avaliação da natureza democrática da gestão do Campus, resultando em dados que demonstraram a existência de duas tendências relativamente diferentes: a primeira - representada por cerca de 70% dos gestores entrevistados - indica que as ações de planejamento são democráticas e participativas; a outra tendência formada por 30% dos gestores entrevistados aponta para a não efetivação de uma gestão participativa.

Quanto ao grupo que opina majoritariamente pela gestão democrática e participativa, ela é expressa em vários depoimentos como o transcrito abaixo:

Essas ações de planejamento são democráticas e participativas tendo em vista o papel da COPLAN de alinhar metas e objetivos do plano estratégico de ações do campus ao plano de desenvolvimento institucional (PDI), mas, sobretudo, pela transparência com que tem sido realizado esse processo, por meio da adoção de diretrizes aprovadas pela comunidade acadêmica (Entrevistado G1).

Essa natureza democrática se deveu, segundo um gestor entrevistado, à participação em nível da própria gerência, por meio de reuniões, nas quais se construiu um alinhamento de metas e objetivos. Eles declaram que a inovação dos últimos anos tem sido a descentralização de decisões e até de recurso, permitindo as unidades, coordenações e gerências intermediárias elaborarem e apresentarem seus planos, com participação de sua equipe de docentes, servidores e representantes. Conjuntamente com os demais setores, eles reúnem-se com a direção geral para unificar esses vários planos em um único plano institucional:

Isso permite que cada setor planeje internamente e leve seus planos para as reuniões periódicas de planejamento. A participação se dá na medida em que as coordenações planejam com seus docentes, em cada curso e define as formas de utilização dos recursos, no atendimento das demandas de cada setor e, assim, encaminha seu plano para as unidades de ensino, as quais reúnem todos os coordenadores, formula os planos da unidade e encaminha para a gestão central, onde vão se juntar ao plano institucional” (Entrevistado G8).

Essa nos parece uma dinâmica procedimental de coparticipação no planejamento entre os diversos níveis de gestores que constituem a estrutura institucional do Campus e do IFPB. Segundo o entrevistado acima, a participação nessas várias instâncias é uma forma de contemplar a comunidade³¹ de modo mais eficaz do que em grandes assembleias, com uma pauta contemplando um conjunto de demandas muito amplo e diferenciado e onde nem todos conseguem se expressar. (Idem). Essa participação da comunidade se dá por representação das categorias inseridas nessas unidades intermediárias, como os docentes estudantes e servidores a elas vinculados.

Como vimos acima, os gestores já falaram sobre a importância da participação no processo de planejamento, na medida em que lhes dá maior legitimidade. Os depoimentos nos mostraram que o planejamento no campus de João Pessoa se realiza articulado com o Planejamento Decenal (PLANED) instituído pelo comando central do IFPB, que elabora planos decenais – o último foi feito para o período de 2015 a 2025. Nessa articulação, o Campus/JPA construiu seu próprio planejamento estratégico local, por menor período - o último abrangendo o período de 2018 a 2022 -, no qual aponta diretrizes vinculadas ao ensino, à qualidade de vida, à infraestrutura, à transparência, entre outras, com vista a melhoria dos programas e ações, conforme se observa na fala de um entrevistado:

O planejamento decenal (PLANED) instituído pela Reitoria, abrange o período 2015 a 2025, Ele apresenta diversas metas e objetivos a serem alcançados. No âmbito do Campus nós construímos no ano de 2014/2015 o nosso planejamento estratégico local, apontando sete diretrizes para onde a gente quer caminhar. Então a gente está hoje pautando nossas ações nessas diretrizes (Entrevistado G3).

É oportuno destacarmos aqui que no documento institucional, consta como uma das diretrizes referente ao planejamento estratégico a “gestão participativa”, descrita como um dos valores e princípios a “serem compartilhados por todos que integram a comunidade do Campus (...) promovendo a participação efetiva da comunidade nas decisões institucionais.” (IFPB, 2018, p. 7/8). Ainda nesse mesmo documento há uma referência literal à “gestão com transparência” afirmando que esta:

³¹ Vale lembrar que é tratado como comunidade aqui, o conjunto de professores e funcionários vinculados diretamente a cada coordenação e departamento de ensino e operacional, além de representante estudantil dos respectivos cursos.

Fundamenta-se no princípio da autonomia e democracia gerencial, por meio de critérios democráticos e de uma conduta que garanta a participação efetiva da comunidade nas decisões institucionais. A diretriz valoriza a participação da comunidade acadêmica no planejamento e gestão estratégica, por meio do estabelecimento de mecanismos de governança, para que toda a comunidade acompanhe as ações institucionais relacionadas à gestão do *Campus* (Idem, p. 10).

Os pesquisados também fizeram referência às ações de planejamento financeiro e orçamentário, dizendo que este “[...] têm avançado significativamente, de forma efetiva e transparente, graças à capacidade da gestão de ouvir a comunidade, afirmando que: quando as demandas chegam, aí vamos planejar” (Entrevistado G3). Vários entrevistados também se referiam à estratégia da gestão de realizar reuniões e encontros dos segmentos da instituição para esclarecimentos do quadro orçamentário e das ações de planejamento nessa área.

Ainda com relação ao impacto da participação frente ao planejamento, também foi identificada uma posição discordantes, destacando a falta de uma cultura participativa - dizendo que:

Há um intercâmbio ainda débil entre os segmentos comunitários internos e a gestão, de maneira que o planejamento fica a cargo dos gestores. Isso faz parte da cultura institucional, que por sua vez reflete a cultura do planejamento no Brasil, e da educação em particular, demonstrando que a preocupação de setores externos parece maior do que propriamente a da comunidade acadêmica (Entrevistado G2).

Em outros termos o entrevistado se referiu ao fato de que a participação nas ações de planejamento é mais comum em outras áreas de atividade, do que no campo educativo, onde ainda desperta pouco interesse.

Como mecanismo para operacionalizar essa prática de gestão democrática também foi associado à gestão participativa, já proposta à instituição um novo modelo de gestão, que alguns gestores pesquisados chamaram de “gerenciamento por diretrizes”, pautado no desdobramento de metas, contemplando os três níveis de planejamento: o estratégico, o tático e o operacional. Entretanto, segundo os entrevistados a implementação desse modelo, enfrentou muitos desafios, dentre eles, as dificuldades operacionais para fazer com que as equipes envolvidas na gestão entendessem o processo de alinhamento estratégico, os objetivos e os mecanismos da instituição, de modo a dedicar esforços para alcançá-los. De acordo com depoimentos colhidos nas entrevistas, o problema parece se dever às falhas na comunicação desses objetivos

estratégicos para que os outros níveis de gerência (táticos e operacional) pudessem contribuir para atingir esses objetivos.

Quando há um alinhamento dessa comunicação, atingir as metas passa a ser o objetivo dessas instâncias gerenciais, que por sua vez possibilita às gerências superiores atingirem também seus objetivos, tendo em vista que esse modelo gera um efeito cascata. É nesse sentido que a tarefa da gestão de níveis superior é promover esse alinhamento por meio de uma comunicação possível eficiente, o que só é possível por meio do gerenciamento de equipe (Entrevistado G1).

No exposto acima, é possível constatar que a maioria dos gestores refere-se à coparticipação no seio da própria equipe de gerência institucional. Dentre as falas dos gestores pesquisados, houve apenas uma referência à convocação dos segmentos da comunidade acadêmica, feita por parte de um entrevistado que apresentou as estratégias de elaboração descentralizada dos planos de ação anuais compartilhados pelos diferentes setores. Entretanto, não fica claro, na fala do gestor, se essa participação da comunidade acadêmica envolveu servidores e estudantes, ou apenas os docentes representantes dos departamentos da área de ensino. Também não houve indicações desses entrevistados de que tenha havido um conhecimento mais profundo sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) por esses segmentos, nem como um diálogo deste PDI, com o planejamento da gestão local foi sistematizado, junto à comunidade local.

Nesse sentido é possível admitir que embora esses dirigentes tenham afirmado a gestão como participativa, o cruzamento de alguns dados aqui apresentados deixam dúvidas se eles vêm conseguindo, na prática, contemplar a gestão democrática e participativa, em sua plenitude, nas ações do planejamento estratégico do Campus JPA. Essa dúvida é reafirmada pelos dados da pesquisa com o grupo de entrevistados da comunidade, diante da fala de um representante estudantil entrevistados, de que:

A participação dos estudantes no planejamento é muito pequena, poucos estudantes participam no processo de planejamento Institucional, exceto na construção da estatuinte, quando houve de fato uma ampla participação. Quanto ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFPB, nem sei se tem representação estudantil (Entrevistado C4).

A outra tendência revelada pelos dados da pesquisa de campo e formada por 30% dos gestores entrevistados, já indica claramente que esse processo de planejamento não se efetiva

com uma participação tão significativa. Esse segundo grupo chama a atenção para o fato de que o chamamento da comunidade à participação não tem sido uma prática constante, nem tampouco a disposição da comunidade de participar, sobretudo, nas atividades de planejamentos e reformulações de curso, de modo que os coordenadores dizem ficar limitados às práticas gerenciais de caráter técnica e burocrática.

Um entrevistado, embora não relativize a responsabilidade da comunidade e de setores administrativos de criar os espaços de participação, afirma que:

[...] os coordenadores nem sempre atendem ao chamado para estabelecer um diálogo com os conselhos. No que consiste a comunidade, ainda que se constate certa participação, ela não consegue ocupar sequer os espaços permitidos, muito menos conquistar outros (Entrevistado G2).

A gestão participativa supõe a capacidade de construir as condições para a efetivação da prática participativa tanto dos segmentos internos quanto externos, o que envolve criar mecanismos de motivação para a participação. Nessa direção, a fala de um entrevistado demonstra que reconhece o papel dos gestores na geração dessas condições, quando diz que:

Os mecanismos para motivar a participação começam com o convite às pessoas para pensarem propostas de melhorias do campus e esse ato exige capacidade para uma comunicação eficiente que nem sempre os gestores conseguem em todas as frentes, como o alunado, ou outros coordenadores. O desafio é conseguir um alinhamento de ideias e de linguagem, que resulte em um entendimento geral do direcionamento que a equipe de gestores propõe para a instituição e que objetivos pretende alcançar. (Entrevistado G2).

Porém, há uma compreensão por parte dos gestores de que esse processo é muito complexo e desafiador, tendo em vista que envolve diferentes formas de concepções em jogo, colocando como desafio a tarefa de alinhar o pensamento dos diversos níveis de gestão, tanto da área administrativa, quanto da pedagógica, no estabelecimento de prioridades. Nessa perspectiva, os gestores ressaltaram a necessidade de fluidez na comunicação, sobretudo, diante de questões orçamentárias, considerando que esse aspecto atinge diretamente os estudantes que mais podem ser prejudicados por discontinuidades, ou inviabilização de serviços a eles prestados, e que também dificulta a manutenção da própria instituição.

A partir desses elementos foram levantados juntos aos gestores os mecanismos ou estratégias adotadas para motivar ou construir espaços de participação da comunidade acadêmica. De acordo com depoimentos dos gestores, esses canais e espaços são aqueles

próprios das estruturas institucionais, inscritos no seu regimento e indicado nas falas da maioria dos gestores: o IFPB conta com uma estrutura administrativa, caracterizada pela presença dos conselhos de ensino, pesquisa e extensão, do Conselho Superior e do colégio de Dirigentes e o Compus/JPA conta com o Conselho Diretor e alguns colegiados, dentre outros, todos funcionando com composição paritária, de estudantes, professores, servidores, e direção administrativa que, em tese lhe dá um caráter mais democrático. Foi ressaltado, porém, que essa composição, nem sempre assegura uma participação efetiva da comunidade, correspondente a essa estrutura.

Também foram indicadas como espaço de participação as várias reuniões mais amplas de planejamento local, até aquelas mais restritas das coordenações. De acordo com os entrevistados, por esses espaços passam um fluxo de demandas que se inicia nas unidades acadêmicas e chegam aos conselhos, além de configurar-se como espaços de construção de relações com a comunidade.

Dentre os mecanismos de aproximação da gestão com a comunidade também foi indicada pelos entrevistados, as atividades dos conselhos de classe³², “(...) os quais servem como canais de debates dos problemas, de ensino de uma maneira geral, mesmo que ainda não se conte com um planejamento mais sistematizado nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, que sejam capazes de envolver a comunidade” (Entrevistado G2).

Vale lembrar que a escola tem uma forte tradição de autoritarismo, ao longo de sua história, na qual os gestores definiam tudo o que deveria ser feito, sem uma troca efetiva de conhecimento com as experiências da comunidade, de modo que as necessidades e demandas dos segmentos comunitários pudessem orientar o processo de planejamento. Somente nas últimas décadas que isso vem mudando, com abertura à participação da comunidade nos colegiados, de modo a permitir mecanismos mais democráticos (*Idem*).

Ainda assim eles reconhecem as limitações do processo, o qual depende de outras condições para se consolidar. A fala abaixo de um entrevistado reflete a opinião de vários gestores pesquisados:

[...] as condições estruturais para a participação estão postas, faltando apenas a consolidação de uma cultura participativa. [...] entendo que não devem ser somente os gestores que devam definir projetos pedagógicos, ou apontar saída; os próprios setores comunitários também devem construí-los, nas mais

³² Previsto no regimento, é um espaço destinado a investigação, a reflexão e ao redimensionamento das ações do processo de ensino-aprendizagem, a partir da análise do desempenho dos discentes, do diagnóstico das dificuldades e da auto avaliação das práticas docentes, visando a melhoria do ensino.

diversas áreas, senão terminamos reproduzindo essa dinâmica de decisão centralizada. No IFPB, a gestão não cria empecilhos para que o debate ocorra, está faltando a comunidade interessada assumir seu papel (Entrevistado G2).

Os depoimentos vêm indicando que os desafios à participação não se devem tanto aos limites regulamentares institucionais ou relativos a concepções políticas contrárias dos gestores, mas a algo que pode ser tratado aqui como uma questão relativa ao exercício de cidadania. Nesse sentido Paro (1986) observa que a gestão participativa é um processo com resultados em longo prazo, sendo necessária a ruptura de velhos hábitos de uma gestão centralizada no diretor para uma gestão que valorize a participação de todos que fazem parte da escola e de toda a comunidade na qual está inserida. O autor observa ainda que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva o que justifica a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública. Corroborando também com esta ideia, Cária e Andrade (2016, p. 19) comentam que:

[...] há a necessidade de que gestores implementem mecanismos para garantir a participação de todos, com envolvimento e compromisso para que sejam possíveis novos olhares sobre as formas de administrar a realidade educacional e social, libertando-se das amarras do autoritarismo e centralização do poder e vislumbrando mais qualidade nas atividades educacionais.

Ainda nesse contexto em que a gestão democrática está condicionalmente relacionada com o exercício da cidadania e a emersão de uma cultura de participação no ambiente escolar/acadêmico, a referida autora ainda observa que:

O fator participação foi tomado como o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, pois possibilita o conhecimento dos objetivos e metas da escola, o conhecimento da estrutura e da organização da dinâmica escolar, assim como das relações que se estabelecessem dentro da escola e com seu entorno. [...] Da mesma forma que a participação é um processo de aprendizagem, o exercício da democracia também é um processo de aprendizagem e podem favorecer a formação de novos sujeitos políticos, imbuídos de valores democráticos que possam ir ao encontro das aspirações populares e das novas exigências de convivência humana na contemporaneidade (CÁRIA e SANTOS, 2014, p.12-13).

A cultura de autoritarismo difundida da sociedade brasileira - lembremos que o Brasil

tem uma tradição de dois períodos de regimes, marcadamente, autocráticos: o Estado Novo e o regime militar, além de uma prática política coronelista e aristocrática - avessa ao exercício da plena cidadania pelas classes trabalhadoras e segmentos populares, que contribuíram fortemente para que não se construísse uma tradição de cidadania participativa. Mesmo nos governos mais populares e democráticos, esses cidadãos não se sentem no direito, muito menos no dever de pleno exercício de participação.

Contrariando essa tradição, os depoimentos da maioria dos gestores apontam para uma postura de reconhecimento do direito de cidadania participativa da comunidade acadêmica e para a necessidade de construção de uma cultura de participação.

Concordamos com esses gestores, quando demonstram entender que a falta de uma participação mais ampla não expressa apenas um problema de gestão, posto que representa muito mais a reprodução dessa cultura institucional de administração autoritária, herdada dessa histórica tradição de autoritarismo vivida pelo país ao longo de mais de 20 (vinte) anos de regime autoritário (isso, considerando-se apenas o regime militar).

Essa falta de cultura participativa também se expressa no conteúdo das entrevistas dos gestores, quando demonstram que as condições legais para uma efetiva gestão democrática são subutilizadas, visto que mesmo em momentos nos quais a comunidade é chamada a opinar e discutir questões importantes do processo administrativo e educativo, não há uma ocupação desses espaços coletivos de decisão política pelos segmentos da comunidade acadêmica, envolvidos com as atividades da escola. Isso ocorre mesmo quando eles têm ciência de que é nessas instâncias onde se organizam e se formalizam as demandas comunitárias e institucionais, locais e, também, onde são criados os cursos.

De acordo com o acima exposto, os dados da pesquisa nos permitem chegar a uma constatação importante sobre o processo participativo: a de que a efetivação desse processo supõe a existência, ou a construção de uma cultura democrática de participação dos sujeitos sociais envolvidos, tanto daqueles que compartilham o exercício dos cargos de gestão, quanto dos segmentos da comunidade, a quem cabe o papel de exigir um espaço no processo participativo.

A pesquisa levantou os impactos desse movimento de participação na qualidade do ensino, na perspectiva de identificar as efetivas melhorias daí resultantes. Entendemos que essa relação fortalece a aproximação da instituição educativa com a realidade vivida por essa população.

Segundo os entrevistados, a participação da comunidade nas ações de extensão é

fundamental, porque permite o diálogo e o compartilhamento de conhecimentos, o que tem possibilitado experiências exitosas com a comunidade externa.

O impacto reside em trabalhar o conhecimento dentro da sala de aula referendada na perspectiva de fazer o aluno entender a realidade externa, à medida que traz novos elementos dessa realidade pra o debate dentro na instituição. (...) É fundamental para os estudantes em formação possam se aproximar da realidade a partir de vivências com o mundo real durante esse processo de formação, haja vista que são vivências que favorecem o crescimento do futuro formando do ponto de vista profissional, pessoal e social. Então, a gente percebe que, tanto essa participação, quanto esse empoderamento da comunidade é fundamental para qualificar o ensino da instituição (Entrevistado G4).

Essa relação é de mão dupla, pois, se por um lado a escola está voltada para prestar um serviço à comunidade, em diálogo com ela, por outro a comunidade exerce um controle social sobre a instituição, tendo em vista que, de certa forma eles fiscalizam a qualidade e eficácia desses serviços.

Nesse sentido, as avaliações da maioria dos gestores demonstraram que a relação com a comunidade tem resultado em uma contribuição positiva, capaz de fazer a gestão e o ensino avançar bastante. Os gestores entrevistados, de diversas formas e por diferentes argumentos, dizem reconhecer que esse segmento traz experiências sobre as mudanças no mundo do trabalho que impactam na escola, assim como traz o debate sobre o movimento e as influências das novas tecnologias que impactam na comunicação da comunidade/sociedade.

Esse movimento da sociedade traz informações para o ambiente escolar e tudo isso impacta muito no ensino porque obriga os professores a imprimir novos debates e buscar novas didáticas e metodologias, afastando-se dos antigos procedimentos pedagógicos e conhecimentos arcaicos em sala de aula (Entrevistado G1).

Nessa linha de pensamento e diante das novas questões e demandas, a escola se vê obrigada a buscar novas modalidades e qualidades do ensino, intervindo na criação de condições para requalificar esse conhecimento, o que se faz por meio do esforço para capacitar os professores com novas práticas de ensino e administração de novos conhecimentos em sala de aula. Um entrevistado, tratando das mudanças institucionais, de gestão e, sobretudo do projeto pedagógico, ocorridas no IFPB/JPA, acrescenta que:

[...] as mudanças aconteceram rapidamente e conseqüentemente precisamos ter um quadro de profissionais docentes também capazes de acompanhar esse movimento e é aí onde eu vejo que a gestão também contribui, a partir do momento em que ela se preocupa em promover a capacitação e a qualificação desses profissionais para poder efetivar esse ensino que se pretende de qualidade (Idem).

Em relação aos estudantes um gestor também fez referência ao espaço de participação e acolhimento às demandas desse segmento, dizendo que o aluno tem muito espaço no *instituto*, que essa é uma das instituições que mais escuta o aluno e conta na sua estrutura institucional com uma Pró-Reitoria dedicada ao tratamento de assuntos estudantis. Vale ressaltar que o campus João Pessoa conta com um Departamento de Assistência Estudantil (DAEST), responsável por executar a Política de Assistência Estudantil (PAE/IFPB) e promover a inclusão social, garantindo a permanência do estudante e a melhoria do seu desempenho acadêmico (IFPB, 2019).

O papel desse processo participativo também impacta, segundo os dados dos gestores, na necessidade de permanente atualização da instituição, na medida em que a leva a examinar questões contemporâneas, relativas a cada momento histórico para responder às respectivas demandas. No caso específico do IFPB/JPA, essas demandas têm motivado a criação do Departamento de Articulação Pedagógica, do Núcleo de Assistência a Pessoas com Necessidades Educacionais Específicas (NAPNE) e o Departamento de Assistência Estudantil, o que resultou tudo isso, na capacidade da gestão de ouvir demandas da comunidade, às quais demonstraram a necessidade de conhecer as questões atuais e adequar sua prática educativa para respondê-las a cada momento.

O impacto da participação dos pais nos conselhos consultivos e deliberativos, por sua vez, foi apontado como muito positivo, por permitir à instituição receber informações e opiniões das famílias e comunidade externa.

A participação com os pais de alunos, resulta em reuniões muito proveitosa, tanto no ensino médio quanto superior, nas quais também discutimos verbas e orçamentos. Os debates são fecundos, o olhar desse segmento demonstra preocupação e apoio à escola, diante de desafios. [...] Em momentos de maiores dificuldades essa participação sempre se amplia e possibilita uma gestão com transparência de dados (Entrevistado G2).

Porém, também foi considerado o impacto dessa relação na vida comunitária, na

medida em que a participação daqueles grupos sociais envolvidos nos projetos de extensão possibilitaram mudanças na própria vida dos grupos, como afirma um entrevistado:

Trazer a comunidade externa pra fazer curso de extensão aqui gera um impacto enorme naquele grupo que está sendo beneficiado. Então tem impactos objetivos e subjetivos, a exemplo do PRONATEC. Quantas pessoas não tiveram um redirecionamento na sua vida educacional por ter vivenciado essa experiência? (Entrevistado G5).

Referindo-se aos setores empresariais, os gestores consideraram que o impacto é real e pode estar relacionado à pressão que vem de fora, redirecionando as ações de ensino e pesquisa e realimentando a gestão com demandas para que a instituição alinhe suas ações com o mercado.

Falando em uma perspectiva mais geral, um gestor ainda comenta que, o ato de promover as ações participativas está alinhado à missão social da instituição de servir tanto à comunidade quanto ao mercado, atendendo as suas demandas e garantindo a eficiência da instituição, como ilustra a declaração do gestor a seguir:

Uma coisa é você dizer *nós formamos para o mercado de trabalho* outra coisa é saber o que esse mercado quer de nós. Uma coisa é dizer nós atendemos a comunidade, outra coisa é você saber o que a comunidade precisa de nós (Entrevistado G8).

O entrevistado parece reconhecer bem o lugar que a escola ocupa na relação entre o mercado e a comunidade local, de modo que possa estabelecer parâmetros de relação com ambos, preservando a sua independência e autonomia. Entretanto, outros depoimentos já citados acima, deram conta de uma relação de poder de interferência da comunidade externa, patronal, sobre o projeto educativo da instituição, quando diz que a ausência de participação dos representantes patronais e da administração pública nos conselhos não evita a influência e pressão direta desses setores nos currículos das escolas, feita por diferentes vias e até diretamente aos comandos da instituição.

Demonstrando uma posição diferenciada a essas até agora apresentada, um gestor entrevistado diz entender que o impacto na qualidade de ensino envolve muitos fatores além da simples participação, como por exemplo, a organização de ações para melhoria da infraestrutura e de investimento na capacitação dos docentes e servidores, o que em sua opinião, ainda não é suficiente.

O processo avaliativo no Campus de João Pessoa foi outro aspecto abordado na pesquisa, em cujo processo também foi destacado pelos entrevistados, a importância da Subcomissão Própria de Avaliação (SPA/Campi JPA), instância vinculada estatutariamente à Comissão Própria de Avaliação (CPA/IFPB)³³, que atua de forma independente e sem vínculo com a gestão do campus. Ela se constitui enquanto um canal de participação que assegura o *feed back* a gestão e a comunidade, na medida em que coleta as percepções da comunidade, em seus vários segmentos, em relação à estrutura do campus e as relações da gestão com a comunidade interna e externa. Essa avaliação operacionalizada através do preenchimento de formulários e seus resultados, consubstanciados em relatórios, traz um *feed back* importantíssimo para subsidiar as tomadas de decisões que vão mitigar ou eliminar determinados tipos de situações ou lacunas que possa pesar negativamente para o bom funcionamento e desenvolvimento da instituição.

Agente tem a CPA que é a Comissão Própria de Avaliação. É uma instituição que funciona independente da gestão, mas embora ela não tenha esse vínculo, que nem pode ter realmente, é uma subcomissão da comissão de avaliação da reitoria, mas que tem essa preocupação de coletar as percepções dos diferentes segmentos: docentes, técnicos e discentes, vinculados ao Campus por meio do preenchimento de formulários que dão *feed back* de como eles enxergam a situação da instituição em diferentes aspectos: infraestrutura e as relações de gestão (Entrevistado G1).

É importante destacar que essa avaliação institucional interna, conforme resolução que regulamenta o funcionamento da SPA, tem como algumas das dimensões a serem avaliadas “a comunicação com a sociedade” e a “organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios” (IFPB, 2018). Perguntados sobre os resultados dessas avaliações, alguns gestores disseram que muitos elementos de suas falas (acima citadas e feitas referências) refletem os dados resultantes dessas avaliações, enquanto outros disseram que não saberiam falar sobre os resultados naquele momento, porque não lembrava, ou não havia lido ainda.

Até aqui, analisamos a natureza democrática da gestão participativa do campus de João Pessoa do IFPB, sob a perspectiva dos gestores dessa unidade de ensino, cujo resultado nos

³³ A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), prevê a criação de Comissões Próprias de Avaliação (CPA) com o objetivo de conduzir os processos de avaliação internos das instituições de ensino superior, bem como da sistematização e prestação de informações solicitadas pelo INEP. (IFPB, 2018)

demonstrou que a gestão do campus se elegeu a partir de uma proposta de gestão que se caracteriza, conforme carta programa - Plano de Gestão 2018-2020 (IFPB, 2018) - como democrática e participativa, comprometida com a democratização de sua gestão. Faz-se necessário lembrar aqui, que não foi construído, a priori, um projeto de gestão com essa denominação, mas comprometida com esses princípios. O conjunto de gestores pesquisados disse que, na prática e ao longo de suas permanências nesses postos de gestão, dedicaram esforços para construir relações democráticas e participativas, a partir de mecanismos capazes de oferecer as condições necessárias para assegurar o envolvimento da comunidade acadêmica e a comunidade externa no processo de gestão dessa unidade. Resta saber se a percepção dos membros da comunidade confirma, ou nega essa opinião e quais argumentos usam para justificar suas opiniões.

O item abaixo segue tratando do processo de gestão democrática e participativa no Campus João Pessoa do IFPB, agora sob a perspectiva dos membros representantes da comunidade interna do campus.

4.4 Gestão Democrática Participativa do Campus IFPB-Campus JPA: Instâncias e Processo de Participação da Comunidade Acadêmica

Faz-se necessário, a princípio, definir o que tratamos como comunidade acadêmica do Campus JPA do IFPB. Consiste nos segmentos inseridos, direta ou indiretamente nas atividades acadêmicas da instituição, seja no exercício de práticas profissionais educativas e administrativas, prestando serviços, seja como objetos e beneficiários de suas práticas sociais - educativas e culturais, ou de produção de conhecimento e tecnologias. Nessa perspectiva essa comunidade é dividida em comunidade interna – composta por docentes, servidores administrativos e estudantes e comunidade externa – composta por pais de alunos, moradores do bairro onde se localiza o campus, ou de outras localidades da cidade, participantes de forma sistemática e regular dos projetos de ensino, pesquisa, extensão, e inovações tecnológica, desenvolvidos pela referida escola, além dos representantes de setores produtivos e comerciais, de trabalhadores e de setores da administração pública do Estado e Município, os quais integram os conselhos gestores do campus e do IFPB. Essas representações da comunidade externa não fizeram parte do nosso universo nem da amostragem aqui definida, tendo em vista, a ausência desses membros na vida participativa do Campus e do IFPB.

O processo democrático e participativo dessa comunidade na vida institucional não se

faz de forma assistemática e voluntária, ele exigiu uma longa experiência de organização política e formação de uma postura democrática frente à educação, de modo a compreender que só contando com a participação social, a gestão dos processos educativos assume um caráter efetivamente democrático e adequado às reais necessidades dos seres sociais e ao desenvolvimento econômico que inclui o desenvolvimento humano. De acordo com Fonseca (1994, p.79) “[...] a gestão com base nos princípios democráticos recoloca a questão da natureza do poder, suas formas e a possibilidade concreta de exercê-lo no processo democrático da ação coletiva”. É evidente que essa ação coletiva só pode se efetivar pela via da participação direta da comunidade acadêmica e nessa direção “participar significa a possibilidade efetiva de cada membro da comunidade universitária influenciar os rumos e os objetivos da política da instituição de ensino superior à qual pertence tomando parte no processo decisório” (CARDOSO, 2010 p.41).

Essa experiência de crescimento político organizativo da comunidade interna do Campus/JPA consistiu-se em um processo de aprendizado sobre temas e questões relativos tanto aos parâmetros da educação, quanto à questão da cidadania participativa e, ainda, sobre direitos e gestão democrática. Tudo isso alimentou a formação de blocos de forças democráticas, formados por segmentos da comunidade interna, que se organizam em instâncias de participação e lutas, próprias de suas categorias, como:

1. Ouvidoria Geral do IFPB – instância de controle social, que funciona nas dependências da Reitoria, em João Pessoa, como canal de intermediação entre a comunidade acadêmica e a gestão da Instituição.
2. Sindicatos – que congregam de forma unificada: professores e servidores técnicos administrativos;
3. Diretórios Acadêmicos: que congrega os estudantes de nível superior;
4. Grêmios Estudantil, que reúne os estudantes secundaristas dos cursos técnicos e de nível médio regular, além dos cursos subsequentes.

Estas constituem as instâncias representativas dos segmentos dessa comunidade acadêmica, ou comunidade interna, por meio das quais os seus representantes têm acento nas instâncias de decisão e deliberação da gestão do Campus e do IFPB, asseguradas legalmente pela normatização institucional. É como representante dessas instâncias que esses segmentos também encontram espaços de participação nos eventos que promovem debates e que são responsáveis por importantes deliberações, capazes de regar mudanças e ajustes na natureza institucional, na sua política educativa e projeto pedagógico, assim como nas ações de

planejamentos para execução de políticas pedagógicas e administrativas.

Os dados da pesquisa de campo nos revelaram que os processos de participação das três categorias da comunidade acadêmica, nos órgãos de gestão e nos eventos, se fazem por representação das instâncias organizativas acima descritas, de modo que os representantes são eleitos ou indicados pelos seus pares ou representam suas respectivas categorias por estarem na direção dessas instâncias. Esses representantes dos diversos segmentos da comunidade, que têm participado mais ativamente da vida acadêmica, sobretudo, nesse último processo de transformação do IFPB e do campus JPA³⁴ constituiu o grupo de entrevistados, que apresenta os dados comprobatórios da prática participativa defendido pelo grupo de gestores. Embora não façam parte da administração da instituição (não exercem cargos de gestão administrativa), dela participa como membro que integra seu corpo acadêmico, tais como professores, alunos e servidores.

Portanto, os entrevistados desse grupo são pessoas vinculadas a uma das instâncias representativas de cada categoria da comunidade acadêmica, como Ouvidoria, Sindicato dos Servidores, Diretório Acadêmico e Grêmio Estudantil. Como tal, eles falam em nome das respectivas entidades representativas, a qual integram. Nessa perspectiva, esses entrevistados serão aqui tratados de modo generalizado como representante comunitário para evitar identificação das pessoas.

Alguns dados de identificação de suas experiências, junto à entidade que cada um representa, foram levantados, bem como o tempo de participação na respectiva entidade, constatando que à exceção da representação estudantil, os membros da comunidade têm mais de quatro anos de participação nas respectivas entidades, sendo que 50% deles têm mais de oito anos, e dentre estes há representantes que têm em torno de 20 anos, denotando uma larga experiência nas lutas e ações voltadas à construção do processo participativo. Apenas a representação estudantil declarou ter três anos de experiência participativa no diretório, o que se justifica pelo fato de que os cursos regulares do nível médio e superior têm uma duração máxima de 04 anos.

De acordo com os dados da pesquisa, esses representantes da comunidade acadêmica participam de atividades que de alguma forma fazem parte do processo decisório, ou dos projetos de gestão do IFPB e do Campus/JPA. A maioria das falas dos entrevistados expressou o entendimento de que: “[...] o movimento participativo contribui para definir os níveis de participação e, [por conseguinte], a dimensão democrática da gestão” (Entrevistado C1).

³⁴ Ver histórico do IFPB e do Campus no item 1 deste capítulo.

Quanto a esse aspecto, foi constatado que há uma significativa participação dos representantes entrevistados da comunidade, sobretudo, daqueles que exerceram, ou exercem lideranças, junto as suas categorias. Essa participação dá-se em atividades, ou espaços de interesse de cada categoria, como por exemplo: representantes estudantis participam mais de eventos, ou ações destinadas aos interesses dos estudantes; representantes sindicais participam mais de eventos, ou reuniões que tratam de questões de interesses dos docentes e de servidores técnicos.

Nessa direção de cumprir um papel relativo à instância a qual se vincula, os representantes da Ouvidoria (ouvidores) dizem ter participado de reuniões e encontros, na instituição e até em outros Estados, com o objetivo de debater e refletir sobre o papel dessa instância no IFPB, tendo em vista o enfrentamento de problemas relativos à cultura das pessoas, de buscarem intervenção direta das autoridades, ou de pessoas influentes para resolver seus problemas, desprezando muitas vezes o papel da Ouvidoria. De acordo com o entrevistado, isso ocorre por falta de experiência e crédito nas instituições de controle social e nas instâncias representativas de suas categorias.

O entrevistado também manifesta a opinião de que, em decorrência de uma cultura pouco democrática e muito tradicional no país, de não aceitar críticas, ou de tomá-la em caso pessoal, a Ouvidoria nem sempre consegue ser vista com simpatia, nem pela administração, tendo em vista sua função de incomodar, fustigar e colocar em cheque a capacidade gerencial de resolver problemas relacionados à comunidade acadêmica, nem tão pouco pela comunidade, tendo em vistas as razões acima expostas. Nessa direção o entrevistado diz entender que:

[...] ela vive num limbo, nesse lugar de descrédito da comunidade e de pouca simpatia da administração, por incomodá-la e que é preciso muita habilidade do ouvidor, muita atitude no sentido de mostrar a administração e a comunidade o seu papel de contribuir e otimizar no encaminhamento das soluções (Entrevistado C8).

O conteúdo das entrevistas realizadas também nos informa que os representantes dessa instância de controle social do IFPB/campus João Pessoa, embora não tendo direito a voz e voto, nem a emitir pareceres nos eventos do IFPB, têm participado da grande maioria desses eventos em vários campi, ouvindo a comunidade da instituição e chegando a propor a criação de sub-ouvidorias em campus do interior.

Os representantes sindicais, por sua vez, declaram sempre terem sido convocados para participar dos eventos na instituição, confirmando que todos estes eventos e reuniões - para apresentação de qualquer medida, ou mudança institucional - são abertos a toda comunidade.

Como fruto dessa abertura, o entrevistado apontou um conjunto de ganhos importantes no processo de democratização da gestão, tais como: “O próprio funcionamento dos órgãos colegiados, as eleições para os postos de direção, (...) não só para os reitores e diretores de campus, como também para os coordenadores de cursos” (Entrevistado, C06). Como se vê, aqui são indicados alguns aspectos objetivos que podem ser tomados como condições que dão materialidade ao processo de gestão democrática.

Demonstrando estar alinhado na mesma postura avaliativa outro representante sindical comentou ainda sobre a prática democrática do sindicato, no sentido de que ela dá transparência ao que está acontecendo nas discussões à comunidade acadêmica e que isso impacta positivamente tanto junto a essa comunidade, quanto a vida da instituição. Essa percepção é complementada pela declaração de um terceiro membro sindical, de que: “participam de reuniões com os gestores para levar e negociar reivindicações das categorias docentes e dos servidores, os quais representam” (Entrevistado, C7).

Alguns representantes dessa categoria da comunidade acadêmica ainda participam de comissões e grupos de trabalho, junto à gestão, conforme declaração abaixo:

[...] depois de uma reunião com a reitoria, fui indicado para participar de uma comissão/grupo de trabalho criado para monitorar o corte de gastos, em virtude da política de educação do governo federal, com elaboração de planilha do que era previsto. As reuniões com o reitor são semanais para discutir questões relacionadas à nomeação de concurso, edital de remoção de funcionários para sua cidade de origem, informações sobre prestação de contas, problemas relacionados à questão de direitos dos servidores, etc (Entrevistado C8).

O referido representante sindical comentou ainda que aquela instância tem a tradição histórica de se envolver com lutas que têm como objetivo a defesa e construção de gestão democrática e participativa, como confirma o depoimento abaixo:

Nós temos uma história identificada com a luta por uma gestão democrática e o papel do sindicato foi muito importante no fato de termos uma gestão mais aberta e participativa diferentemente de outros institutos. [...] participávamos de vários eventos com temas sobre transparência, ética, e até problemas envolvendo casos de assédios morais a colegas e combatendo na prevenção de tais práticas aqui no Instituto. Tudo isso através de reuniões com representantes dos vários segmentos (Entrevistado C9).

Em algumas situações os representantes sindicais demonstram que a entidade tem

cumprido até papel de ouvidoria, intermediando negociações entre servidores e gestores, para solucionar problemas na instituição. Nessa direção, o sindicato tem ocupado importante espaço, junto à gestão e conquistado respeitabilidade, ainda que internamente venha se dando uma forte disputa interna dentro do sindicato, resultando em uma desmobilização, sobretudo, dos servidores técnicos administrativos e com isso uma redução de sua capacidade mobilizadora.

Os dados inerentes às falas dos entrevistados demonstraram que o movimento participativo da comunidade tem alterado a correlação de forças, assim como o formato e as condições de funcionalidade do IFPB e do Campus/JPA. De acordo com opinião dos entrevistados, ao apresentar as necessidades e demandas dos segmentos comunitários, assim como a força e disposição desses segmentos para a construção e execução de novos e inovadores projetos, os entrevistados ressaltam que a presença participativa da comunidade acadêmica, no âmbito da gestão, tem trazido imensa contribuição para melhoria da escola. Nessa direção, os entrevistados comentaram sobre a contribuição, decorrente dessa participação da comunidade, aos eventos e à gestão do IFPB e do Campus/Jpa, apontando como ganho democrático:

[...] a descentralização das decisões e ações, tendo em vista que muitas mudanças positivas foram feitas na estrutura institucional em face das discussões realizadas no processo de planejamento. [...] Tem-se compartilhado muito mais as ações, dentro de um novo olhar, envolvendo um número maior de setores e de pessoas (Entrevistado C2).

Esse processo participativo também foi reconhecido como fundamental para efetivar o diálogo em torno das normas, de modo a melhorar seu funcionamento. Alguns docentes e técnicos administrativos - representantes comunitários - referiram-se a importância da presença da comunidade no processo de planejamento. Eles entendem que isso depende de uma gestão democrática e inclusiva, de como as instâncias representativas são contempladas e essa participação é conduzida, criando um sentimento da comunidade em relação à estrutura e às normas de funcionamento (Entrevistado C3). Outro representante do mesmo segmento declara que:

O que a gente tenta é produzir mecanismos e intervir no cotidiano da instituição no sentido de garantir a dimensão propriamente democrática do seu funcionamento, independente de quem esteja na gestão. O importante é que ela seja democrática e isso pressupõe a institucionalização de mecanismos que envolvam e garantam a participação de toda a comunidade do instituto. Então

nossa participação é no sentido de contribuir para a produção desses mecanismos de participação (Entrevistado C6).

Portanto, os representantes sindicais concebem essa contribuição de forma mais ampla, a partir da ideia de que todo movimento de lutas, seja em nível local, seja em nível nacional, pode ser compreendido como uma contribuição para ampliação das condições de funcionamento e melhoria da qualidade da prática educativa, exercida pela escola. Partindo desse entendimento ele afirma que as contribuições têm seguido pautas bem amplas, quais sejam:

As reivindicações que o sindicato vem fazendo ao longo desses anos são fundamentais para beneficiar, tanto a comunidade escolar, quanto a gestão, pois, a partir do momento que nos mobilizamos para lutar por mudanças na política econômica e por mais recursos para a educação, contra os cortes de recursos, estamos propiciando benefícios para essa instituição, e pra toda a comunidade escolar. Ao longo dos anos, temos avançado nas conquistas em geral, através de paralizações, greves, seminários ou reuniões em Brasília. (Entrevistado C7)

No interior da instituição, esses avanços têm ocorrido, segundo o entrevistado, no diálogo com o centro acadêmico e com docentes, para defender os direitos e interesses em comum. Há dentre os entrevistados uma consciência de que em conjuntura econômica desfavorável, o sindicato tem enfraquecido seu poder de atuação e de mobilização, esvaziando-se e perdendo protagonismo. Um exemplo comprobatório dessa fragilização do movimento sindical e dos movimentos sociais em geral é o que vem ocorrendo no país atualmente:

[...] subsequente ao golpe, quando o governo da ditadura militar desmantelou todas as organizações populares, sindicatos, associações de professores e entidades estudantis. “[...] a maior de suas obras foi a derrota que impôs aos trabalhadores [...] com consequências erosivas tão profundas para o Movimento Operário Popular que este, ainda hoje, não conseguiu livrar-se totalmente dos malefícios sofridos (VIEITEZ; DAL RI, 2005, p.28).

Seguindo o processo avaliativo, outro membro da comunidade ainda apresentou uma avaliação na perspectiva de identificar a importância da contribuição do processo participativo a partir da experiência vivenciada por cada segmento, ou grupos sociais. Nesse sentido, ele defende que cada grupo, ou pessoa dá alguma contribuição porque vivencia as

questões. “[...] por exemplo, quem sabe melhor como o restaurante funciona é quem faz suas refeições no restaurante; quem sabe melhor como funciona a biblioteca é cada pessoa que frequenta e faz uso dos serviços e assim por diante” (Entrevistado C10). Esta fala expressa o entendimento de que se esses mecanismos de participação coletiva fossem efetivados dessa forma, realizando as práticas a partir das discussões com cada segmento da comunidade, muitos problemas poderiam ser minimizados, resolvidos e encaminhados de forma mais satisfatória, contribuindo decisivamente para a construção de uma gestão, efetivamente democrática e participativa. Ainda foram enfatizadas as maiores possibilidades da instituição de construir vínculos mais diretos com as situações vivenciadas, a partir das informações diretas recebidas das fontes (os segmentos da comunidade acadêmica) assim como de sugestões de soluções, de modo a poder transpor as dificuldades com mais facilidade.

Então esses mecanismos de participação tem uma contribuição muito efetiva porque ela radiografa a questão onde ela existe. Então ninguém melhor do que os usuários dos laboratórios para dizer: olha está acontecendo no laboratório os problemas X e Z;’ na biblioteca, no restaurante seja onde for. [...] na minha avaliação é grande a potencialidade que isso tem de contribuir para encaminhar todos os processos. A questão é que as pessoas precisam participar e encaminhar as questões à luz da vivência, se acontecerem esses dois encaminhamentos, na minha avaliação, certamente, a administração se dará de maneira muito mais eficaz, muito mais efetiva (Entrevistado C10).

Diferenciando-se das posições dos demais representante sindical acima, um entrevistado dessa categoria comenta que a gestão participativa tem seus limites, principalmente se houver interesses particulares e políticos interferindo (Entrevistado C8). Em sua opinião, a gestão democrática participativa fez parte de uma modernização das instituições, que o atual governo vem tentando cercear, lembrando que, mesmo no governo do PT, o qual favoreceu a esse processo democrático de gestão, ela já tinha limites, tendo em vista que cursos foram criados, extintos e recriados sem muita participação da comunidade. “Curso técnico particular foi ofertado pela FUNETEC e só depois de três anos voltou a ser público. A escolha dos gestores era feita por eleição, mas isso não fazia parte de uma política de fato, porque o governo podia interferir indicando diretores” (Entrevistado 8). Como se vê, o processo democrático também recebe críticas naquilo em que ele falhou.

Na direção de uma postura mais conciliatória, outro membro sindical diz que embora seja importante manter um posicionamento crítico em relação ao que acontece no instituto, isso não significa que o sindicato esteja sempre na oposição:

O nosso papel na verdade é de combater as irregularidades, o que muita gente confunde com uma oposição sistemática à gestão. Essa ideia falsa em relação à atuação do sindicato afasta as pessoas, que preferem não ser identificadas como opositores da administração. Porém, sempre estamos agendando reuniões e audiências, realizando mobilizações ou paralisações para pressionar pelo atendimento as demandas e garantir um efetivo processo de democratização (Entrevistado C.09).

A fala denota uma preocupação com a manutenção do pacto social entre comunidade e gestão, construída para o processo de democratização do IFPB, de modo que possa garantir a ampliação dos participantes e o fortalecimento do sindicato, desidentificando-o de uma postura radical de oposição à gestão. O que se observa aqui é uma natureza de relação que alguns autores gramscianos como Luiz Werneck Vianna (2002) dentre muitos outros, tratam como pacto social. Aquela relação de apoio construído entre quem exerce o poder e quem está na base da sociedade. Também poderíamos tratar essa questão a partir de princípios sociais, que Gramsci (1977) atribui aos princípios de *sociedade regulada*, quando ele tenta desvendar as mediações que redimensionam as relações entre governantes e governados, ou entre dirigentes e dirigidos, em cujo patamar, as funções de domínio e coesão seriam substituídas pelas de hegemonia e consenso e a sociedade política seria substituída pela sociedade civil. Aqui os dados da pesquisa, no que pese uma pequena discordância, também se expressa na construção de relações de consenso e de hegemonia, sobretudo quando se constata que a maioria dos atuais gestores veio do movimento sindical, eleitos por voto da comunidade acadêmica apoiados em uma carta programa que punha como proposta fundamental a democratização da gestão, ainda que tendo consciência dos limites impostos pela regulação legal do processo administrativo.

A categoria dos estudantes, por meio de suas representações, também se alinha com os membros do sindicato, na perspectiva do pensamento e da disposição de lutas. Suas falas expressam a dinâmica participativa do Diretório Acadêmico, declarando que essa instância é muito participativa e que tem espaço para o diálogo junto à gestão:

Participamos junto com os docentes, do calendário acadêmico, da política de assistência estudantil, onde tratamos do número de bolsas destinadas a cada modalidade, do auxílio transporte, da moradia e alimentação. Incentivamos sempre os colegas a participar de eventos e reuniões do Grêmio Estudantil e do Diretório Acadêmico ou Diretório Central dos Estudantes. Anualmente a coordenação de Assistência Estudantil convoca todos os estudantes para reuniões no auditório, onde expõem as propostas e onde temos espaço para aceitar ou discordar das ideias (Entrevistado C04).

O segmento estudantil também se tem feito presente em outros eventos, reuniões e

demais atividades desenvolvidas pela Instituição do IFPB, com participação de estudantes, coordenadores e gestores. Entrevistados dessa categoria asseguram que: “[...] o ponto alto da representação estudantil é nas atividades da assistência estudantil, a exemplo das reuniões com coordenações de programas de Assistência Social ao Discente, através da Coordenação de Assistência Estudantil/CAEST ou setores equivalentes” (Entrevistado C.05). A assistência de que falam os representantes não se limita às atividades de auxílio à graduação, a exemplo dos recursos financeiros. Esses estudantes demonstraram ter uma visão mais ampla de assistência estudantil, quando disseram que: “a nossa assistência estudantil, hoje em dia, é mais ampla, comporta as ações de um comitê que envolve a pesquisa, as ações da saúde, o pessoal do financeiro e tem também educação física, nutrição, inclusão, pesquisa e extensão” (Entrevistado C05). Esse entrevistado também lembra que a ampliação da participação estudantil nesse comitê foi responsável por algumas ações de assistência.

Vale lembrar que, nos últimos anos, muitos estudos de pós-graduação têm adotado a temática da assistência estudantil, a pesquisa e a extensão como objeto de seus estudos, apresentando uma nova perspectiva de pensar o processo educativo, incluindo a criação de condições para assegurar a permanência do estudante no ambiente escolar, sobretudo, quando se passou a dar acesso ao estudante carente à academia. Sabe-se que muitos alunos que ingressam na academia, acabam abandonando os cursos por falta de condições objetivas, materiais, de saúde e psicológicas, para se manter estudando. Muitos estudos de pós-graduação já abordaram essa temática em diversos cursos de pós-graduação em todo o país³⁵.

Como todo movimento reivindicatório, supõe lutas entre os segmentos comunitários e direções institucionais. Essas conquistas não foram diferentes. Os dados explicitaram que as relações entre a comunidade estudantil e a gestão, algumas vezes, têm sido tensas, no entanto, esse embate tem resultado em muitos ganhos.

Entendemos que os movimentos de lutas são expressões das diferenças de posturas e propostas, inerentes à relação entre sociedade civil e sociedade política. De acordo com Gramsci (1999) é nesse espaço da contradição entre Estado e sociedade, ou seja, entre sociedade civil e política onde se estabelecem as correlações de forças, capazes de gerar mudanças. É importante lembrar aqui que Gramsci a partir da sua categoria de estado ampliado define sociedade civil como “o conjunto de organismos chamados privados que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade

³⁵ Dentro os vários estudos sobre as condições de assistência aos estudantes nas academias brasileiras citamos: Assis (2013), Albuquerque (2017).

“[...] e sociedade Política [como o sendo] conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante exerce o poder [...]” (1977, p.1518 apud SIMIONATTO, 1995). Essa afirmação pode ser traduzida como sendo o conjunto de relações sociais que envolve o devir concreto da vida cotidiana, além dos emaranhados das redes de instituições e ideologias nas quais as relações se cultivam e se organizam e a sociedade política como sendo as instâncias estatais através das quais se exerce o poder (SIMIONATTO, 1995). Considerando que a hegemonia nasce na sociedade civil e em movimento de luta com a sociedade política ou organismos estatais, os espaços dessa relação são sempre de lutas e contradição. O enfrentamento resulta sempre em mudanças no contexto dessas relações, podendo guardar, também, momentos de alinhamentos políticos e ideológico entre os segmentos em relação, de modo a fortalecer ou alterar a natureza do poder e da correlação de forças. No caso dos segmentos que conformam nosso objeto de estudo, vimos que eles se organizam em instâncias responsáveis pelas ações, concernentes a defesa dos seus interesses

Também, de acordo com a análise dos dados da pesquisa que expressam essa relação entre instituição e comunidade, a qual por sua vez reflete a relação acima tratada entre Estado e sociedade civil, constatamos que o segmento estudantil tem consciência do seu papel, em relação às ações da instituição e que o diálogo mantido em sala de aula com os coordenadores e diretores para levar propostas, ideias, reivindicações. Principalmente, suas ações na organização de atividades institucionais, têm sido a grande colaboração para uma gestão mais democrática no IFPB. Um estudante entrevistado ainda afirma que: “[...] na atual conjuntura nacional, marcada pelos cortes de recursos para a educação, temos que nos unir para pensar como fazer pra manter a escola funcionando” (Entrevistado C4).

A pesquisa também levantou, junto aos representantes da comunidade acadêmica, as instâncias políticas representativas, assim como as instâncias administrativas mais significativas na condução do movimento de construção do processo de gestão democrática e participativa do IFPB e Campus/JPA. Portanto, foram indicadas instâncias organizativas, tanto da comunidade quanto da estrutura administrativa da instituição. Alguns dedicaram sua avaliação mais especificamente aos organismos de representação coletiva da comunidade, outros dedicaram mais atenção aos organismos da estrutura administrativa e outros ainda referiram-se à relação entre os dois.

As entidades representativas dos segmentos da comunidade, indicadas, foram: a Ouvidoria, o Sindicato, o Diretório Central dos Estudantes, o Grémio estudantil e o Conselho de representantes de classe. De acordo com conteúdo de fala de entrevista:

[...] essas são instâncias que funcionam no controle social, por meio das quais obtivemos muitas conquistas concretas para os servidores e discentes, pois, o que está sempre na pauta das nossas discussões é a defesa de direitos da comunidade acadêmica e a qualidade dos serviços prestados (Entrevistado C7).

As entidades representativas de categorias foram especialmente consideradas espaços institucionais que de fato sentem qualquer alteração da política institucional e são neles onde acontecem as discussões, ainda que alguns encaminhamentos feitos nessas instâncias não cheguem aos centros de decisões e não tenham a repercussão que precisam ter. O sindicato e o Centro Acadêmico foram indicados pela maioria dos entrevistados como instâncias de fundamental importância, considerando que nestes chegam quase todas as demandas institucionais. Por força da expressão, foram tratadas como instâncias de controle social, afirmando que: “[...] deles obtivemos muitas conquistas concretas para os servidores e docentes e discentes, porque o que está sempre na pauta das nossas discussões é a defesa de direitos da comunidade acadêmica e a qualidade dos serviços prestados.” (Entrevistado C7). Acrescentaram ainda que o movimento estudantil sempre foi muito forte e ativo, funcionando como termômetro do que está acontecendo na instituição (Entrevistado C3). Entretanto, um depoimento nos surpreendeu ao afirmar que, hoje, seguindo a tendência do movimento estudantil nacional, essa instância está mais frágil e com posturas duvidosas.

Nessa direção, os representantes da comunidade destacaram que além dessas entidades/instâncias organizativas das categorias, a ouvidoria mereceu uma deferência especial por parte de ouvidores (em exercício e antigos) - como instâncias de controle social que incentiva a participação da comunidade na gestão pública e na formulação de decisões. Ainda foi indicada como tendo:

[...] a função social de receber as informações, consultar os envolvidos, despachar processos de forma ética e encaminhar as resoluções dos processos. De acordo com os dados, ela é um canal que apura de forma independente e crítica, segura e sigilosa, as informações, reclamações e denúncias. Entretanto, a demanda pelos seus serviços ainda é baixa (Entrevistado C1).

Quanto às instâncias gestoras administrativas, os órgãos colegiados, como os conselhos gestores, de caráter deliberativo, foram os melhores avaliados pelos representantes da comunidade interna, tendo em vista a importância do seu papel na construção da gestão

democrática por concederem espaços participativos aos segmentos comunitários, com poder consultivo e deliberativo, em decisões importantes.

A importância do Conselho Diretor do Campus/JPA e do Conselho Superior do IFPB decorre, segundo opinião dos entrevistados, das suas funções na instituição, na formulação, deliberação ou apreciação da política geral da Instituição, seja por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional, do Orçamento anual do IFPB, ou do relatório de gestão, disponibilizados para conhecimento da comunidade. A participação, ainda que reconhecida como tímida, nesses espaços, é indicada como fundamental porque faz com que todos, de certa forma, contribuam nessas formulações e processos.

Dentro da estrutura organizacional, eu posso destacar o Conselho Superior como importante para a democratização da gestão. É uma instância deliberativa e conta com a participação de representações de todas as categorias: técnicos administrativos, docentes, entidades de classe, representação da comunidade externa e governo federal (Entrevistado C2).

Outros representantes da categoria docente ainda que também destaquem o Conselho Diretor e os órgãos colegiados de curso, não se limitam a setores específicos, enaltecendo ainda os eventos e demais atividades, quando declaram que:

Os encontros pedagógicos e as reuniões das áreas são momentos importantes para o acúmulo na perspectiva de tomada de decisões. Essas instâncias de participação são muito importantes na construção e manutenção da gestão democrática, por estarem sempre abertas ao diálogo, assegurando liberdade de expressão de seus integrantes (Entrevistado C09).

Além dos conselhos gestores, também foi destacada a importância da Coordenação de Planejamento/COPLAN, que assume um trabalho de articulação entre a estrutura operacional e a divulgação mais interna, conectando os processos operacionais dos programas e planejamento na instituição. Essa coordenação é nova e de acordo com os depoimentos, ela foi criada diante da necessidade de aproximar a relação entre os setores administrativos e a comunidade. (Entrevistado C2). Houve quem reconhecesse a importância das Coordenações de Áreas – (Coordenação de Artes de Educação Física, de Ciências Humanas e suas Tecnologias, de Linguagens e Códigos e Suas Tecnologias, de Matemática e Estatística, de Ciências da Natureza e suas Tecnologias), embora, também tenham sido indicadas como as instâncias que mais frequentemente mudam de configuração, tendo em vista os ciclos de mudanças no perfil dos estudantes, que logo concluem os cursos e de

docentes que saem para qualificação, ou para outras atividades e funções.

A Direção Geral do Campus também foi indicada como o setor que acolhe e escuta os representantes dos discentes, garantindo acesso, tranquilo, à participação e com isso assegurando uma gestão mais democrática. Outro entrevistado ainda se referiu à reitoria, especialmente na pessoa do reitor, que de forma sistemática e quase diária, recebe os estudantes e seus representantes na própria reitoria, sendo considerado por estes como muito receptivo às suas demandas.

Como demonstram as falas, os conselhos, a ouvidoria, o sindicato e as entidades estudantis são os mais citados como envolvidos com a política de democratização da gestão, porém, eles também reconhecem os grandes e importantes desafios destas instâncias, destacando dentre eles, a tarefa coletiva de fazer uma construção de conselhos pertinentes com essa discussão de maneira sistemática. Para tanto, faz-se necessário um exercício permanentemente de construção para implantar esta cultura democrática e participativa, principalmente frente a essa conjuntura de desconstrução dos espaços democráticos.

5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

O trabalho que ora concluímos é fruto do esforço de estudo teórico e de pesquisa - documental e de campo - na área de educação, tendo como tema a gestão democrática e participativa no IFPB/Campus JPA. Considerando a abrangência da temática, a delimitação do objeto de análise tomou como centralidade a “participação democrática da comunidade acadêmica no processo de construção da gestão e do planejamento democrático do Instituto Federal da Paraíba FPB campus João Pessoa”.

O referido objeto foi contextualizado no debate do pensamento social sobre gestão democrática, assim como no contexto sócio histórico da sociedade brasileira, situado no período que se inicia com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, findo o regime militar, e prossegue na análise do movimento histórico de construção do estado democrático de direito, até o ano de 2015, quando novas mudanças conjunturais põem o projeto democrático em perspectiva de resistência e perplexidade frente às investidas de um novo projeto de segmentos políticos de caráter neoliberal conservador.

O referenciamento teórico apoiou-se em três categorias fundamentais: democracia, participação e gestão. A primeira – democracia - foi abordada a partir do surgimento desse conceito enquanto categoria nascida da experiência de mudanças no seio da sociedade grega, e em Rousseau (2011), com o conceito de democracia pura e, em seguida, alcançando o pensamento moderno, quando a democracia burguesa vai dar lastro à sociedade industrial, assentando-se no patamar de suas grandes contradições, que se põem como dificuldades para consolidação de uma democracia direta participativa, enquanto forma de Estado e de relações sociais.

Tratamos a participação social no processo de gestão democrática enquanto uma categoria teórica que caracteriza a prática democrática dos seres sociais na organização da vida em sociedade, portanto, na construção de uma sociabilidade democrática e participativa. Nesse sentido, tratamo-la como uma prática social determinante da natureza democrática das relações que lhe adotam como critério de viabilização da democracia.

Ressaltamos a dimensão educativa e política da participação no processo de construção da cidadania e da democracia no seio da sociedade, possibilitando o aprendizado político e organizativo, assim como a construção de relações e instâncias democráticas no cotidiano da vida social e do Estado.

Também identificamos os objetivos da participação no campo dos processos de reivindicação de direitos e do movimento de lutas com vistas a conquistá-lo, assim como na

construção de canais e condições destinados a compartilhamento do poder de decisão, no âmbito do Estado e das organizações institucionais e empresariais da sociedade civil.

Adotamos a concepção de gestão e de planejamento enquanto aspectos nos quais a democracia se expressa pela via da participação dos membros dessa sociedade. Assim, no âmbito das práticas políticas e organizativas do Estado e da sociedade, a gestão e o planejamento foram tratados enquanto aspectos, nos quais a democracia se expressa pela via da participação dos membros dessa sociedade. Apresentamos uma reflexão conclusiva de que a coparticipação das diferentes classes e segmentos em lutas, na sua institucionalidade, caracteriza essa sociedade e esse Estado como democrático e participativo.

As categorias referidas foram contextualizadas no patamar das relações políticas do Estado brasileiro, cuja política da educação, ao longo de sua história, guarda traços herdados da formalidade reguladora do estado colonizador e da moral religiosa da igreja católica, onde se aportou os primeiros colégios brasileiros e as primeiras escolas superiores de formação universitária. Essa herança se associa a herança de históricos períodos de autoritarismo político do Estado brasileiro, em dois longos regimes ditatoriais (Estado Novo e Regime militar), responsáveis pela construção de uma cultura de autoritarismos nas relações políticas institucionais, assim como nas relações pedagógicas de ensino e de gestão das instituições educativas.

Em nível das elucidações teóricas das categorias relativas à educação, apoiamo-nos em Höfling (apud PEREIRA e SILVA, 2010), para apresentar os argumentos afirmativos da política educacional como uma política pública de natureza social que se justifica, por um lado, no fato de se constituir enquanto uma responsabilidade do Estado e, por outro, por ser pensada não apenas pelas instâncias que o compõem, ainda que seja política e teoricamente, orientada segundo a intencionalidade do Estado que a define como parte de sua política.

Analisamos as implicações inerentes à regulação autoritária da política de educação nos governos militares, enquanto espaço por onde se realizava o controle do Estado sobre a sociedade, também na perspectiva ideológica e da produção do conhecimento, sem deixar de reconhecer que os espaços escolares também se converteram em espaços de debates críticos ao autoritarismo e de organização de lutas pela democracia.

O regime autoritário marca um período controverso de expansão lenta e gradual do ensino superior, com ampliação do número de universidades públicas e concessões de outras tantas no campo das privatizações, ampliando, já naquele tempo, a rede de escolas privadas, muitas delas adotando a prática de vender vagas privadas ao governo, por meio de bolsas de

estudo.

De acordo com Cunha (2003), no contexto posterior ao regime militar, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), caracterizou-se, fundamentalmente, pela continuidade da expansão do ensino privado e adequação da política da educação ao plano de desenvolvimento econômico neoliberal, como base do novo padrão de desenvolvimento, cujo dinamismo provém do progresso científico e tecnológico. A concepção orientadora da sua equipe de governo tomava a competência científica e tecnológica como garantidora da qualidade ao ensino e, por conseguinte, da produção de riquezas, no campo agro e industrial.

Os Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, - o primeiro no período de 2003 a 2010 e o segundo no período de 2011 a 04/2016 - caracterizaram-se por significativas mudanças no direcionamento das políticas sociais, incluindo a política da educação, que entram para a história como o período de maior expansão do ensino superior, com a criação de novas unidades e intensificação do processo de interiorização das universidades nos Estados³⁶, além da mais ampla abertura para o acesso das classes populares ao ensino superior e as melhores condições para construção de uma gestão democráticas e participativa.

Ainda que sua política de educação tenha representado avanços no processo de democratização da educação, pela efetiva inclusão dos segmentos populares na universidade, os programas de inclusão, também foram objeto de debate crítico, questionando a relação entre o quantitativo e o qualitativo e os desafios para as universidades criarem uma nova pedagogia e um ensino superior gestado no diálogo entre a universidade e os segmentos populares incluídos nesses programas (PEREIRA e SILVA, 2010). Entretanto, mesmo implicado com todos esses desafios, a política de educação nos períodos correspondentes a esses governos, ainda registraram maior fomento para a popularização ao ensino superior do país e os maiores índices de investimento público, do orçamento nacional da união destinado a essa área, sobretudo, à educação superior.

O estudo bibliográfico e documental constatou que foi na vigência desses governos que o Centro Federal de Educação e Tecnologia (CEFET/PB) ampliou sua abrangência no Estado da Paraíba, transformando-se, no ano de 2008, em Instituto Federal (IFPB), oferecendo ensino em vários níveis incluindo o superior e pós-graduação, resultando hoje em uma instituição com 21 unidades de ensino, sendo 15 Campi; 3 (três) Campis avançados; 03 (três) unidades em processo de implantação, além de 4 (quatro) polos de Educação à Distância (EaD)

³⁶ É importante lembrar que antes de se iniciar o processo de interiorização, mesmo antes do Governo de Luiz Inácio da Silva, a grande maioria dos centros Universitários situavam-se nas capitais dos Estados.

e 14 polos da Universidade Aberta (UAB), estes funcionando, na sua grande maioria, nos municípios do interior onde não existem unidades do IFPB e aqueles, no interior de alguns campi.

A unidade de João Pessoa foi tida como única unidade escolar dessa instituição de educação profissionalizante na Paraíba, durante muito tempo, tendo sido transformada em Campus do IFPB em 2008 e permanecendo até hoje como seu maior campus. Este funciona como um órgão administrativo local, contando atualmente com 17 Cursos Superiores, 09 Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio, 07 Cursos Técnicos Subsequentes ao Ensino Médio, 02 cursos técnicos de Formação Inicial e Continuada (FIC), 02 (duas) Especializações, 02 (dois) Mestrados Profissionais e 01 (um) Mestrado Acadêmico (IFPB, 2019). Oferece, portanto, cursos regulares de ensino médio, técnico e de nível superior, além de cursos de formação complementar e cursos de extensão, bem como desenvolve vários projetos sociais em níveis de extensão e de assistência ao estudante.

A dinâmica do Campus/JPA nunca se limita às funções de ensino pesquisa e extensão, senão a ser uma força dinamizadora fundamental dos processos de mudança no sistema de ensino e da dinâmica da gestão do IFPB, ao longo da sua história. A maioria dos eventos mais importantes dessa instituição tem-se gestado e sido coordenado por comissões formada no âmbito deste campus e com maior participação de seus gestores e de membros da sua comunidade, tanto interna como externa. Com essa dinâmica, o Campus/JPA tem assumido uma posição de vanguarda e destaque com relação aos movimentos organizativos pró-democratização da gestão institucional, o que se deve ao acúmulo de experiência de parte de sua comunidade, envolvida com as lutas, junto ao sindicato estadual dos servidores, diretório central dos estudantes (acadêmicos) e o grêmio estudantil (nível médio), todos sediados no referido campus, com abrangência em todo o Estado.

Com relação a esses segmentos da comunidade acadêmica, os dados de identificação dos sujeitos da pesquisa de campo, nos informaram que grande parte dos atuais gestores são docentes e servidores, com histórias de atuação junto a essas instâncias políticas de organização dessas categorias ou de controle social, a exemplo do sindicato e ouvidoria, o que justifica o dinamismo dos movimentos participativos nesse campus. Nos últimos vinte anos, esses grupos de vanguarda das lutas por redemocratização institucional, têm disputado os cargos de direção do campus e do IFPB e, no exercício desses cargos, têm criado as condições para o processo participativo na gestão institucional.

É importante ressaltar que o estudo aqui concluído não se propôs a aprovar, ou negar

hipótese, a partir dos dados da pesquisa, senão a identificar concepções que direcionam as ações de gestão e verificar em que medida há espaços de participação e como ela tem, ou não, se tornado efetiva, contribuindo para atribuir a essa gestão um caráter democrático e participativo, assim como analisar as condições e os aspectos que se põem como desafios para essa construção.

O processo participativo envolve um conjunto de relações gerenciais e pedagógicas de natureza política entre a administração e a comunidade acadêmica, interna e externa à própria escola, as quais contemplam concepções de gestão e de educação de sujeitos sociais, que atuam numa estrutura institucional que, por sua vez, também responde por diretrizes do arcabouço normativo e políticas social e educativa, de âmbito nacional, os quais se põem como determinação dessas relações internas. Portanto, nem sempre os resultados dos processos participativos expressam a vontade política dos sujeitos participantes. Os dados nos mostraram que essas relações envolvem projetos pedagógicos de natureza teórica e prática, além de produção de conhecimento (pesquisa), consistindo em processo organizativo participativo na produção e coprodução de projetos regulatórios e pedagógicos, planos de atividades administrativas e de criações técnico-científica.

O estudo revela a indicação de uma clara consciência dos segmentos, gestores e comunidade, sobre o papel positivo dessa participação, reconhecendo as suas possibilidades construtivas à gestão administrativa e aos processos educativos. Nessa direção, os dados nos informam que a importância no processo de participação, também reside no fato de que ele dá maior legitimidade e direcionamento das atividades de gestão administrativa, tendo em vista permitir o alinhamento das ações educativas, objeto da natureza institucional, tanto às necessidades e demandas da comunidade acadêmica e social, local, quanto às exigências postas pelas mudanças no mercado de trabalho e de produção tecnológica. Também concebem que a relação participativa mais estreita entre a escola e a comunidade possibilita o crescimento recíproco, no qual cada parte tem muito a contribuir e com que se beneficiar do outro.

Nessa direção, também foi revelado pelos dados que a gestão participativa supõe a capacidade de construir as condições para a efetivação da prática participativa, tanto dos segmentos internos quanto externos, o que envolve a criação de mecanismos estruturais e de motivação para a participação, além de mudanças de cultura, que resulte no exercício democrático de cidadania e uma comunicação eficiente, que nem sempre os gestores conseguem efetivar em todas as frentes. Isso corrobora com a compreensão demonstrada pelos gestores de que esse processo é muito complexo e desafiador, exigindo a tarefa de alinhar

diferentes formas de concepções em jogo e o pensamento dos diversos níveis de gestão, tanto da área administrativa, quanto da pedagógica.

Um conjunto de espaços de participação foram identificados a partir dos dados documentais e de entrevistas, dentre eles, destacamos: Conselho Superior do IFPB, Conselho Diretor do Campus/JPA, os Conselhos de Ensino, Pesquisa E Extensão, Colégio de Dirigentes do IFPB, além de alguns colegiados e as várias reuniões mais amplas de planejamento local, até aquelas mais restritas das coordenações e os conselhos de classe, dentre outros espaços eventuais. A maioria destes funcionando com composição paritária, de estudantes, professores, servidores e direção administrativa que parece dar um caráter mais democrático à estrutura gerencial. Esses espaços configuram-se, em tese, como sendo os canais por onde passam um fluxo de demandas que se inicia nas unidades acadêmicas e chegam aos conselhos, bem como em espaços de construção de relações com a comunidade.

Ficou evidenciado, entretanto, que a construção de uma estrutura de espaços participativos nem sempre é suficiente para assegurar sua efetivação pela comunidade, se os segmentos comunitários não conseguem motivação para ocupá-los. Portanto, concluiu-se do exposto que não há resistência por parte da gestão ao processo participativo, mas sim a falta efetiva de uma cultura participativa por parte da comunidade e até de gestores, que se isolam na sua dimensão técnico-burocrática.

A divergência dentre o grupo de entrevistado consiste menos no reconhecimento do caráter participativo da gestão - ainda 30% deles discordem ou façam crítica a esse caráter participativo - e mais na atribuição da culpa pela ausência, ou má qualidade da participação. A maioria dos entrevistados de ambos os grupos de sujeitos entrevistados atribui a responsabilidade aos próprios membros da comunidade acadêmica, ou mesmo de setores da gestão, os quais não atendem ao chamado à participação, ou não usam dos seus plenos direitos de voz nos debates inerentes aos eventos, sobretudo os de planejamento. Há um entendimento por parte de alguns gestores de que: “os setores comunitários devem se envolver na construção desses espaços participativos, nas mais diversas áreas, pois, do contrário, até a própria participação se transforma em uma obrigação formal, que resulta em uma nova forma de decisões centralizadas” (Entrevistado G2). Pelo visto, as condições estruturais para a participação estão postas, faltando apenas a consolidação dessa cultura de participativa.

De acordo com o acima exposto, concluímos que a efetivação desse processo participativo supõe a existência ou a construção de uma cultura democrática de participação dos sujeitos sociais envolvidos, tanto daqueles que compartilham o exercício dos cargos de

gestão, quanto dos segmentos da comunidade, a quem cabe o papel de exigir um espaço nesse processo participativo.

A avaliação final dos setores comunitários, também nos levaram a concluir que a gestão, no que pese alguns pontos de debilidades no processo de articulação e comunicação com os segmentos e forças da comunidade acadêmica, apresenta um esforço importante na tarefa de construção de uma gestão participativa, sobretudo, quando construiu em parceria com a comunidade os espaços e canais de participação e funcionamento democráticos de suas instâncias colegiadas. O momento mais forte e importante desse esforço deu-se com a estatuinte, momento em que gestão e comunidade conseguiram somar forças no processo de construção das estruturas democráticas e participativas, não apenas do Campus João Pessoa, como de toda a rede institucional IFPB.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 3ed. 2007. São Paulo: Xamã, p. 63-72, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Theresa_Adriao/publication/330258907_A_gestao_democratica_na_Constituicao_Federal_de_1988/links/5c35fd4b458515a4c718d186/A-gestao-democratica-na-Constituicao-Federal-de-1988.pdf. Acesso em: 30 abr. 2019
- ALBUQUERQUE, Diogo Daniel Bandeira de; TARGINO, Ivan. A evolução da indústria de transformação da Paraíba na década de 2000. In **Economia e Desenvolvimento**, Recife, v. 15, p 129-150, 2016.
- ALBUQUERQUE, Larissa Cavalcante de. **Assistência Estudantil como política de permanência na UFPB**. João Pessoa: Programa de Pós-Graduação em Educação (mestrado), UFPB, 2017.
- ANTUNES Cristiana Ferreira. **Cultura organizacional no contexto da expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica: um estudo com servidores técnico- administrativos**. João Pessoa: Dissertação (Mestrado). Programa de Mestrado Profissional em Gestão nas Organizações Aprendentes. Universidade Federal da Paraíba João Pessoa, 2015.
- ASSIS, Anna Carolina Lili de. **Desafios e possibilidades da política de assistência estudantil da UFJF**. Juiz de Fora: Dissertação de Mestrado, (Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública da UFJF), 2013.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011
- BATISTA, Gustavo B. de M. O público não estatal. In: LYRA, R. P. **Autônomas x Obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora Universitária, 2004.
- BEHRING, E. R.. Os Conselhos de Assistência Social e a Construção da Democracia. **Cadernos ABONG**, São Paulo, v. 30, p. 93-116, 2001.
- BEHRING, E. R.. Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil. **Ser Social** (UnB), Brasília, v. 7, p. 43-80, 2000.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. v. 1. 211p.
- BOSCHETTI, Ivanete. **A participação e o Controle Social Democrático: Caminhos para Garantia dos Direitos Sociais**. Diálogo Público O TCU Em Conversa Com o Cidadão, Brasília-DF, p. 10-16, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 11.195**, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da

Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **Constituição** (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Fisco e Contribuinte, 1988.

_____. **Decreto n. 6.095**, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6095.htm. Acesso em 15 set. 2019.

_____. **Decreto n. 60.731**, de 19 de maio de 1967. Transfere para o Ministério da Educação e Cultura os órgãos de ensino do Ministério da Agricultura e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d60731.pdf>. Acesso em 02 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 2.208** de 17 de abril de 1997. Regulamenta o §º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec2208.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Decreto-lei 4.127**, de 25 de fevereiro de 1942. Diário Oficial da União, 27 fev 1942. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Lei 11.892** de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei n. 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm – Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm CAIRES, Vanessa Guerra; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. Educação profissional brasileira: Da colônia ao PNE 2014-2014. Petrópolis: Ed. Vozes, 2016.

_____. **Lei nº 6.545**, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm. Acesso em: 21 out. 2020.

_____. **Lei nº 8.984**, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema

Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldn1.bpdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Expansão da Educação Superior, Profissional e Tecnológica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRAVO, M. I. S.. Políticas Públicas de Saúde: experiência de articulação entre ensino, pesquisa e extensão. **Revista Interagir**, Rio de Janeiro, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRUM, Argemiro. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

CAIRES, Vanessa Guerra; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Educação profissional brasileira: Da colônia ao PNE 2014-2014**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2016.

CANÊDO, Leila Bicalho, Aprendendo a Votar. In PRINSKY, Jayme ; PRINSKY, Bassanezy (org.), **História da cidadania**. 5ª Ed, São Paulo, ed. Contexto, 2012.

CARDOSO, Osney Marcos. **Gestão Democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista. Marília, 2009. https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/104824/cardoso_om_dr_mar.pdf?sequence=1. Acesso em: 25 abr. 2019

CÁRIA Neide Pena; SANTOS, Mileide Pereira. Gestão e democracia na escola: limites e desafios. **Regae-Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 3, n. 6, p. 27-41, 2014

CÁRIA, Neide Pena. ANDRADE, Nelson Lambert de. Gestão democrática na escola: em busca da participação e da liderança. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 10, n. 3, p. 9-24, 2016.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade em ruínas. In TRINDADE, Hégio (org). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

_____. A universidade operacional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 4, n. 3, 1999.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD: Educação Temática Digital**, v. 17, n. 2, p. 427-441, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CUNHA, Luiz Antonio da. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Ed. Da Unesp, 2005b.

_____. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Ed. Unesp, 2005a.

_____. O ensino superior no octênio *FHC*. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82>. Acesso em: 04 set 2019.

_____. **Política educacional no Brasil: a profissionalização no ensino médio**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

_____. **Universidade Temporã**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.

_____. **A universidade crítica**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1989.

_____. **A universidade reformanda**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1988.

CURY, C. R. J. **Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas constituições**. Belo Horizonte: Mazza, 2014a.

DE LIMA, Antonio Bosco de. (org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. GPGE, São Paulo: Xamã, 2004.

EPSJV. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. **Dilma Rousseff: Educação e trabalho para o futuro**. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dilma-rousseff-educacao-e-trabalho-para-o-futuro>. Acesso em: 22 jan. 2020

FERNANDES, Francisco das Chagas de Mariz. Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da rede federal de educação profissional e tecnológica. **Revista Holos**. v. 25, n. 2. 2009. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/267/187>>. Acesso em: 10 maio 2019.

FERREIRA, Almiro de Sá. **Profissionalização dos Excluídos: A Escola de Aprendizizes Artífices da Paraíba (1910-1940)**. A União: João Pessoa/PB, 2002.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino; NAKAYAMA, Marina Keiko ; RAMOS, Alexandre Moraes ; OLIVEIRA, Paulo Cristiano. A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 5, p. 81-107, 2012.

FONSECA, C. S. **História do Ensino Industrial no Brasil**. 5vols. Rio de Janeiro: SENAI/DN/DPEA, 1986.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino et al. A contribuição do PDI nas atividades de planejamento e gestão das instituições de educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 5, n. 3, p. 81-107, 2012.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem fronteiras**, v. 1, n. 1, p. 81-95, 2001

GENTILI, Pablo (Org.). **Política Educacional, Cidadania e Conquistas Democráticas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GERMANO, J.W. **Estado Militar e Educação no Brasil**. São Paulo, Cortez.2001. Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/ensino/assistencia-estudantil>. Acesso em: 15 set. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisas Social**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMIDE, Denise Camargo. O materialismo histórico-dialético como enfoque metodológico para a pesquisa sobre políticas educacionais. SAVIANI, D.[et al.] **Anais da XII Jornada do Histedbr e Seminário de Dezembro: A crise estrutural do capitalismo e seus impactos na educação pública brasileira**. Caxias, MA: Histedbr, MA/CESC, 2014. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada12/artigos/2/artigo_eixo2_86_1410820241.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019

GRAMISCI, Antônio. **Escritos políticos vol. III**. Tradução de Manuel Simbes. Lisboa. Ed. Seara Nova, ano 1977.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. V. 2. Edição e tradução Carlos, co-edição, Luiz Sergi Henriques e Marcos Aurélio Nogueira. 2.Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere** (vol. 1). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidade–Estado na Antiguidade Clássica. In PINSKY, Jayme Prinsky; PRINSKY, Carla Bassanezy (org.), **História da cidadania**. 5ª Ed, São Paulo, ed. Contexto, 2012.

GUEDES, Eleanara Pereira; SCHERER, Flávia Luciane. O processo de elaboração do plano de desenvolvimento institucional (pdi): Um estudo de caso. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 240-253, 2015.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1981.

HORTA, José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO O. (org.) **A educação nas constituintes brasileiras: 1988-1823**. [livro eletrônico]. Campinas:

Autores Associados, 2014.

IFPB. **Assistência Estudantil**. Disponível em <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/ensino/assistencia-estudantil>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. **Campus João Pessoa**. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/institucional/sobre-o-campus>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional – 2015-2019**. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/institucional/planejamento-institucional/documentos-institucionais>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. **Resolução nº 290, de 12 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre o Regulamento do processo de consulta à comunidade escolar para revisão do estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/orgaoscolegiados/consuper/resolucoes/2014/resolucao-no-290/view>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Assistência Estudantil**. Disponível em <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/ensino/assistencia-estudantil>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IFPB. Histórico institucional. Disponível em: <http://editor.ifpb.edu.br/institucional/historico>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. **Plano de Gestão 2018 – 2020. João Pessoa, 2018**. Apresenta o Plano de Gestão para nortear as ações propostas a serem realizadas pela Direção Geral do IFPB Campus João Pessoa, para o quadriênio 2018–2022. Disponível em <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/institucional/planejamento-institucional/documentos-insitucionais>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Princípios e Objetivos dos Programas**. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/joaopessoa/pesquisa/programas/programas-internos>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. **Projeto de Autoavaliação Institucional do Instituto Federal da Paraíba 2018-2020**. Disponível em <https://www.ifpb.edu.br/cpa/documentos/projeto-de-autoavaliacao-institucional-2015-2017.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. **Projeto de Autoavaliação Institucional do Instituto Federal da Paraíba 2018-2020**. Disponível em <https://www.ifpb.edu.br/cpa/documentos/projeto-de-autoavaliacao-institucional-2015-2017.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2018.

_____. **Resolução Ad Referendum nº 26 de 03 de julho de 2018**. Dispõe sobre a aprovação do Regulamento da Comissão Própria de Avaliação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/cpa/documentos/regimento-interno-da-cpa.pdf/view>. Acesso em: 30

jul. 2019.

_____. Resolução nº 290, de 12 de dezembro de 2014. Dispõe sobre o Regulamento do processo de consulta à comunidade escolar para revisão do estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/orgaoscolegiados/consuper/resolucoes/2014/resolucao-no-290/view>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Resolução nº 277**. Dispõe sobre a aprovação do Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. João Pessoa, Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/orgaoscolegiados/consuper/resolucoes/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

JUND, Sérgio. **AFO, administração financeira e orçamentária: teoria e 70 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. (Série Provas e Concursos).

KUNSCH, Margarida M. Krohling. Entrevista com Margarida Kunsch-Comunicação organizacional: complexidade e atualidade. **Novos Olhares**, p. 23-31, 2006. Disponível em

LYRA, Rubens P. (org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB; Curitiba: Ed. UFPR, 2000.

_____. **Autônomas x obedientes: A ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

_____. **Ouvidorias Públicas no Brasil**. João Pessoa: CEDDHC, 1995.

LYRA, Rubens P; PINTO, Eliane (orgs.) **Modalidades de Ouvidorias Pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária, 2009.

MACPHERSON, A. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. - 6. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

MARX, Karl. **Grundisse**: Manuscritos Econômicos de 1857 – 1858: esboços da crítica da economia política. Tradução de Mário Duayer e Nélio Schneider, São Paulo, Boitempo, Rio de Janeiro, ED. UFRJ, 2011

_____. **O Capital: Crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'anna**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. I, 1968.

MINTO, Lalo Watanabe. **Administração escolar no contexto da Nova República (1984...)**.

Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p. 140-165, 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/revis/Especial/art10_22e.doc. Acesso em: 15 fev 2019.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**, São Paulo, Cortez, 2010.

MORGAN, Lewis. **A sociedade primitiva**. Lisboa. Editorial Presença, 1976.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1.ed., São Paulo: Expresso Popular, 2011.

_____. Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Crtez, 1991.

NOGUEIRA, Cleoneilton Lopes. **Ouvidoria Pública como instrumento de controle social da administração pública**. Monografia (especialização em Gestão Pública). IFPB, 2010.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Políticas públicas para o ensino profissional: o processo de desmantelamento dos CEFETs**. Campinas: Papyrus Editora, 2003.

PADILHA, Anna Maria Lunardi. Educação inclusiva: já se falou muito sobre ela?. **Educação em Foco**, p. 313-332, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/19686>. Acesso em: 10 set. 2019.

PAIVA, Rodrigo M. M. **O controle social na Administração Pública: proposta para estruturar e estimular o seu desenvolvimento**. Monografia (Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2004.

PARO, Vitor. Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2002

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1.ed., São Paulo: Expresso Popular, 2011.

PEREIRA José Carlos. **Análise do modelo de gestão da modalidade EaD do IFPR**. Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação profissional em gestão e avaliação da educação pública. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2015

PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Correa da. As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 10, 2010. Disponível em [https // scholar. google.com.br/ scholar?hl=pt-BR&as_sdt](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt). Acesso em: 18 nov. 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000008&script=sci_arttext.

Acesso em: 17 out. 2019.

PINSKY, Jayme Prinsky; PRINSKY, Carla Bassanezy (org.), **História da cidadania**. 5ª Ed, São Paulo, ed. Contexto, 2012.

PORDEUS, Angélica Gadelha. **A importância do programa nacional de assistência estudantil para a permanência e o êxito acadêmico de estudantes cotistas no instituto federal de educação da Paraíba**. Dissertação (Mestrado). Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

PRESTES, E. M; SOUSA JUNIOR, L. de. (2017). Expansão e financiamento da educação superior no contexto de crise econômica e de ajuste fiscal. Revista **Educação Em Questão**, Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/13296>. Acesso em: 15 ago. 2019.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Tradução de Lourdes Santos Machado. Editora Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Jailson Alves dos. A trajetória da educação profissional. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. (org), **500 anos de educação no Brasil**. 4. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SILVA, Caetana Juracy Resende. **Institutos Federais Lei 11.892, de 29 de novembro de 2008: comentários e reflexões**. Natal: IFRN, 2009.

SILVA, Diogo Fernandes da. **A Educação profissional diante dos novos desafios do mundo do trabalho: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba**. Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coordenadora). **O Serviço Social e o Popular: regate teórico do projeto profissional de ruptura**. São Paulo. 1995.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**. Cortez Editora, 1995.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In PINSKY, Jayme Prinsky; PRINSKY, Carla Bassanezy (org.), **História da cidadania**. 5ª Ed, São Paulo, ed. Contexto, 2012

SOUZA FILHO, Rodrigues de. **Gestão pública e democrática: a burocracia em questão**. Rio

de Janeiro: Lumen, 2011

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 12 abr. 2019.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 25, p. 209-214, 2005.

TAVARES, Moacir Gubert. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação no Brasil. **Anais do IX ANPED SUL**, Seminário de pesquisa em educação da Região Sul, GT-05-Estado e Política Educacional, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>. Acesso em: 11 set. 2019.

THOMAZ, Solange Marlene. **Avaliação do impacto do plano de expansão da rede federal na qualidade dos institutos federais de educação segundo indicadores de desempenho**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção. Natal, RN, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/150781/SolangeMT DISSERT.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

VIANNA, Luiz Werneck. A democracia e os três poderes no Brasil. Editora UFMG, 2002.

VIEITEZ, Candido Giraldez; DAL RI, Neusa Maria. **Organizações & Democracia** - v.6, n1-2. Marília: Unesp-Marília-Publicações, 2005.

WALDOW, Carmem. **As Políticas Educacionais do Governo Dilma, a Formação para o Trabalho e a Questão do PRONTEC**: reflexões Iniciais. XANPEDSUL, Florianópolis, Outubro de 2014.

XAVIER, M.E.S.P.; RIBEIRO, M.L.S.; NORONHA, O.M. **História da educação**: a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994.

ZAGO, Marcia de Freitas. **Configuração e Consolidação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Tese (Dotourado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2018.

ZAINKO, Maria Amelia Sabbag. Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 827-831, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2191/219114874012.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ZERON, Carlos Alberto de Moura Ribeiro. A cidadania em Florença e Salamanca. **História da cidadania**, 2012.

ANEXOS

ANEXO 1 – Roteiro de Entrevista - Membros de Ouvidoria, das Entidades Representativa dos Servidores e Discentes

1. Há quanto tempo você está participando dessa entidade?
2. Você tem conhecimento ou participou do processo de revisão do Estatuto e do PDI?
3. Esta entidade participou do processo de elaboração, acompanhamento, execução ou avaliação desses documentos: Estatuinte e PDI?
4. Essa participação deu-se em que condições. De forma oficial ou informalmente?
5. Você considera que o processo de construção, acompanhamento execução e avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFPB é participativo e democrático?
6. Você tem alguma crítica em relação à participação da comunidade nos eventos acima referidos?
7. Além da Estatuinte e do PDI, que outros eventos do IFPB essa entidade tem participado efetivamente?
8. Quais entidades ou instâncias, dentro da organização administrativas ou não, você considera mais importante no aprimoramento da gestão participativa e democrática no IFPB?
9. Além desses eventos houve alguma outra ação importante (s) dessa entidade que contribuiu para ampliar o processo democrático e participativo da comunidade acadêmica na gestão do IFPB?
10. Que tipo de contribuição resultante dessa participação você acha que foi dada ao evento e a gestão do IFPB?
11. Você avalia a gestão da escola como de caráter efetivamente democrática e participativa?
12. Você acha que há equidade e paridade entre servidores docentes e técnico administrativos em relação ao acesso aos cargos de gestão do IFPB/campus João Pessoa?
13. Você tem alguma sugestão a mais para melhorar o processo de gestão democrática do IFPB?

ANEXO 2 - Roteiro de Entrevista - Representantes/Membros da Gestão e Órgãos Colegiados Sistêmicos.

1. Como você caracteriza a gestão do IFPB/JPA?
2. Qual sua opinião sobre Gestão democrática ou participativa?
3. (Caso não tenha sido respondido na questão 1). Perguntar: Você caracteriza a gestão do IFPB/JPA como sendo democrática e Participativa?
4. Que mecanismos, ou estratégias a gestão do IFPB/campus JPA tem adotado para motivar ou construir os espaços de participação da comunidade acadêmica (docente, técnico administrativo e discente)?
5. Como os dirigentes do IFPB tem contemplado no planejamento estratégico ou PDI a questão da gestão democrática e participativa?
6. Você acha que há equidade e paridade entre servidores docentes e técnico administrativos em relação ao acesso aos cargos de gestão do IFPB?
7. Que outras instâncias externas também participam da gestão do IFBB e de que forma?
8. O que tem melhorado efetivamente na gestão da escola como resultado dessa Participação?
9. O que tem melhorado na qualidade do ensino como resultado dessa participação
10. O que tem avançado no processo de avaliação, de planejamento; no intercâmbio com a sociedade, como resultado dessa participação?
11. Quais as principais dificuldades que esse maior processo de participação apresenta?
12. Que outras sugestões você apresenta para avançar no processo democrático participativo da Gestão?
13. Que desafios futuros ou iminentes você vislumbra para o processo da gestão democrática e participativa no âmbito da escola?
 - a) Em relação nova conjuntura Política do Estado brasileiro?
 - b) A onda de conservadorismo do pensamento teórico?
 - c) A perspectiva de privatização ou sucateamento das escolas e universidades publicas brasileira?