

A GESTÃO DA REDE FEDERAL SOB A ÉGIDE DO CAPITAL: DOS CEFETS AOS INSTITUTOS FEDERAIS

THE FEDERAL NETWORK MANAGEMENT UNDER THE CAPITAL AEGIS: FROM CEFETS TO FEDERAL INSTITUTES

LA GESTIÓN DE LA RED FEDERAL BAJO LA ÉGIDA DEL CAPITAL: DE LOS CEFETS A LOS INSTITUTOS FEDERALES

Geraldo Coelho Oliveira Júnior*

*Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas – Ética e Política Emancipatória (NEPA-EPE), do Instituto Federal de Goiás (IFG), e membro do Grupo de Pesquisa Organismos Internacionais, Política e Gestão da Educação Básica (ÁGUIA), da Universidade de Brasília (UnB). Servidor do Ministério da Educação (MEC) e doutorando em Educação pela UnB. Goiânia, Goiás, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9515-3218>. E-mail: geraldocoelho@hotmail.com

Recebido para publicação em: 27.1.2020

Aprovado em: 6.7.2020

Resumo

Este artigo¹ busca analisar, com base na dinâmica de reorganização do capitalismo brasileiro, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, destacando características, conflitos e movimentos estruturantes. Assim, contextualiza a criação dos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets) e dos Institutos Federais, conectando-os com os modelos econômicos que influenciaram a construção das políticas públicas de educação profissional, apontando para as dinâmicas de internalização do capitalismo nesse processo de expansão.

Palavras-chave: Educação profissional. Rede Federal. Gestão. Modelos econômicos.

Abstract

This paper aims to analyze, based on the dynamics of the reorganization of Brazilian capitalism, the expansion of the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education, highlighting characteristics, conflicts, and structuring movements. Thus, it contextualizes the creation of the Federal Centers for Vocational and Technological Education (Cefets) and the Federal Institutes, connecting them with the economic models that leveraged the construction of public policies for vocational education, aiming at the dynamics of capitalism internalization in this expansion process.

Keywords: Vocational Education. Federal Network. Management. Economic models.

Resumen

Este artículo busca analizar, con base en la dinámica de reorganización del capitalismo brasileño, la expansión de la Red Federal de Formación Profesional, Científica y Tecnológica, destacando características, conflictos y movimientos estructurantes. De este modo, contextualiza la creación de los Centros Federales de Educación Profesional y Tecnológica (Cefets) y de los Institutos Federales, conectándolos con los modelos económicos que influyeron en la construcción de las políticas públicas de formación profesional, apuntando a las dinámicas de internalización del capitalismo en este proceso de expansión.

Palabras clave: Formación profesional. Red Federal. Gestión. Modelos económicos.

1. Introdução

O modelo econômico agrário exportador balizou as transformações e orientou as políticas de educação profissional no começo do século XX, tendo suas bases principais em torno do café, vinculado internacionalmente pelo modelo² inglês concorrencial-liberal de reprodução do capital³, que se caracterizou, em alguns países da América Latina, por concentrar-se na produção de matérias-primas e, gradativamente, na substituição de alguns produtos industrializados. Nesse sentido, o sistema federal de educação profissional, criado em 1909 com as Escolas de Aprendizizes Artífices, assentava-se, de um lado, na formação desses trabalhadores para essa indústria nascente, e, do outro, como mecanismo de reorientação das crianças pobres e desvalidas, filhas e filhos de imigrantes europeus, além dos filhos de ex-escravos (MACHADO; PIRES; BARBOSA, 2015).

Em 1930, com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência, iniciou-se uma outra fase para a educação profissional no Brasil. Criou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) e estruturou-se a Inspeção do Ensino Profissional Técnico, a qual passou a supervisionar as Escolas de Aprendizizes Artífices, antes ligadas ao Ministério da Agricultura, transformando-as, em 1937, em Liceus Industriais.

O governo de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo⁴ (1937), propôs uma reorganização da educação profissional brasileira, com a elaboração de uma política educacional para a profissionalização da força de trabalho, e a implementação de uma ampla legislação trabalhista, previdenciária e sindical, que visava à formulação das bases jurídicas para o prosseguimento da industrialização brasileira (CUNHA, 2005). Apesar das inovações e modernizações implementadas nesse processo, manteve-se um discurso moralizador e disciplinador da educação profissional, já encontrado nas Escolas de Aprendizizes e Artífices, porém, revisitado na questão de ordem do Estado Nacional, que pressupunha, agora, a qualificação da mão de obra industrial. O trabalhador e sua formação eram vistos como algo imprescindível para o desenvolvimento da nação, uma vez que existia um crescimento industrial em curso no Brasil, o que permitiria a superação gradual de um modelo econômico que então se baseava apenas na produção agrícola para exportação (FRANCO; FRIGOTTO, 1993).

Manteve-se um sistema desigual, notadamente marcado, na prática, pela pouca escolarização formal do trabalhador

As políticas de educação profissional, nos anos 1940 e 1950, buscavam o fortalecimento da indústria nacional, mas mantendo as contradições de classe e o controle sobre o trabalhador. No governo de Juscelino Kubitschek (JK), em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas (Liceus Industriais), transformaram-se em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais (ETFs). Com isso, essas instituições ganharam uma relativa autonomia didática e de gestão dos recursos financeiros, aprimorando a formação de quadros técnicos para uma industrialização que influenciava a urbanização do país (ESCOTT; MORAES, 2012). A lógica do padrão desenvolvimentista atrelava o desenvolvimento da educação profissional à qualificação de mão de obra para a indústria. As transformações pelas quais passavam o setor secundário forçavam as modificações na educação profissional, tornando-a menos propedêutica e com pouca elevação de escolaridade garantida pelo Estado. Embora o governo federal acenasse para as questões dos trabalhadores e suas organizações, estruturalmente a educação profissional preservou o dualismo para as diferentes classes. Assim, manteve-se um sistema desigual, notadamente marcado, na prática, pela pouca escolarização formal do trabalhador. Embora o ensino técnico-profissionalizante fosse tido como ferramenta de qualificação e especialização, para que o trabalhador pudesse exercer seu trabalho com máxima eficácia e qualidade nas indústrias, no cotidiano, desconsideravam-se, na maioria das vezes, as demandas por ensino propedêutico da classe trabalhadora (REIS; PADILHA, 2010).

Em 1964, com a ascensão dos militares ao poder, permaneceram as demandas por educação profissional, relacionadas, sobretudo, ao desenvolvimento industrial com perfil dependente associado⁵. Nesse contexto, sob a influência de uma crescente urbanização, a partir de 1970, houve mudanças com a reforma de 1971, Lei n. 5.692/71, que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau, prevendo a obrigatoriedade do ensino profissionalizante que, na prática, manteve escolas propedêuticas para as classes médias urbanas e as elites nacionais, desconsiderando o teor da lei e aprofundando, assim, o dualismo estrutural da educação brasileira (MUNHOZ; MELO-SILVA, 2012).

Nos anos 1980, eclodiram os ciclos de crises desse padrão de acumulação e o desenrolar de uma transição democrática que interessava à classe trabalhadora, trazendo novos rumos para as políticas educacionais (CARVALHO, 1997). A transição democrática encaminhou também a mudança do modelo econômico brasileiro influenciado por um novo padrão de acumulação do capital⁶, com implicações na correlação de forças e nas disputas que as classes trabalhadoras⁷ tiveram que travar, com implicações para as políticas de educação profissional, para atender a essas demandas do capital e suas transformações. Assim, este artigo tem como objetivo analisar o modelo de expansão da Rede Federal, apresentando um panorama desde a criação dos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets) até os Institutos Federais, tendo a contradição como categoria fundamental para se apreender esse processo. Busca, assim, um sentido de organização e desenvolvimento de relações entre os modelos econômicos em curso e a educação profissional.

2. As transformações da Rede Federal sob a influência do modelo econômico industrial primário-exportador⁸ em sua vertente neoliberal: os Cefets

A crise do padrão desenvolvimentista e a reestruturação neoliberal do modelo econômico industrial primário-exportador tiveram um conjunto de desdobramentos na estrutura de gestão e na forma de encaminhamento dos cursos ofertados pela Rede Federal. A criação de outros modelos de qualificação de trabalhadores veio a complementar o ensino técnico, como o caso dos Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs), iniciados nos anos 1970 e consolidados na década de 1990.

A criação de outros modelos de qualificação de trabalhadores veio a complementar o ensino técnico

Os anos 1980 marcam um período de estagnação para a economia brasileira, influenciada internacionalmente pelas duas crises do petróleo na década de 1970, que tiveram impacto decisivo no endividamento interno e nas contas do Estado. O pouco crescimento econômico, sem distribuição de renda, contribuiu decisivamente para o processo de empobrecimento da população, agravado ainda mais pela crescente inflação (OMETTO; FURTUOSO; SILVA, 1995). O vertiginoso crescimento da dívida externa brasileira, impulsionado pela alta dos juros nos EUA, que buscavam combater a inflação americana e fortalecer sua moeda, além de ocasionar recessão em diversos países, desorganizou as contas públicas do Brasil durante a década de 1980, com consequências nos anos 1990. A Rede Federal passava por mudanças que tinham raízes nesse processo, que marcou a gestão dessas instituições e se desdobrou em deficiências na estrutura física, na composição do quadro de servidores, em aspectos didáticos da formação integrada e na reestruturação dos cursos.

Nesse processo de reorganização, inicialmente, três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) transformaram-se em Cefets em 1978. Durante os anos 1980 e 1990, outras escolas técnicas incorporaram-se ao novo sistema, acelerando a formação de tecnólogos, algumas delas sem necessariamente se transformarem em Cefets, como, por exemplo, a Escola Agrotécnica Federal de Ceres (atualmente, campus do Instituto Federal Goiano [IFGoiano]), que se destacava em Goiás por essa modalidade de oferta. Esse processo se caracterizou pelo modelo de formação que estava em jogo nos países de capitalismo dependente associado (FERNANDES, 1989), o qual propunha uma qualificação aligeirada, flexível e sem aprofundamento de estudos, não se vinculava a pesquisa, não capacitava para a elaboração de novas tecnologias, mas servia para a execução de projetos industriais previamente desenvolvidos nos países de capitalismo central e transplantados para o Brasil. A criação do curso de Engenharia de Operação ofertado pelos Cefets e, depois, pelos CSTs seguiam essa lógica.

Nos anos 1990, as transformações da crise do padrão fordista-keynesiano de reprodução do capital e a consolidação do padrão flexível-neoliberal se caracterizaram pela flexibilização das relações de trabalho, privatização de empresas estatais,

liberalização dos fluxos internacionais de mercadorias, serviços e capitais e pela desregulamentação da economia (BARBOSA, 2010).

A partir dos anos 1980 teve início um processo de reorganização do capitalismo global. Essas transformações devem ser apreendidas em um contexto marcado pela reconfiguração jurídico-política e social determinada, de um lado no Brasil, pela Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação, que ocorrerá fundamentalmente nos anos 1990, e, de outro lado, pela progressiva integração liberal periférica ao capitalismo global neoliberal (BARBOSA, 2010, p. 5).

A Lei n. 8.948/1994 criou o Sistema Nacional de Educação Tecnológica para adequar o restante das escolas técnicas que ainda não haviam se transformado em Cefets. Tal sistema resultou em um transbordamento da oferta nessa modalidade de CSTs, em uma tentativa, por um lado, de melhorar a educação técnica e, por outro, do barateamento da força de trabalho com maiores níveis de qualificação. Esse processo sofreu resistências por parte dos Conselhos Federais de várias profissões, sendo o mais significativo, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), que impôs restrições ao registro profissional dos tecnólogos dessa área.

Nesse contexto, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei n. 9.394, de 1996), com o papel de legitimar reformas educacionais que estavam sendo realizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Na esteira desse processo, também o Decreto n. 2.208/1997 buscava dar uma nova institucionalidade para a formação técnica. Essas legislações promoveram a flexibilização da educação profissional e tecnológica, incluindo os Cefets (CHRISTOPHE, 2005; MOURA, 2005). Esses novos instrumentos jurídicos normativos permitiram operar as transformações necessárias ao modelo de formação profissional herdado da lógica desenvolvimentista. O Decreto n. 2.208/1997 intensificou o dualismo da educação brasileira, reforçando a distância entre a educação profissional e a propedêutica, consolidando, assim, um modelo neoliberal de política de educação profissional. O que, por um lado, permitia uma formação propedêutica para todos os estudantes, por outro, não democratizou o acesso público à educação superior nem à formação técnica, consolidando-se, nos anos 1990, uma expansão privada ou paraestatal dessas modalidades acadêmicas como processo de formação da força de trabalho.

Dois programas para a educação profissional se destacaram nesse processo de transformações do país, nos anos 1990: o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep)⁹ e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)¹⁰. Os dois buscavam atuar na educação profissional em uma perspectiva formativa que atendesse ao mercado de trabalho em transição em sua lógica de produção. Do mesmo modo, ambos foram idealizados na dinâmica da formação versátil para o mercado, dentro de uma profissionalização concebida para ser operacionalizada de forma descentralizada, flexível na definição dos conteúdos da formação, no atendimento das demandas de empregadores e empregados, com cursos em sintonia com as realidades socioculturais e econômicas onde estavam sendo ofertados, e,

também, na contratação de profissionais e na definição dos cursos (BARBOSA, 2010). Diante da estagnação dos investimentos públicos em educação profissional nos anos 1990, sobretudo após o Decreto n. 2.208/1997, as demandas por esse nível de formação passaram a ser efetivadas predominantemente pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem, representados, especialmente, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), abrindo espaço para aprofundar a política de educação realizada fora do Estado.

Desde a década de 1980, vivenciam-se as lutas e o recrudescimento dos movimentos sociais reivindicativos em torno do Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados. As sucessivas participações das forças de esquerda em torno do candidato Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) para a Presidência da República indicavam o fortalecimento de um projeto alternativo de poder, que pudesse ir além do que estava posto nos anos 1990. Nesse sentido, para Bezerra, Machado e Barbosa (2016, p. 49), a eleição de Lula representava, para o conjunto dos movimentos sociais organizados, “a contraposição a este projeto/processo de reconfiguração flexível-neoliberal dos serviços públicos em geral e da educação brasileira em particular, nela incluída a educação profissional”.

No começo dos anos 2000, profundamente inspirada pelo conjunto das políticas públicas de educação profissional, que ao longo da história foram deixando marcas e influenciando sua trajetória, a Rede Federal contava com 144¹¹ unidades espalhadas pelo país, com diversas configurações de oferta de cursos, atuação acadêmica verticalizada e maior ou menor participação social. Enfim, uma Rede Federal que, de fato, era um conjunto de instituições isoladas a lidar com a educação profissional, em vez de ser um sistema federal de educação profissional. Em 2003, o governo Lula começou a debater e delinear um conjunto de mudanças que, para amplos setores da sociedade civil do mundo do trabalho, caminhava em torno da mitigação das graves consequências que o aprofundamento das práticas neoliberais trouxe para a sociedade brasileira de um modo geral e para a educação profissional em particular. Mas o que se percebeu foi uma acomodação a esse processo, de modo que se manteve, em linhas gerais, a estruturação da política de educação profissional a serviço da lógica de formação para o capital.

3. Expansão da Rede Federal: reconfigurações e dinâmicas econômicas

A expansão da Rede Federal, a partir de 2004, foi estabelecida com a criação de novas unidades escolares, sob a lógica de prioridade orçamentária com investimentos na educação profissional, sendo executada por autarquias do Ministério da Educação (MEC). Nesse sentido, o Decreto n. 5.154/2004 buscava retomar um processo de regulação para a educação profissional, permitindo a possibilidade da integração entre o ensino médio e essa modalidade, sem, contudo, impedir a ofer-

ta dos modelos instituídos pelo Decreto n. 2.208/1997. Em 2005, a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica previa a construção de 64 novas unidades de ensino – cinco ETFs, quatro Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) e 33 Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs). Para isso, alterou-se a Lei n. 8.948, de 1994, posto que não permitia a criação de novas unidades federais de ensino técnico e tecnológico. Naquele momento, a maior parte das novas unidades foi organizada a partir de UNEDs das instituições já existentes, o que permitiu maior agilidade no processo de expansão. Assim, o Governo Federal retomou a oferta de cursos para formação profissional, rompendo gradativamente com programas como o Planfor, de 1996, e o Proep, de 1997. A alteração da legislação dava maior agilidade ao processo de expansão e recriava, como possibilidade, o princípio da integralidade disciplinar, que o MEC visava reestabelecer como alternativa para a educação profissional. Nesse movimento, evidenciavam-se os interesses políticos, empresariais e as contradições desse nível de formação, mantendo ainda distante da classe trabalhadora uma formação efetivamente integral e integrada.

No começo da expansão, aproveitaram-se algumas unidades que haviam tido financiamento com recursos do Proep e que estavam abandonadas ou com problemas na gestão e prestação de contas por parte dos governos estaduais ou entidades do terceiro setor, sendo, assim, incorporadas à Rede Federal (TAVARES, 2012). Buscava-se, inclusive, atender aos estados da Federação que ainda não possuíam instituições federais de educação profissional e tecnológica (Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal). Os Cefets foram chamados a liderar e conduzir o processo de organização dessas novas unidades. Foi o caso do Distrito Federal, com o Cefet Goiás, e o Amapá, com o Cefet Pará. Além disso, outra prioridade foi atender aos municípios do interior que eram polos de influência para outros municípios, assim como a periferia de centros urbanos (PACHECO, 2011), indicando a necessidade e a prioridade da interiorização da educação profissional.

Evidenciavam-se os interesses políticos, empresariais e as contradições desse nível de formação

Os problemas administrativos, como: infraestrutura deficitária das instituições, em que faltavam equipamentos e laboratórios; dificuldade de recrutamento de docentes para os cursos das áreas tecnológicas; pouca mobilidade dos professores dos municípios onde moravam para as novas unidades, inclusive, por vezes, com processo de remoção, sem justificativa, de docentes das unidades distantes para as mais próximas das capitais; questões pedagógicas, como a oferta de cursos distanciados das demandas locais e regionais; pouca transparência na gestão; a evasão escolar persistente... todos foram elementos constantes na expansão da Rede Federal e continuaram na gestão dos Institutos Federais, com reflexos, inclusive, na organização acadêmica dessas instituições. Esse processo de expansão acabou sendo submetido, por vezes, a uma lógica política que se adiantou à construção de estudos que dessem conta da elaboração de um plano de expansão efetivo.

Embora a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)/MEC tivesse realizado um estudo preliminar¹², estabelecendo as cidades-polos que atenderiam ao princípio de desenvolvimento regional inclusivo, houve dificuldades diversas para a implantação dessas unidades onde haviam sido planejadas. Com algumas instituições funcionando em prédios alugados, sem estruturas laboratorial, física e de pessoal adequadas, a II Fase do Plano de Expansão da Rede Federal iniciou-se em 2007 e teve como lema “Uma escola técnica em cada cidade-polo do país”, com a previsão de construção de 146 novas unidades no período de três anos.

A Setec/MEC mais uma vez anunciou, para esse período, um programa com critérios técnicos para organizar tal expansão. Entre eles destacavam-se: distribuição territorial equilibrada das novas unidades de ensino; cobertura do maior número de mesorregiões; sintonia com os arranjos produtivos locais; aproveitamento de infraestrutura física existente e identificação de potenciais parcerias (BRASIL, 2013). Na prática, esses critérios foram pouco observados, pois os pressupostos definidos pela Setec eram generalizantes, careciam de estudos detalhados, não traziam uma efetiva participação democrática da sociedade civil organizada e eram imprecisos quanto à escolha do local das novas unidades. Ainda no âmbito dessa segunda fase de expansão, ocorreu uma reorganização político-administrativa da Rede Federal, pois a Lei n. 11.892/2008 criou 38 Institutos Federais, transformando todas as unidades em *campi*. Dessas, 24 unidades foram vinculadas às universidades federais, saindo do âmbito de atuação da Setec e indo para a Secretaria de Educação Superior (Sesu) (PACHECO, 2011). A expansão da Rede Federal, iniciada em 2004, consolidou-se com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil (Lei 11.892/2008). O modelo de gestão assumido pelo MEC refletiu no fortalecimento dos investimentos nas políticas públicas de educação profissional, a partir de 2008, quando a expansão esteve diretamente ligada ao crescimento econômico vivenciado no período, sobretudo, de 2005 a 2010. O Decreto n. 5.154/2004 ampliou as modalidades de oferta e criou possibilidades para o incremento do investimento público. Todavia não garantiu a superação do modelo anterior, o que demandaria um efetivo fortalecimento da educação integrada, com elevação de escolaridade e de ensino em tempo integral, que eram pautas das lutas dos movimentos sociais ligados à educação profissional.

Toma destaque, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a busca de um modelo econômico que se aproximasse de uma proposta neodesenvolvimentista para o país e que encaminhasse o crescimento econômico requerido pelo empresário, sem modificar, contudo, os problemas estruturais da educação profissional. Mesmo incorporando algumas reivindicações de intelectuais e organizações da sociedade civil ligadas aos trabalhadores em educação, conservaram-se influências do modelo flexível neoliberal na educação profissional. A sociedade civil do mundo do trabalho reivindicava os institutos federais como espaço público de formação de trabalhadores, porém, em desigual disputa, esse programa de expansão acabou sofrendo a acomodação das demandas imediatas e mediatas do capital em suas

dinâmicas de reprodução. Nesse sentido, com as contradições políticas evidenciadas pelas tentativas de conciliação dos diversos interesses da relação capital/trabalho, surgiu, em 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para a formação dos trabalhadores, com foco na Formação Inicial e Continuada (FIC). No mesmo ano, também se iniciou a III Fase de Expansão da

O crescimento da Rede Federal estabelecia a melhoria geral da formação dos trabalhadores ligados ao setor privado

Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com a construção de 208 novos *campi*, divididos em duas etapas: 88 unidades foram construídas até 2012 e 120 unidades concluídas até 2014. A perspectiva era de que a Rede Federal alcançasse 562 unidades distribuídas em todo o país, com uma cobertura da oferta de educação profissional interiorizada, atuando em diversos contextos produtivos. Do ponto de vista do empresariado, o crescimento da Rede Federal estabelecia a melhoria geral da formação dos trabalhadores ligados ao setor privado, buscando a preparação de uma força de trabalho que incorporasse as novas tecnologias e melhorasse os ganhos de produtividade dos setores econômicos brasileiros.

Nesse processo contraditório, empresários dos diversos setores produtivos buscaram obter aumentos de produtividade, pressionando o governo federal para investimentos na educação profissional, na produção tecnológica e na empregabilidade. Por outro lado, trabalhadores organizados em sindicatos, associações ou de forma isolada perceberam, na expansão da Rede Federal, a possibilidade de melhoria das condições de trabalho, melhores remunerações e aumento da qualificação profissional. Nesse contexto, instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Banco Mundial¹³ também buscaram influenciar o modelo de expansão da Rede Federal. Situados em um recorte economicista, os documentos dessas instituições apontavam para a formação de um profissional flexível e integrado às demandas do capital, preparando sua empregabilidade em um sistema que requeria um trabalhador adaptável e submetido a essa dinâmica. Nessa perspectiva, Silva (2003) adverte como o Banco Mundial concebeu as práticas no interior da escola:

A escola deixou de ser o tempo da socialização, do aprender, do dividir, do construir afetos, desejos, sonhos, valores e alegria, para ser o templo do mercado, lugar para fabricar objetos humanos ajustados para servirem ao mercado. A lei selvagem que ronda a educação exige formação rápida para o fazer e executar, atendendo satisfatoriamente às demandas de um mercado insaciável. (...) É uma insana luta de todos para estar em dia com as leis e regras do mercado, seja na cobrança por títulos, seja na produtividade acadêmica, seja, ainda, na profissão escolhida ou na incorporação de uma mentalidade mercantil para os fazeres da produção do conhecimento científico (SILVA, 2003, p. 298).

A análise da Lei n. 11.892, de 2008, que criou os Institutos Federais, permitiu interpretações diversas quanto à sua função social. A questão da articulação do ensino com o desenvolvimento socioeconômico fortaleceu a interpretação do alinhamento

O que se evidencia, sobre a expansão da Rede Federal, é seu alinhamento às políticas para educação profissional ligadas às demandas do mercado

ao mercado de trabalho; a atenção direcionada ao tripé inovação-ciência-tecnologia pode sugerir que o investimento tecnológico na educação faz parte da convicção de que a tecnologia é um componente substancial do desenvolvimento capitalista; a previsão, na lei de criação dos Institutos Federais, do fortalecimento da capacidade empreendedora no seu contexto de atuação pode sinalizar a opção pela lógica empresarial do setor produtivo; também o processo de inovação tecnológica, previsto na atuação da Rede Federal, pode gerar o aumento da produtividade, acompanhado de redução da força de trabalho, para fortalecer o estoque de trabalhadores disponíveis; por fim, também a pesquisa aplicada, por vezes, articulou-se à produção acadêmica para o setor produtivo.

Segundo a concepção apresentada pela Setec, a expansão da Rede Federal consolidaria uma atuação verticalizada em seus diversos contextos de atuação, atendimento ao setor produtivo e arranjos produtivos locais, com cursos regulares presenciais, elevação de escolaridade e formação inicial e continuada, com variada oferta de cursos nos diversos *campi*¹⁴ dos 38 institutos federais. No entanto, com persistentes problemas de infraestrutura, evasão escolar, número insuficiente de servidores, dificuldades de liberação de vagas para a contratação de professores, problemas de gestão administrativa das unidades implantadas e a escolha de cursos equivocada ou com pouca procura local, a Rede Federal não atingiu essa meta. Também o lançamento de novas fases de expansão não representou a consolidação dos *campi* já implantados, que ainda possuem problemas de funcionamento, de consolidação de infraestrutura física, de pessoal e do número de estudantes atendidos.

O que se evidencia, quanto à expansão da Rede Federal, é seu alinhamento às políticas para educação profissional ligadas às demandas do mercado, conduzidas pelo Estado e influenciadas pelo empresariado, o que ocorria desde a criação dos Cefets, tomando novos contornos na medida das necessidades do mercado. Assim, houve a reorganização da educação profissional com base nas demandas do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, o que possibilitou a constituição de ofertas de alta complexidade, como é o caso das engenharias e pós-graduações tecnológicas, mas também de ofertas aligeiradas de FIC, voltadas para jovens e adultos, por meio do Pronatec. Nota-se, ainda assim, que a ampliação de forma acelerada do número de instituições que oferecem educação profissional pública com elevação de escolaridade e padrão de qualidade satisfatório, o financiamento dos governos estaduais para a oferta de cursos técnicos com o programa Brasil Profissionalizado¹⁵ e o crescimento do ensino a distância estão internalizados na lógica de reprodução do capital na educação profissional, sedimentados em uma dinâmica formativa do modelo de flexibilização neoliberal.

Desse modo, a expansão da Rede Federal internaliza também, em certa medida, uma preocupação com as pressões da sociedade civil organizada em torno da melhoria da qualidade da educação. Amplos setores da sociedade civil do mundo do traba-

lho reivindicavam o fortalecimento dos investimentos na educação pública, sendo que a resposta às demandas desses grupos passou pelo crescimento da educação profissional com elevação de escolaridade. Essa política, contudo, também foi exigência de setores empresariais que demandavam por essa formação qualificada em um processo de maior crescimento econômico. A Rede Federal, portanto, carrega as marcas dessas contradições de estruturação e funcionamento, pois nela coexistem a possibilidade de reprodução do capital e o fortalecimento do mundo do trabalho. Nesse sentido, o aumento no número de *campi* visou satisfazer a necessidade do mercado de mão de obra qualificada, para desempenhar atividades mais complexas nos diversos setores da economia, em especial a indústria e o setor terciário, assim como o Pronatec atendia a uma lógica de formação acelerada para atendimento imediato das demandas de menor qualificação do comércio e serviços.

A dinâmica do processo de expansão da Rede Federal, que deveria pressupor, para a sociedade civil do mundo do trabalho, uma educação integral e integrada dos indivíduos, acabou sendo distorcida por uma lógica sistêmica de organização da educação a serviço do capital. Assim, a Rede Federal sofreu com as perspectivas imediatistas de constituição de políticas públicas com ciclo curto de maturação, bem como com as circunstâncias históricas adversas à classe trabalhadora, as dificuldades de execução da matriz orçamentária¹⁶ e os problemas diversos de gestão, que deveriam ser observados no planejamento da expansão e impediram uma boa execução dessa política pública. Os Institutos Federais, dadas a internalidade da influência do capital e a complexidade da construção de uma educação socialmente inclusiva, acabaram se adaptando para dar respostas às demandas imediatas de parcelas da sociedade que tinham poder de interferência na correlação de forças que permeavam o Estado. Por outro lado, distanciaram-se da interlocução com os trabalhadores e executaram um modelo de educação profissional com poucas possibilidades de contribuir para a emancipação efetiva dos trabalhadores.

5. Considerações finais

Os processos de gestão consolidados pela Setec/MEC estiveram influenciados por um modelo neoliberal, em que as políticas de Estado para a educação se situaram em um contexto marcado pela afirmação dos projetos dos grupos dominantes e da classe dirigente política do país, com suas demandas mediatas e imediatas sendo estabelecidas a partir de uma lógica que permeou a produção e a reprodução do capital.

A análise da expansão da Rede Federal permitiu buscar pontos de aproximação e distanciamento das práticas de gestão, principalmente no que tange às questões das estruturas econômicas e políticas que influenciaram, em menor ou maior grau, essa história no cotidiano da gestão institucional e sua organização. Um aspecto a ser considerado é que a gestão da Rede Federal tem dado lugar a um conjunto de debates sobre os caminhos a serem seguidos para sua reestruturação. Nesse processo, faz-se necessário incluir, sobretudo por meio da participação de segmentos

universitários, dos sindicatos ligados aos trabalhadores e dos servidores dessas instituições, uma proposta de definição de objetivos e finalidades a serem seguidos, partindo do aprofundamento dos princípios da gestão democrática e da formação integral dos estudantes. As propostas apresentadas por esses segmentos ligados ao mundo do trabalho, de um modo geral, guardadas suas diferenciações e especificidades, têm sido no sentido de transformar a educação profissional e a gestão da Rede Federal em um espaço de consolidação de uma formação integral e humanizada do indivíduo, na construção de uma cidadania plena, com democratização da gestão e diálogo permanente com os sujeitos envolvidos no processo.

Com os Cefets e a expansão da Rede Federal, percebe-se o direcionamento dessa política pública para o atendimento aos grandes centros urbanos e polos no interior dos estados; no entanto a dinâmica, em especial da expansão, sobrepôs interesses políticos regionais em detrimento dos requisitos técnicos, sendo que a materialização dessas políticas públicas foi influenciada pela lógica e dinâmica neoliberais, que estabeleceram processos de gestão que interferiram no projeto de formação integral dos estudantes. Interesses empresariais, corporativos, sindicais e políticos disputaram ações que dominaram as políticas educacionais da Setec/MEC no período, na perspectiva de estabelecer uma agenda para a educação brasileira, mediante a consolidação de uma formação flexível para o mercado de trabalho, o que possibilitou: a ampliação de vagas nos institutos federais, apesar de pouco conectadas à realidade de construção de uma cidadania plena do trabalhador; a ampliação de recursos tanto para a educação em geral quanto para a educação profissional, porém, preservando a dualidade estrutural entre ambas; e a intensificação de programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, mormente, para o setor comercial e de serviços.

O que se percebe na lógica de gestão da Setec/MEC, em relação à expansão da Rede Federal, é a afirmação do princípio de flexibilização da gestão e organização da vida acadêmica, administrativa e política, adaptando-se, em cada local onde se estabeleceu uma nova unidade, às dinâmicas de inserção no desenvolvimento regional, todavia, apartada das demandas específicas da classe trabalhadora. Ou seja é, trata-se de uma aparente modernização, que permitiu a adequação da gestão aos diversos contextos sociais, econômicos e culturais inseridos, mas que efetivamente anulou a perspectiva de criação de uma escola de formação integral, que impulsionaria qualitativamente a classe trabalhadora rumo aos processos de emancipação humana, rompendo com as condições materiais e imateriais da sua própria criação.

Notas

¹ Este artigo parte das reflexões fundamentadas na dissertação de mestrado intitulada "Gestão Institucional e Evasão Escolar no Contexto de Criação e Expansão dos Institutos Federais", defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB).

² A utilização da categoria modelo é uma opção teórica válida para designar a materialização das etapas de desenvolvimento do sistema capitalista. Os modelos são características estruturantes do sistema, em um determinado momento de sua história, sobre determinadas condições objetivas (BOITO JÚNIOR, 2007).

³ O modo de produção capitalista consolidado como sistema mundial estruturou-se ao longo de sua história a partir de padrões de reprodução do capital, que se caracterizaram, entre 1870 e 1930, como concorrenciais liberais. Em termos nacionais, a materialização desse padrão no modelo econômico brasileiro se estabeleceu como de desenvolvimento agroexportador (BARBOSA, 2012).

⁴ O Estado Novo é um dos períodos da Era Vargas. Iniciou-se em 1937, com o fechamento do Congresso e o rompimento com as garantias individuais e coletivas, e perdurou até 1945, com a deposição de Vargas da Presidência.

⁵ O capital estrangeiro dominou os setores mais dinâmicos da economia, também tecendo relações com a indústria nacional nos setores mais tradicionais.

⁶ Nos anos 1980 e 1990, teve curso a transição do padrão fordista-keinesiano para o padrão flexível-neoliberal de reprodução do capital no Brasil.

⁷ Organizadas, sobretudo, por meio de duas centrais sindicais, ambas de 1983, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT).

⁸ No Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, a transição do padrão econômico-desenvolvimentista para o industrial primário-exportador, o qual se caracteriza pela produção e exportação de matérias-primas agropecuárias e minerais e de bens industrializados de uso intensivo de recursos naturais, consolidou-se mediante a integração liberal e periférica da economia nacional aos mercados internacionais.

⁹ Instituído em 1997, tinha como finalidade consolidar as reformas da educação profissional e possuía como característica a separação entre a educação geral de nível médio e a formação profissional. Visando também ao estabelecimento de parcerias e ao progressivo compartilhamento de gestão com a iniciativa privada, era um programa de financiamento de diversas ações, incluindo capacitação, construção de prédios, consultorias etc. (CHRISTOPHE, 2005).

¹⁰ Organizado em uma parceria dos Ministérios da Educação e do Trabalho, em 1995, propunha estruturar um conjunto de instituições de trabalhadores e patronais, organizações governamentais e não governamentais, escolas técnicas e universidades, institutos de pesquisa, articulando um amplo leque de instituições da sociedade civil para a qualificação e formação dos trabalhadores (CHRISTOPHE, 2005).

¹¹ Trinta e sete Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs), 33 Cefets, uma Escola Técnica Federal (ETF), 36 Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), uma Universidade Tecnológica com 6 *campi* e 30 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades.

¹² O documento intitulado Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica pode ser consultado pelo link: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/expansao_plano.pdf. Acesso em: 3 jul. 2020.

¹³ Destaca-se o documento do Banco Mundial intitulado “Conhecimento e Inovação para a Competitividade”, publicado em 2008. A tradução para o português foi feita pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Apresenta, em linhas gerais, como o Banco Mundial tem orientado a educação profissional para o Brasil.

¹⁴ Conforme Portal do MEC: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 6 jul. 2020.

¹⁵ O Programa Brasil Profissionalizado é da Setec/MEC e visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. A iniciativa repassa recursos do governo federal para que os estados invistam na criação e estruturação de escolas técnicas estaduais (NASCIMENTO, 2012).

¹⁶ Conforme a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, a matriz orçamentária é a proposta de recursos financeiros que o MEC disponibiliza para os Institutos Federais. Obedecem às seguintes etapas: seleção dos programas e ações de governo disponibilizados pelo MEC, definição das despesas fixas e variáveis de manutenção e funcionamento, definição de investimentos, discussão e aprovação da proposta junto às instituições e seu lançamento no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Referências

BARBOSA, Walmir. **Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada):** planejamento e reprodução do Capital (1964 a 2004). 2012. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

BARBOSA, Walmir. Transformações econômicas e estrutura e formas de financiamento no Brasil, dos anos 1950 aos anos 1990. *In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA UFG/PUC-GO*, 3., 2010, Goiânia. **Anais do Seminário de Pesquisa da Pós-graduação em História UFG/PUC-GO. Goiânia: UFG: PUC-GO**, 2010.

BEZERRA, Daniella de Souza. MACHADO, Flávia Pereira. BARBOSA, Walmir. **De CEFET a IF: Reconfiguração Institucional e Ensino na Rede Federal de EPCT e no IFG (2000-2012)**. Goiânia: Editora IFG, 2016.

BOITO JÚNIOR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 57-73, jun. 2007.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo n. 23: expansão da rede de educação profissional e tecnológica**. Brasília, DF: CGU, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CHRISTOPHE, Micheline. **A legislação sobre a Educação Tecnológica no quadro da Educação Profissional brasileira**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Unesp, 2005.

ESCOTT, Clarisse Monteiro; MORAES, Marcia Amaral Correa de. História da Educação Profissional no Brasil: as políticas públicas e o novo cenário de formação de professores nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS "HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL", 9., 2012, João Pessoa. **Anais eletrônicos** [...]. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2012. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.51.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez e Editores Associados, 1989.

FRANCO, Maria A. Ciavatta. FRIGOTTO, Gaudêncio. As faces históricas do trabalho: como se constroem as categorias. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 74, n. 178, p. 529-554, set./dez. 1993.

MACHADO, Flávia Pereira, PIRES, Luciene Lima de Assis, BARBOSA, Walmir. **Entre artífices, técnicos e industriários: trajetórias de ensino e de trabalho no IFG (1930-1990)**. Goiânia: Editora IFG, 2015.

MOURA, Dante Henrique. Algumas implicações da reforma da EP e do Proep sobre o projeto político pedagógico do CEFET-RN e a (re)integração dos cursos técnicos ao ensino médio. **Holos**, Natal, ano 21, set. 2005. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/73/79>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MUNHOZ, Izildinha Maria Silva. MELO-SILVA, Lucy Leal. Preparação para o trabalho na legislação educacional brasileira e educação para carreira. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 291-298, 2012.

NASCIMENTO, Adriane Suely Rodrigues do. **Financiamento e Educação Profissional: análise do Programa Brasil Profissionalizado no estado do Pará**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

OMETTO, Ana Maria; FURTUOSO, Maria Cristina; SILVA, Marina Vieira. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 5, p. 403-414, 1995.

PACHECO, Eliezer. **Institutos federais**: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica. São Paulo: Moderna, 2011.

REIS, Ana Carolina Godinho; PADILHA, Caio Augusto Toledo. **Educar para o trabalho**: um breve estudo sobre o ensino profissionalizante na Era Vargas (1930-1945) e no Governo JK (1956-1961). Campinas: Unicamp, 2010.

SILVA, Maria Abádia. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003.

TAVARES, Moacir Gubert. Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: as etapas históricas da Educação Profissional no Brasil. *In*: ANPED SUL, 9., 2012, Santa Catarina. **Anais [...]**. [Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul], 2012.

Fonte consultada

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.