



EDITORA  
**IFSUL**

# Gestão Democrática no IFSUL

experiências e reflexões

Lia Joan Nelson Pachalski  
Luciana Neves Loponte  
Jair Jonko Araújo  
Janete Otte  
(Orgs.)

# **Gestão Democrática no IFSul**

experiências e reflexões

INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE

Reitor

Flávio Luis Barbosa Nunes

Vice-Reitora

Veridiana Krolow Bosenbecker

EDITORA IFSUL

Editor Executivo

Vinícius Martins

**Conselho Editorial**

Vinícius Martins (Presidente)

Alessandra Cristina Santos Akkari Munhoz

Aline Jaime Leal

Daniel Ricardo Arsand

Elisabeth Tempel Stumpf

Gilnei Oleiro Corrêa

Glaucius Décio Duarte

Klaus Boesch

Mariana Jantsch de Souza

Nei Jairo Fonseca dos Santos Junior

Rodrigo Kohn Cardoso

Editora IFSul

Rua Gonçalves Chaves, 3218 – 5º andar – sala 509

96015-560 – Pelotas – RS

Fone: (53) 3026.6094

[editoraifsul@ifsul.edu.br](mailto:editoraifsul@ifsul.edu.br)

<http://omp.ifsul.edu.br>

Lia Joan Nelson Pachalski  
Luciana Neves Loponte  
Jair Jonko Araujo  
Janete Otte  
(Organizadores)

# **Gestão Democrática no IFSul**

experiências e reflexões



2024

© 2024 Editora IFSul



Este livro está sob a licença Creative Commons ([br.creativecommons.org](http://br.creativecommons.org)), que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais.

Coordenação editorial: *Glaucius Décio Duarte*

Revisão técnica: *Aline Rosinski Vieira; Sabrina Ávila*

Diagramação final: *Carla Rosani Silva Fiori*

Este livro segue o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.



**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

G393 Gestão democrática no IFSul [recurso eletrônico] :  
experiências e reflexões / Organizadores Lia Joan Nelson  
Pachalski ... [et al.]. — Pelotas : Editora IFSul, 2024.  
202 p.

Modo de acesso: <http://omp.ifsul.edu.br/>  
ISBN: 978-65-89178-30-9

1. Educação. 2. Ensino público. 3. Gestão democrática. I.  
Pachalski, Lia Joan Nelson. II. Título.

CDD 371

Bibliotecária responsável: Rosana Machado Azambuja - CRB 10/1576

Dedicamos este livro aos colegas servidores do IFSul que,  
diariamente,  
nos seus cotidianos de trabalho,  
atuam construindo e preservando modos democráticos de gestão.

O tempo curto, fugidio e fugaz  
constrange a ação  
e luta permanentemente  
contra a imponência secular de uma “forma escolar”,  
que dificulta a exploração de brechas participativas  
e a dilatação das margens de autonomia.

A ditadura dos tempos curtos parece encolher a participação democrática.

*Leonor Torres, 2021*

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>PREFÁCIO</b>	<b>15</b>
<b>1 Gestão Democrática no contexto da prática e na atuação política nos Institutos Federais</b> <i>Sidinei Cruz Sobrinho</i>	<b>21</b>
<b>2 A efetivação dos conselhos como órgãos de democratização da gestão escolar</b> <i>Jair Jonko Araújo</i> <i>Maria Cecília Lorea Leite</i>	<b>45</b>
<b>3 A autoavaliação institucional e sua relevância nos processos decisórios de uma Instituição Federal de Ensino: um estudo de caso</b> <i>Marilvana Giacomelli Tavares</i> <i>José Alberto Lencastre</i> <i>Janete Otte</i>	<b>61</b>
<b>4 A atuação dos gestores no processo de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Sul-rio-grandense</b> <i>Janete Otte</i> <i>Lia Joan Nelson Pachalski</i>	<b>79</b>
<b>5 Desvelando questões orçamentárias na perspectiva da gestão democrática</b> <i>Daiane Bender</i> <i>Luciana Neves Loponte</i>	<b>99</b>
<b>6 O orçamento participativo como instrumento da gestão democrática nos Institutos Federais</b> <i>Schirlei Gaelzer</i> <i>Luciana Neves Loponte</i>	<b>125</b>
<b>7 Gerencialismo e Controle na Rede Federal de Educação Profissional</b> <i>Jair Jonko Araújo</i> <i>Álvaro Moreira Hypolito</i> <i>Janete Otte</i>	<b>143</b>
<b>8 Da Assetefepel ao Sinasefe – Seção IFSul: o papel do Sindicato na construção da identidade institucional</b> <i>Manoel José Porto Júnior</i> <i>Francisco Carlos Gonçalves Brongar</i>	<b>171</b>
<b>SOBRE OS AUTORES</b>	<b>195</b>



## APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 apontou a gestão democrática do ensino público como princípio organizador do espaço escolar. Com base nesse princípio, os sistemas de ensino e as instituições escolares criaram mecanismos para garantir a participação da comunidade escolar nos diferentes níveis de tomada de decisão: eleições diretas, conselhos escolares, colegiados de cursos e a construção participativa de documentos escolares são exemplos de mecanismos que buscam garantir processos de gestão participativos e democráticos.

Todavia, a disseminação de modelos gerencialistas na gestão pública, movida pela expansão do Neoliberalismo na vida cotidiana, implica adoção de sistemas de controle externos, de perfil tecnicista, cada vez mais centralizados. O avanço do mercado privado sobre a educação pública e a forte influência da tomada de decisões políticas fora de espaço público legitimamente representado por processos eleitorais, entre outros meios, vêm sendo apontados como redutores/ameaças à democracia e, portanto, à gestão democrática da educação. Possivelmente, o afastamento social, provocado pela Pandemia de COVID-19, com a intensificação do uso de plataformas e redes sociais, nos quais a aproximação *versus* afastamento (a proximidade intelectual com os corpos ausentes) muda a forma como temos nos relacionado por gerações.

A mediação dos encontros controlada por terceiros (muitas vezes sistemas computacionais com algoritmos de inteligência artificial), sem acordos estabelecidos coletivamente, se somam nesses fatores de esvaziamento do espaço democrático e possibilitam condições para o avanço de modelos autoritários/autocráticos na Gestão Pública.

No Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul), a construção e o aperfeiçoamento de processos participativos já avançavam há anos: eleições diretas para Direção Geral e para coordenadores de cursos e áreas, ampla participação na construção de documentos oficiais tais como Projeto Pedagógico Institucional, Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), Regimentos Geral e Regimentos dos câmpus, Plano Anual, Organização Didática e diferentes regulamentos internos.

O Conselho Superior se estabeleceu como um espaço de extensiva representação da comunidade escolar, vários câmpus estabeleceram conselhos internos em suas estruturas e os colegiados de cursos se consolidaram como espaços legítimos de deliberação pedagógica. Contudo, a democracia ameaça perspectivas sociais que concebem a sociedade e outros seres humanos como objetos de sua forma individualista de conceber o mundo para si. Além disso, é um processo sempre incompleto, que exige esforço (trabalho, tempo, energia, engajamento) constante para ser mantido e aperfeiçoado.

Se há um sentimento de esvaziamento da democracia no espaço público, com o aumento do individualismo, do autoritarismo e do patrimonialismo na política nacional que, parece, nos adormece também no ambiente local de trabalho, pensamos ser importante refletir como temos operado a gestão democrática no espaço institucional.

Como tem se efetivado e avançado a construção da participação da comunidade nos processos educacionais do IFSul? Como temos lidado, internamente, com o embate entre o Gerencialismo e a Gestão Democrática? Temos tido tempos e espaços adequados para a participação efetiva das pessoas? As ferramentas tecnológicas têm mobilizado ou desmobilizado as pessoas a participarem dos processos internos de tomada de decisão?

Certamente, nesse primeiro momento, teremos muito mais perguntas do que respostas, mas entendemos que há potência ao olhar para as pesquisas que vêm ocorrendo em nossos Programas de Pós-graduação, ou que servidores do IFSul estejam realizando em outras instituições e, a partir desses olhares, refletir como temos pensado a Gestão Democrática no IFSul e como viemos construindo e

aperfeiçoando, por posição política, mecanismos que deem voz às pessoas na construção de uma instituição efetivamente democrática.

O primeiro artigo *Gestão Democrática no contexto da prática e na atuação política nos IFs*, de Sidinei Cruz Sobrinho, traz reflexões sobre a gestão democrática no âmbito dos Institutos Federais e uma análise de trabalhos acadêmicos que têm discutido esse tema, apontando para a necessidade de prepararmos nossos servidores para uma participação crítica, de forma que a gestão democrática possa verdadeiramente acontecer, sem cairmos nas armadilhas do gerencialismo, que tem trabalhado com a implementação de forma linear, apenas pela formalidade dos princípios jurídicos de uma gestão democrática.

Na sequência, *A efetivação dos conselhos como órgãos de democratização da gestão escolar*, de Jair Jonko Araujo e Maria Cecília Lorea Leite, apresentado originalmente na VIII ANPEd/SUL (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação/Regional Sul), promovido pela Universidade Estadual de Londrina e realizado naquela Universidade, em julho de 2010, discute a efetivação da gestão democrática implantada na educação pública por meio de conselhos escolares. Apresenta parte dos dados de um estudo de caso sobre o modo de gestão no IFSul ao longo de uma parte de sua história e aponta potencialidades do Conselho Superior constituído a partir da transformação em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

O terceiro artigo *A autoavaliação institucional e sua relevância nos processos decisórios de uma instituição federal de ensino: um estudo de caso*, de Marilvana Giacomelli Tavares, José Alberto Lencastre e Janete Otte, discute a autoavaliação institucional e sua relevância nos processos decisórios do IFSul, bem como um instrumento que subsidia as avaliações externas e funciona como ferramenta para que a gestão conheça a realidade de sua instituição e planeje as suas ações e tomadas de decisões sobre bases sólidas de conhecimento.

O quarto artigo *A atuação dos gestores no processo de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Sul-rio-grandense*, de Lia Nelson Pachalski e Janete Otte,

apresenta resultados de uma roda de conversa com ex-diretores do IFSul, participantes do processo de construção do PDI desde suas primeiras versões. O objetivo da conversa foi verificar como se deu a atuação dos gestores, ao construir um documento dessa natureza, com princípios democráticos de gestão. As autoras desenvolvem uma análise textual, com base nas anotações, apresentando como resultados quatro categorias que ilustram o contexto da prática e a atuação dos gestores durante a construção do PDI no IFSul.

Na sequência, dois artigos avançam sobre democratização em processos de gestão institucional e se debruçam sobre a participação da comunidade na definição do orçamento institucional. O primeiro, *Desvelando questões orçamentárias na perspectiva da gestão democrática*, de Daiane Bender e Luciana Neves Loponte, é parte da pesquisa realizada no Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica do Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) no IFSul, câmpus Charqueadas. O estudo teve foco e análise na questão orçamentária de um câmpus do IFSul. As autoras consideram, nesse contexto, fundamental que o planejamento de um ano letivo, ou de um projeto de ensino de médio (ou longo) prazo, seja feito em conjunto pelas áreas que serão impactadas, envolvendo o setor administrativo, o departamento de ensino, a comunidade acadêmica como um todo, levando em conta a necessária mobilização de diversos recursos e esforços para cada ação e objetivo delineado. O segundo artigo, *O Orçamento Participativo como instrumento de Gestão Democrática nas instituições de educação profissional*, de Schirlei Gaelzer e Luciana Neves Loponte, também é um recorte de pesquisa realizada no âmbito do Mestrado do ProfEPT, que busca demonstrar a importância e contribuição da gestão participativa e democrática no planejamento orçamentário, tanto para a instituição e seus servidores como para a formação cidadã dos estudantes.

O sétimo artigo, *Gerencialismo e Controle na Rede Federal de Educação Profissional*, de Jair Jonko Araujo, Álvaro Moreira Hypólito e Janete Otte, originalmente apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, realizado em abril de 2011, em São Paulo, atualizado nesta publicação,

discute como as ferramentas de controle agem sobre as políticas educacionais e apresentam dados que apontam o crescimento do uso destes mecanismos nas escolas e uma naturalização dessa prática. Argumentam que o avanço da lógica gerencialista, com o monitoramento de indicadores e a adoção de “critérios técnicos” para orientar a elaboração das políticas educacionais, enfraquece a gestão democrática e tem conduzido a ações no campo educacional que, em termos de qualidade, não têm demonstrado, mundialmente, resultados eficientes, a despeito da retórica que a sustenta.

Para fechar o livro, o artigo *Da ASSETEFPEL ao Sinasefe – Seção IFSul: o papel do Sindicato na construção da identidade institucional*, de Manoel José Porto Júnior e Francisco Carlos Gonçalves Brongar, apresenta a visão dos autores sobre a história da entidade sindical que representa os servidores e as servidoras docentes e técnico administrativos(as) em educação do IFSul. Ao fazê-lo, os autores buscam relacionar essa história sindical às lutas em prol de uma gestão democrática, apontando o papel desempenhado pelo Sindicato em avanços obtidos, bem como a resistência à desmandos autoritários ocorridos ao longo do tempo.

Esperamos que este livro, resultado de uma reflexão conjunta de pesquisadores do IFSul, que começou a ser gestado no início de 2022, em tempos de avanço do autoritarismo e do patrimonialismo no Brasil, contribua para a valorização de espaços institucionais de democracia e participação, mantendo-nos, servidores públicos em educação, vigilantes e atuantes na construção cotidiana de uma instituição que tenha a democracia como valor fundante em seus processos educacionais.

*Lia Joan Nelson Pachalski*

*Luciana Neves Loponte*

*Jair Jonko Araujo*

*Janete Otte*



## PREFÁCIO

Os capítulos que compõem esta obra abordam temas da maior relevância, sobretudo se considerarmos o cenário histórico, político e social em que estamos envolvidos no Brasil e no mundo.

O livro *Gestão Democrática no IFSul: experiências e reflexões* reúne um conjunto de textos que foram elaborados por pesquisadores e pesquisadoras do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) e por convidados. A escrita é conduzida pelo desejo de produzir, dialogar e socializar conhecimentos sobre um tema que precisa ser continuamente questionado, problematizado e atualizado: a gestão democrática como política e como prática pedagógica nos Institutos Federais (IFs). Assim, espera-se poder contribuir para o processo de democratização dos IFs e para o debate educacional.

A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, por meio da Lei nº 11.892 de 2008, delineou um novo cenário para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil, mas apresenta-se, ainda, o grande desafio para consolidar um projeto educacional democrático que vise a formação de cidadãos na sua integralidade, autônomos e com pensamento crítico, agentes de transformação social para o mundo do trabalho. No entanto, não podemos ignorar que o cenário histórico, político e social tem revelado uma crise de hegemonia de projetos societários democráticos.

O neoconservadorismo e a mercantilização da educação tendem a se expandir nas instituições educacionais através do gerencialismo e são pautados pelo tecnicismo, que tem como fim a competitividade, produtividade, responsabilização, eficiência, meritocracia e a individualidade. Isso é, projetos que não privilegiam atitudes críticas e posicionamentos político-pedagógicos

contraditórios, de modo a contribuir com um alto grau de controle e censura, mesmo que não explícitas.

Na atual conjuntura, na América Latina e, especificamente no Brasil, há uma reconfiguração das forças hegemônicas confrontando projetos de educação pública entre as forças progressistas, conservadoras e do mercado. O tema gestão democrática da educação e da escola torna-se indispensável, porque estão em disputa os modelos de gestão: democrática e gerencial, essa última visando aproximar a escola cada vez mais de uma empresa. Esses desdobramentos são consequências das formas contemporâneas de avanço do capital e, entre elas, como parte de políticas neoliberais, estão as reformas da gestão pública e introdução da gestão gerencial, que traz severas imposições ao Estado, à sociedade e à educação. Além de alterar o modelo de gestão pública, altera a gestão da educação e da escola, tornando o mercado a referência para todas as instâncias da vida social, política e econômica.

Mas, é através das práticas que as políticas são colocadas em ação. Nesse caso, a prática da gestão da escola revela, muitas vezes, que elas são provenientes de uma interpretação teórica frágil, que coloca a política educacional reduzida apenas às interações imediatas no cotidiano da escola. Ou seja, programas e ações desarticuladas entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática. Mas o processo de gestão é, também, determinado pelas forças concretas, presentes na realidade. Portanto, é necessário entender a gestão educacional e escolar a partir da materialidade e, como tal, em permanente transformação, passível de contradições e conflitos nos embates que as constituem — até sua efetivação.

A gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos/colegiados, a eleição para diretores, bem como a autonomia administrativa e financeira são processos pedagógicos de aprendizagem real da democracia, tanto para a comunidade escolar quanto para a comunidade em geral, porque a participação e a autonomia são processos que precisam ser construídos e retomados



cotidianamente. Se a educação exerce relevante papel no processo de construção de uma sociedade democrática, isso importa em grau crescente de coletivização das decisões, “[...] Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é” (Vieira, 1998, p. 12)<sup>1</sup>

Entendemos que o acesso à educação e o acesso ao conhecimento historicamente construído, bem como a democratização da educação e da escola são os elementos fundantes para a qualidade na educação e a formação do sujeito na sua integralidade. Consolidar a instituição escolar como um espaço público, de construção coletiva e de desenvolvimento dos cidadãos, é o início do aprendizado da democracia.

Para que ocorra o aprendizado da democracia, faz-se necessário que os envolvidos no processo educativo se percebam como agentes e não expectadores do processo, em que a autonomia possa ser exercida com sua real finalidade, ou seja, por meio da elaboração conjunta de propostas educacionais que visem melhores condições para uma formação de qualidade das crianças, jovens e adultos que fazem parte do processo escolar.

Dessa forma, a gestão escolar deixa de ser centralizadora e passa a ser percebida sob um aspecto solidário e integrador. A gestão democrática é concreta porque é um processo alicerçado na participação, transparência, coletividade, competência, liderança e autonomia, o que afirma, assim, a escola como um espaço capaz de gerar e de construir ideias que permitam melhorar tudo aquilo que é próprio dela.

A construção da democracia participativa no âmbito escolar é, sem dúvida, um dos maiores desafios do sistema público de ensino, visto que não depende apenas da regulamentação legal. Atualmente, vivemos a contradição dos tipos de participação nas decisões. Com o advento da platformização, que controla as possibilidades de interação, aniquilamos o processo participativo nas decisões, de modo que as assembleias e as reuniões presenciais, em que temas

---

<sup>1</sup> VIEIRA, E. A. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, v. 19, n. 56, p. 9-22, 1998.

fundamentais eram decididos na educação e na escola, deram lugar à participação por meio das plataformas digitais. A participação instrumental suscita opiniões e não aprofunda a discussão dos temas. Essas novas formas de relação intensificaram as dinâmicas gerencialistas e tecnicistas com novas formas de reproduzir antigas práticas gerenciais nas escolas.

Nesse processo opera a ‘desdemocratização’ da educação e da gestão, pois tende a redefinir as fronteiras e zonas de conflito entre trabalho e educação, de modo que a democracia se esvazie de sua substância, sem que se suprima formalmente (Dardot; Laval, 2019)<sup>2</sup>. Ou seja, a escola continua democrática por imperativo legal, mas a sua essência passa a ser gerida como uma empresa privada com bases gerenciais.

Falar em gestão democrática é dizer que a escola se torna democrática por toda a sua ação pedagógica essencialmente educativa. É no aprendizado das práticas, que lá ocorrem, que se expressa o seu sentido pedagógico. Portanto, concepções de currículo, conhecimento, avaliação e gestão, não são neutras, pois estão articuladas a um determinado projeto de sociedade e aos diferentes projetos em disputa na sociedade. A despolitização deve ser considerada sob uma perspectiva individualista, que descarta as questões sociais e o interesse coletivo, o que, para a educação e para a escola, é nocivo. Conforme defende Dermeval Saviani (2008)<sup>3</sup>, a escola tem um papel central no processo de humanização, na socialização do conhecimento científico, na elaboração do pensamento crítico, na defesa da democracia e dos processos democráticos e na construção de uma consciência emancipadora.

Para tal, a gestão democrática precisa ser entendida como conteúdo educacional e escolar à medida que a escola precisa garantir

---

<sup>2</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A anatomia do novo neoliberalismo. **Revista IHU Online**, Instituto Humanitas Unisinos, 25 de Julho /2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo-artigo-depierre-dardot-e-christian-laval>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>3</sup> SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 10. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

a prática e vivência dos valores democráticos no seu dia a dia, tanto na gestão da instituição quanto nos processos pedagógicos. "Como se aprende a ser democrático?" Acredita-se que vivenciar a democracia e exercitar a participação coletiva constituem esse processo de aprendizagem. Entretanto, para tal, a gestão democrática precisa ser entendida como conteúdo educacional e escolar à medida que a escola precisa garantir a prática e vivência dos valores democráticos no seu dia a dia. Se a democracia é um aprendizado, aprendemos a ser democráticos no cotidiano, no conflito, nas relações sociais como experiência pessoal e coletiva para a construção de uma sociedade menos individualista e mais preocupada com o coletivo. Sendo assim, é na perspectiva da dimensão pedagógica que reside a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo.

Nada mais pedagógico na escola do que a gestão democrática. Por isso a escola não pode conviver com uma lógica individualista e competitiva, empresarial, isto é, com foco apenas nos resultados, em detrimento da construção de uma proposta garantida como princípio constitucional que tem princípios coletivistas e focados no processo de construção de valores democráticos. Portanto, é importante que a educação seja permeada pela criação de uma sociedade que se constrói por uma educação vinculada a um projeto de nação que põe a democracia no centro do projeto educacional, visando a emancipação de todos os sujeitos que dela participam.

Este livro traz, nos seus capítulos, os elementos apresentados até aqui. A gestão democrática como prática e como política: os colegiados; o processo de avaliação/autoavaliação; o processo de construção do PDI; orçamento participativo e o papel do sindicato na construção da identidade institucional.

Agradeço aos organizadores desta importante obra e convido os leitores e leitoras a refletirem sobre as contribuições que os textos nos oferecem sobre a luta democrática - que não se esgota!

Como nos ensina Paulo Freire, "Nós estamos ainda no processo de aprender como fazer democracia. E a luta por ela passa pela luta contra todo tipo de autoritarismo". (Freire, 2000, p. 136)<sup>4</sup>.

*Maria Raquel Caetano*

---

<sup>4</sup> FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA E NA ATUAÇÃO POLÍTICA NOS INSTITUTOS FEDERAIS

**Sidinei Cruz Sobrinho**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

A categoria “Gestão Democrática” tenha sido, talvez, um dos temas mais abordados nas últimas décadas, e, com ela, portanto, a ideia de “Gestão” e de “Democracia”. E, muito provavelmente, ao que tudo indica, a “gestão democrática” também pode ser uma das atividades humanas mais difíceis de serem executadas e que ainda se encontra muito longe de exercer sua potencialidade de mudar estruturas e de cumprir sua função social. Ao tomar-se a bibliografia produzida sobre o tema, que é vasta, muitas incertezas surgem em relação ao seguinte fato: se as instituições de ensino e seus atores de política (*Enactment*) (Ball, 2016) interpretam, traduzem e atuam democraticamente. Nesse sentido, algumas reflexões e, quiçá, provocações epistêmicas fazem-se (im)pertinentes.

O buscador “Gestão Democrática”, no Google Acadêmico, apresenta aproximadamente 82.300 resultados em português (*online*, 2022). O Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), por sua vez, apresenta mais de 141.500 resultados sobre o mesmo buscador, o que já evidencia o quanto a temática tem sido problematizada no âmbito das produções intelectuais relacionadas ao Ciclo de Políticas (Ball, 2012, 2016) em todos os seus contextos: influência, texto, prática, efeitos/resultados e estratégias. Contudo, a pergunta que se levanta agora é: quais repercussões essas pesquisas têm provocado na reflexão crítica sobre o fazer ou não fazer gestão democrática no contexto da prática das instituições e na produção de sentidos entre os que atuam, ou, ao menos, dizem ou pretendem atuar

democraticamente na gestão das suas instituições e práticas educacionais? Quais experiências positivas ou clamores tantas discussões e produções sobre o tema podem revelar? Quais os “prejuízos” e quais os “prejuízos” que podem redundar sob o discurso da “gestão democrática”? Que possibilidades de colonização neoliberal, de mera descentralização do controle performativo (Ball, 2004;2010, 2016, 2019; Dardot; Laval, 2016; Laval, 2019), do empobrecimento da linguagem (Casara, 2018; 2019; Larossa, 2015, Safatle, 2008; Sennet, 2010), de carência epistemológica, de clientelismo e patrimonialismo (Holanda, 2015), são inseridas sob o discurso de “gestão democrática”? Até que ponto a “omissão” e o “oportunismo” de alguns gestores se esconde por trás da incapacidade ou da falta de coragem da tomada decisão, atribuindo-se a responsabilidade à decisão da “maioria” que, muitas vezes, é apenas uma “oclocracia” e ou um espaço de “demagogia”? Em que medida a “maioria” e ou os “representantes da maioria” de fato a representam ou ocorre a deliberação da mera “maioria de ocasião” (Laval. 2019)? De que forma a ideia de “gestão democrática” se traduz democraticamente ou apenas reproduz, de forma velada, mecanismos de autoritarismo, gerencialismo e centralização? Afinal, como tem demonstrado a “[...] sistematização e análise de produções da área da Política e Administração/Gestão da educação e escolar [...] que há a existência de um pensamento binário característico da área: administração empresarial e gestão democrática” (Abdian, 2018, p. 109)?

Obviamente, não se pretende aprofundar essas questões neste espaço, seja pela complexidade que as envolve, seja pelo objetivo e limite do texto. O que se pretende, inicialmente, é levantar algumas questões que se originam a partir das diferentes reflexões e práticas sobre o tema. No caso, com especial atenção ao contexto dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Espera-se, portanto, não produzir respostas sobre Gestão Democrática, mas, construir possibilidades para que as respostas sejam construídas democraticamente. No pensamento de Ball, “A questão não é dizer às pessoas o que pensar, mas fornecer ferramentas com as quais é possível pensar” (2013, p. 282).

Nesse sentido, o texto que se descortina tende a introduzir a perspectiva de se ir além da lógica linear, geralmente adotada pelas pesquisas sobre gestão democrática na área da educação. A lógica linear concebe as políticas educacionais sob o viés do gerencialismo, a *Accountability*, da Governança, conforme a agenda: criação, implementação, avaliação e revisão de políticas (Ball, 2004; Dardot; Laval, 2016; De Lissovoy; McLaren, 2003; Lingard, 2009), as quais, portanto, também analisam as políticas educacionais sob a lógica da influência europeia e norte americana nas reformas educacionais neoliberais, introduzidas no Brasil desde a época da Ditadura Militar com os acordos Ministério da Educação (MEC) e *United States Agency for International Development* [USAID], com o Programa para a Reforma Educacional na América Latina e Caribe [PREAL] e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe [PRELAC] (a partir da década de 1990). Também, com o Governo Sarney, em 1986, cujo Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) previa, na Lei nº 7.486/1986, que “[...] cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento.” (Brasil, 1986, n.p.), o qual se efetiva nos anos seguintes e introduz a Reforma Administrativa do Estado [MARE]. O ápice da colonização neoliberal no Estado Brasileiro dá-se com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com todas as privatizações realizadas e, no âmbito da educação profissional, com o conhecido Decreto nº 2.208/1997 que “regulamentou o § 2º do Art. 36 e os artigos 39 a 42 da LDB. Por conta da flexibilidade da lei, formatou o Ensino Profissional, de acordo com os interesses do mercado e do governo neoliberal.” (Figueiredo, 2019, p. 88). A mesma lógica é retomada, com ênfase nas políticas educacionais, inicialmente com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), por meio da Lei nº 12.513/2011 (Governo Dilma), e se intensifica nos Governos Temer e Bolsonaro, com a explícita adesão aos organismos multilaterais da iniciativa privada neoliberal, por meio de políticas e programas como Reforma do Ensino Médio, Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Future-se, Novos Caminhos, Re-saber, cortes orçamentários e outros.

Assim, desde a previsão da ideia de Gestão Democrática na Educação, a partir da 7ª Constituição Nacional, outorgada na Magna

Carta em 1988, “gestão democrática” parece ter sido apenas um ornamento no contexto da produção de texto de políticas. No contexto da prática, no qual as políticas são traduzidas e encenadas, atuadas, as interpretações têm se dado, em grande parte, na lógica da implementação linear, como se o simples fato de a gestão democrática estar prevista no ordenamento jurídico, e, portanto, legitimada pelo poder do Estado, já levasse à sua efetivação nos complexos tecidos sociais das instituições, ou, como afirma Abdian:

[...] práticas de pesquisa que buscavam analisar a gestão democrática como definida na lei e com possibilidades ou não de serem implementadas pelas escolas, ou seja, práticas de pesquisas que “cortam” a realidade em duas formas, sendo uma invariante (macro, universal, a ser aplicada, a Lei) e outra variante, que comporta particularidades (contextos locais, identidade da escola) que acabam subsumidas e adequadas ao esquema maior. (2018, p. 114)

É justamente essa lógica de implantação da Gestão Democrática que retira da gestão o viés democrático. Ou seja, os atores de política apenas têm a impressão de que estão decidindo, de que a gestão foi descentralizada, quando, na verdade, estão apenas discutindo como cumprir o que foi dado de forma gerencialista ou centralizada e, pior, ainda assumindo toda a responsabilidade pelos efeitos/resultados da ação, uma vez que, teoricamente, a decisão foi tomada pela base. Sendo assim, submete-se a atuação dos profissionais de educação, das instituições como um todo, aos critérios gerencialistas neoliberais de controle de eficiência, eficácia e efetividade. A consequência é que a “gestão” perde o viés democrático e torna-se uma arena de busca acrítica sobre formas de ampliar a concorrência e a performatividade tanto individual quanto institucional.

É mister concordar sobre a pertinência da proposta e da crítica de Abdian (2018) às tradicionais compreensões e pretensões de Gestão Democrática Escolar que, em regra, se resumem a dizer casos bem ou malsucedidos e/ou a prescrever normas ideais, na maioria das vezes, irreais ao cotidiano escolar. As dimensões teórica e prática, quando separadas, são tão ineficazes e sem sentido quanto a pretensa neutralidade científica dos pesquisadores sobre o tema. No entanto,



entende-se que o desafio ainda se impõe como o mesmo, apenas desacomodado do lugar comum: se o âmbito normativo, prescritivo de Políticas Educacionais pelo Estado, mostra-se ineficiente e ou insuficiente, quais são as evidências capazes de sustentar que o desenvolvimento criativo no cotidiano escolar é capaz de trabalhar com a complexidade da democracia radical e na convivência saudável entre as disputas hegemônicas que se alteram ou tendem a permanecer dominantes justamente pela ausência da criatividade que se opõe?

O simples fato de permitir que todos que queiram participar da tomada de decisão, seja direta ou indiretamente, de forma participativa ou representativa, participem não é gestão democrática. Possibilitar que qualquer um emita opinião sobre qualquer tema, muitas vezes sem que tenha antes se apropriado do tema ou que tenha o mínimo embasamento epistêmico sobre ele não é democracia, é oclocracia e ou demagogia; não é decisão coletiva e democrática, é apenas um amontoado de opiniões. Pior é quando, diante do menor conflito de entendimento, que é justamente o terreno da discussão, do diálogo autêntico, da possibilidade de ampliação do horizonte hermenêutico, para evitar tensões, rapidamente alguém sugere que se decida pelo voto. Isso não é democracia, é aposta aleatória motivada pela carência epistemológica e pela imaturidade dos participantes da roda do discurso. Ocorre que “A erosão da democracia é, para muitos, quase imperceptível.” (Levtzki; Ziblatt. 2018, p. 18). Nesse sentido, recomenda-se, para aprofundamento, o estudo de Levtski e Ziblatt (2018), intitulado “Como as democracias morrem.”, bem como a obra “O Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis”, de Casara (2019), e “A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público”, de Laval (2019).

Os próprios IFs, que nascem sob a égide do discurso político da democracia, da função pública da educação voltada para a justiça social e não apenas para o viés econômico do mercado, sofrem, constantemente, por conta vieses de gerencialismo, autocracia e centralização.

[...] a criação dos IFs se deu de forma acelerada e verticalizada, sem que houvesse participação efetiva das comunidades escolares e debates suficientes que

pudessem prestar os devidos esclarecimentos aos interessados na reforma. [...] prevaleceu o conformismo em vez da participação ativa. Soma-se a isso, o posicionamento subserviente da reitoria em relação aos propósitos governamentais, que nem sempre são os melhores para o setor educacional. Tudo está diretamente vinculado às relações de poder que são estabelecidas entre os atores do processo, isto é, reitorias e o poder central, de forma macro, bem como entre câmpus e reitoria, de forma micro, configurando um verdadeiro jogo de interesses, muitas vezes associado a vaidades, ambições e poder (Frigotto, 2018, p. 108).

Questões como essas prevalecem e se reproduzem ao longo de mais de uma década da criação dos IFs. Reproduzem-se modelos do clientelismo, da “política de balcão”. O próprio Ministério da Educação (MEC) na “[...] estratégia de receber separadamente os reitores dos IFs para negociar caso a caso as demandas institucionais é um claro sintoma de que o MEC não desejou e não deseja uma formação dos IFs com uma identidade mais coletiva”. (Frigotto, 2018, p. 135). Modelo este que se reproduz em muitos casos de conchavos institucionais entre reitoria e câmpus e dentro dos câmpus, bem como a lógica da performatividade, da concorrência, da reprodução de subjetividades empobrecidas e da cada vez mais distante capacidade de construção de identidade institucional.

Várias pesquisas *stricto sensu* analisaram diferentes elementos da atuação dos IFs no contexto da prática, e têm chegado a conclusões que revelam uma série de fatores e elementos cuja ressignificação é urgente para que haja uma possível evolução em termos de Gestão Democrática nos IFs. Em trabalho recente de pesquisa em andamento, analisou-se um rol de mais 737 teses e dissertações produzidas entre 2010 e 2021/2 sobre a(s) política(s) educacional(s) e programas de educação, bem como sobre os principais objetivos e finalidades dos IFs no contexto da prática. Nesta pesquisa, em composição de tese de doutoramento (2019 a 2023), uma das categorias de investigação que mais se apresenta é, justamente, sobre a gestão nos IFs, sobretudo sob a perspectiva da Gestão Democrática.

Nesse sentido, coleciona-se, no quadro a seguir, um repertório de conclusões que envolvem, mais diretamente, o aspecto da gestão democrática nos IFs ao longo de mais de uma década (amostra de citações em ordem cronológica). Optou-se, aqui, dada a limitação do espaço, por apresentar-se ao menos uma pesquisa realizada em cada Estado e no Distrito Federal, e que englobasse ao menos todos os IFs e CEFETs das Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Ou seja, buscou-se diminuir o efeito “especificidade local” e convergir os estudos em nível nacional para identificar-se pontos em comum na RFEPCT, que se repetem apesar das especificidades locais e regionais de cada IF e/ou câmpus. Até porque a ideia não é identificar qual IF faz ou não gestão democrática ou qual IF é mais “democrático” que o outro. Essa seria justamente a lógica neoliberal da concorrência e da competitividade que enfraquece as relações enquanto rede pública e, portanto, fortalece os espaços de entrada da colonização neoliberal e da hibridização do Estado por meio de Redes de Políticas Globais (Ball, 2020).

QUADRO 1 - Conclusões de pesquisas *stricto sensu* sobre Gestão Democrática nos IFs

<p align="center"><b>Conclusões de pesquisas <i>stricto sensu</i> sobre Gestão Democrática nos IFs – Recorte histórico: 2010 a 2021.</b> <b>Amostragem de abrangência nacional</b></p>	<p align="center"><b>Pesquisadores</b></p>
<p>[...] posicionamento subserviente da Reitoria em relação aos propósitos governamentais, [...]. Tudo está diretamente vinculado às relações de poder que são estabelecidas entre os atores do processo, isto é, Reitorias e o poder central, de forma macro, bem como entre câmpus e reitoria, de forma micro, configurando um verdadeiro jogo de interesses, muitas vezes associado a vaidades, ambições e poder. [...]</p>	<p>(SILVA, Márcio Luis Bastos da. 2011, Dissertação, p. 74 e 75).</p>
<p>[...] apresenta um direcionamento para o modelo burocrático de gestão, [...] há uma tendência para o modelo gerencial, [...]</p>	<p>(PENELUC, Nilza Gomes Correia. Dissertação, 2012, Dissertação, s/p).</p>
<p>[...] a comunicação institucional, que na visão da maioria é falha, e compromete uma gestão participativa. [...]</p>	<p>(COSTA, Marcos Luiz Peixoto. 2013,</p>

Gestão democrática no contexto da prática e na atuação política nos institutos federais

	Dissertação, s/p).
[...] desconhecimento da comunidade acadêmica sobre o processo e relevância da avaliação institucional; ausência de capacitação para os membros da CPA. [...]	(ELOI, Merilande de Oliveira Soares. 2013, Dissertação, s/p).
[...] o estudo apontou lacunas no monitoramento e acompanhamento da política pública de educação profissional nos Institutos Federais, limitando as possibilidades de incremento na formação profissional e nos aspectos de gestão.	(SOUZA, Flavia Antunes. 2014, Dissertação, s/p).
[...] os processos de realocação ocorrem de forma aleatória, sem a observância de aspectos como as competências individuais e profissionais dos servidores, as competências organizacionais, e o número de servidores realmente necessários para cada unidade administrativa da instituição, ou seja, as realocações ocorreram sem nenhum controle estratégico da instituição.	(ROCHA, Andre dos Santos. 2014, Dissertação, s/p).
[...] da rede federal de educação profissional incorpora nos documentos oficiais certo hibridismo que mescla os ideais de uma gestão democrática à tendência gerencial, que enfatiza o alcance de resultados e a responsabilização dos executores em detrimento do acompanhamento dos processos. Desse modo, são reduzidos os espaços para uma discussão sistemática que aprofunde as análises sobre seus benefícios, limites e incompatibilidades na condução da gestão nessa rede.	(ARAUJO, Rosemeire Barauna Meira de. 2014, Tese, s/p).
A área de gestão de pessoas (...) segue o modelo burocrático, [...]	(LORENZON, Ana Luisa Hentges. 2014, Dissertação, s/p).
[...] o nível de compreensão e adesão dos gestores que conduzem o processo de implementação, por si só, não é suficiente para garantir a mudança de algumas características historicamente constituídas, tendo em vista a amplitude de atores, ideias e práticas envolvidas na totalidade da instituição	(REIS, Livia Cristina Ribeiro dos. 2015, Dissertação, s/p).
[...] os processos de gestão nos IF's pouco contribuem para a efetiva ruptura com o antigo modelo proposto para a educação profissional, baseado no viés economicista, o qual reproduz a dualidade do sistema de ensino brasileiro.	(PEREIRA, Maria Isailma Barros. 2015, Tese, s/p)
[...] o modelo de gestão aplicado ao ensino [...] apresenta algumas fragilidades quanto a algumas características dos IFs, [...] Pró-Reitoria de Ensino em monitorar e acompanhar as ações de ensino nos câmpus, e dificuldade de comunicação entre Pró-	(HUBNER, Joedna Lobato do Amaral. 2015,

Reitoria e o câmpus e vice-versa, além de outros pontos relevantes	Dissertação, s/p).
[...] desorganização das informações nos portais, a falta de padronização na estrutura virtual e no tipo de linguagem utilizada, bem como a falta de mecanismos de participação e interação popular [...].	(FARACO, Bruno Pereira. 2015, Dissertação, s/p).
Apesar das instituições estarem cheias de pessoas com excelentes ideias, essas não são aproveitadas na prática por diversos motivos, [...]	(MENEHELLEI, Camila. 2015, Dissertação, s/p).
[...] analisou-se a evasão escolar com foco nos processos de gestão institucional, evidenciando uma institucionalidade do [...] em torno de um modelo de gestão institucional com influências do autocratismo.	(JUNIOR, GERALDO Coelho de Oliveira. 2015, Dissertação, s/p).
[...] a materialização dos princípios que norteiam o EMI no processo de implementação do curso não foi considerada [...] algumas decisões da gestão, [...] foram elementos que impediram a materialização desses princípios.	(NATIVIDADE, Julieuz de Souza. 2016, Dissertação, s/p).
[...] os entrevistados têm consciência da importância de sua participação e das dificuldades que enfrentam para o exercício desta representação. Acreditam que os órgãos colegiados são efetivamente órgãos da gestão democrática, porém se faz necessária uma adequação no seu funcionamento.	(NEGRETI, Sonia Regina Alvim. 2016. Dissertação, s/p).
[...] a mera existência dos conselhos não garante a representatividade dos interessados, o controle social e responsabilização dos conselheiros, e a tomada de decisões satisfatórias, já que sua composição, o perfil dos seus membros e as dinâmicas internas de deliberação podem influenciar os resultados obtidos	(FILHO, ERISON Ferreira Mendonça. 2016, Dissertação, s/p).
[...] lógica burocrática-patrimonialista preponderante no IF[...]	(JUNIOR, REGIS Renner Vasconcelos Malta. 2016, Dissertação, s/p).
[...] que não houve uma ampla participação da comunidade na idealização da política e que os seus implementadores não participaram, em sua maioria, de programas de capacitação prévio.	(CORREIA, Villanni Cavalcanti Dias. 2017,

Gestão democrática no contexto da prática e na atuação política nos institutos federais

	Dissertação, s/p).
[...] os diretores do [...] têm uma prática gestonária mais voltada para a gestão gerencial. Destaca-se que o modelo de gestão democrática só é encontrado em alguns documentos institucionais. (...) o modelo gerencial está em destaque [...]	(ALVES, Rosilda Maria 2017, Tese, s/p).
[...] os resultados desta tese revelaram que o capital humano se apresenta como <i>inputs</i> que dá forma a lógica dominante gerencial [...]	(CORREA, Rubia Oliveira. 2017, Tese, s/p).
[...] tímido aproveitamento dos resultados da autoavaliação institucional na tomada de decisão dos gestores, [...]	(KWECKO, Fabio Rios. 2017, Dissertação, s/p).
[...] existência de uma baixa interação dos atores do Câmpus com a comunidade externa, fator que pode dificultar o desenvolvimento de suas atividades.	(NOVAIS, Natalia Helena dos Santos. 2017, Dissertação, s/p).
[...] necessidade de ações de aprimoramento em aspectos relacionados à cultura organizacional e pessoas, políticas e estratégias de gestão do conhecimento, estrutura e liderança organizacional e tecnologia da informação [...]	(BERTOTTI, Mario Jose. 2018, Dissertação, s/p).
[...] priorizar a ocupação de cargos por indivíduos do seu quadro funcional e estimular a educação formal dos servidores, o processo de seleção interna ainda é influenciado por aspectos subjetivos, desvinculados da gestão por competências e do propósito de profissionalização da gestão pública. Ademais, predomina na instituição o modelo tradicional de gestão de pessoas, reativo e limitado ao atendimento de demandas específicas, contribuindo minimamente para a profissionalização e para a escolha de gestores.	(GOMES, Ana Karolina Pereira. 2018, Dissertação, s/p).
[...] o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e os planejamentos estratégicos nos câmpus encontram-se implantados ou em fase de experimentação; mas, com utilização limitada.	(COUTINHO, Willian Silva. 2018, Dissertação, s/p).
[...] Os principais resultados mostram que é necessária maior transparência nos processos para indicação para minimizar a utilização da influência política para a ocupação dos cargos comissionados de livre nomeação.	(BRASIL, Jorge Eduardo Mendonça. 2018, Dissertação, s/p).

<p>[...] falta de comunicação entre os sistemas institucionais, gerando retrabalho e conseqüente atraso, ou até mesmo, impossibilitando o desenvolvimento de certas atividades [...].</p>	<p>(SILVA, Cristiane Laurentino. 2018, Dissertação, p. 121).</p>
<p>[...] apontou-se práticas e posicionamentos na instituição que se aproximam de uma proposta de gestão democrática, no entanto, ainda precisam ser reconstruídos a partir de seus princípios e organização com o fim em sua efetivação e reconhecimento. [...]</p>	<p>(VASCONCELOS, Ada Raquel da Fonseca. 2018, Dissertação, s/p).</p>
<p>[...] os servidores do [...], apresentaram, implicitamente, uma preferência pelo Modelo Gerencial. Em especial, os servidores, docentes e técnicos administrativos em educação (TAE), ocupantes de cargos de direção, chefia e coordenação apresentaram um alinhamento maior com princípios afeitos ao Novo Serviço Público. Os discentes do [...] apresentaram, em sua maioria, uma afinidade pelo Modelo Gerencial.</p>	<p>(FREITAS, Fabrícia Coelho de. 2019, Dissertação, s/p).</p>
<p>[...] disputas frente a nova institucionalidade, que, com novas atribuições e reorganização administrativa, remodelou estruturas de poder já estabelecidas.</p>	<p>(FIGUEIREDO, Amilton de Moura. 2019, Tese, s/p).</p>
<p>[...] os fatores “Comunicação”, “Suporte Organizacional”, “Coesão e Compromisso”, “Planejamento”, “Competências”, “Estilo de Liderança”, “Ética do líder” e “Suporte do Líder” são considerados fatores críticos para o desempenho das equipes</p>	<p>(MACIEL, Leandro da Silva. 2019, Dissertação, s/p).</p>
<p>[...] identificamos nos documentos institucionais 12 canais de participação na gestão do [...] que garantem a representação estudantil. No entanto, [...] os estudantes demonstraram, no geral, desconhecimento desses espaços de gestão, [...].</p>	<p>(XAVIER, Carla Cristina Valois Lins. 2019, Dissertação, s/p).</p>
<p>[...] necessidade de se ampliar as discussões acerca da legitimidade dessas políticas com a comunidade acadêmica (estudantes, trabalhadores) e comunidade externa; e afirmar a institucionalidade e o compromisso social dos IFs na defesa de um projeto efetivamente inclusivo.</p>	<p>(CASTANHO, Rafael Mauricio. 2019, Dissertação, s/p).</p>
<p>[...] número elevado de disciplinas, extensa carga horária, método de ensino, problemas como o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade, Bullying, falta de diálogo entre alunos, professores e gestão pedagógica. Os dados demonstram que o programa da escola para recuperação dos alunos se apresenta fragmentado e desarticulado.</p>	<p>(CERBINO, Vania Dutra Amorim. 2020, Dissertação, s/p).</p>

[...] os terceirizados possuem um sentimento de pertencimento com a Instituição, nutrem um sentimento de afeto e percebem a valorização do seu trabalho, mas conhecem a Instituição de maneira superficial e alguns a desconhecem. [...].	(FERNANDES, Sílvia Renata. 2020, Dissertação, s/p).
[...] 87,5% das instituições avaliadas ainda apresentam capacidade de transparência ativa entre baixa e média (...) as instituições têm buscado atender a critérios mínimos exigidos pela legislação no que tange à transparência, [...].	(SANTOS, Renata Cristina Nogueira. 2021, Dissertação, s/p).
[...] acarretando uma baixa participação, motivada, principalmente, pela falta de informações”, e fazendo com que os estudantes se enquadrem no grau mais baixo da escala de participação [...].	(BATISTA, Uendel Santos. 2021, Dissertação, s/p).
[...] a participação da sociedade civil somente foi contemplada, conforme definido em legislação, nas reuniões do Conselho Superior, um local mais de ratificação do que propriamente de discussão dos valores e de alocação do orçamento da Instituição.	(FAVRETTO, Juliana 2021, Tese, s/p).

Fonte: Elaboração: Sidinei C. Sobrinho – 2022/2, com base na análise de conteúdo das respectivas teses e dissertações extraídas do Catálogo da CAPES.

Como se pode observar pela análise de conteúdo do quadro acima, são vários os elementos que se entrelaçam em reflexo da e para a gestão democrática. Destacam-se: necessidade de melhor transparência; comunicação e acesso à informação, o que vai muito além da mera publicação de documentos, e ou disponibilidades de dados. O simples fato de serem constituídos grupos, colegiados, conselhos, comissões, não implica na realização da gestão democrática se os participantes não tiverem capacitação e/ou formação prévia adequada para aquele fórum de discussão, ou seja, se são espaços para mera legitimação do que já foi “articulado” nos bastidores institucionais pela política do clientelismo. Também, não há gestão democrática se os participantes não têm real interesse em se envolver com o processo para alcançar os objetivos e as finalidades institucionais e da função pública da educação.

Questões de relações pessoais, concorrência interna, perseguições políticas, favoritismos em cargos de comissão,



denuncismo, omissão e desinteresse também têm predominado como elemento prejudicial à gestão democrática. A falta de identidade institucional e de identificação com a instituição, o excesso de comissões, grupos e instâncias, criados a todo momento com pouca continuidade e/ou sem uso efetivo dos trabalhos resultantes, a mera legitimação de documentos, tais como relatórios, projetos de cursos, de ensino, pesquisa e extensão, sem a devida produção democrática ou sem a análise crítica dos que os validam, a produção de dados e resultados apenas para atender à critérios e demandas de avaliações externas, dentre outras, também são apontados como elementos importantes. Por fim, é possível realizar uma série de outras reflexões que se fazem pertinentes sobre o fazer gestão democrática nas instituições de ensino, não só nos IFs.

Obviamente, há muitos casos e exemplos que já podem ser considerados avançados ou estão progredindo na construção da difícil tarefa de gestão democrática. Contudo, quando colocados em um contexto geral, os resultados dos estudos de análise no contexto da prática têm demonstrado que, ao longo de mais de 10 anos, os IFs estão se afastando da ideia de gestão democrática e se aproximando mais dos modelos gerenciais e burocráticos, embora, na produção dos textos, afirmem e usem a apropriação e a transferência terminológica de discurso de política democrática (Ball, Maguire, Braun, 2016).

Quando da criação dos IFs, o contexto de influência foi marcado pelo discurso de uma “nova institucionalidade” e a gestão democrática e participativa era um dos baluartes da influência para justificar a política educacional de EPT em construção:

[...] aspecto importante dessa concepção que norteou a nova institucionalização foi o modelo de gestão participativa proposto para os Institutos Federais. O modelo que vínhamos adotando nas Escolas de EPT era um mero arremedo (...) com fortes resquícios autoritários e de pouca participação dos entes da escola, além do conservadorismo majoritariamente observado da universidade brasileira pautado principalmente no individualismo acadêmico e no corporativismo. [...] esse novo modelo coloca pesos iguais e paritários para os

segmentos básicos das instituições (Docentes, Técnico-administrativos e discentes) na composição de todos os colégios eleitorais internos e processos de escolha de dirigentes por consulta com eleições diretas (sem lista tríplice), amplia os conselhos deliberativos e consultivos da entidade, incluindo de forma paritária os segmentos internos da instituição, representação do setor produtivo regional, representação dos trabalhadores através de suas Centrais Sindicais ou sindicatos locais, representação do Ministério da Educação e representação de alunos egressos, podendo ainda incluir representação de secretarias do poder executivo local e órgãos de fomento à pesquisa. (Aguiar; Pacheco, 2017, p. 32 a 33).

Os espaços para a possibilidade de realização desse “modelo de gestão participativa” de fato existem em todos os IFs. Aliás, como mencionado, em muitos deles, houve falhas pelo excesso, no sentido de que quase nada pode ser discutido ou decidido sem que se crie grupo de trabalho, comissão, colegiados ou semelhantes. Na verdade, muitas das questões que realmente precisariam ser discutidas coletiva e participativamente acabam sendo decididas de forma unilateral. Ainda, cria-se uma demanda elevada de discussões simultâneas que se sobrepõem e se confundem, além de, com frequência, se contradizerem. A ideia de participação democrática implica na exigência de tempo, planejamento, integração entre os diferentes micro e macro contextos institucionais.

O simples fato de garantir a ampla participação não implica que, de fato, haverá participação, sequer ampla. Assim, a democracia morre e se perde no discurso vazio. Com frequência, a “autonomia” é confundida com “soberania” e a organização de uma hierarquia enquanto processo é confundida com “submissão ao autoritarismo”. Nesse sentido, “a bandeira da autonomia vira a bandeira da soberania e implica na imediata desvantagem ao candidato que não a assume dessa forma. [...] [...] a autonomia alardeada nos discursos políticos internos não existe.” (Minghelli, 2018, p. 159 e 160). O argumento crítico e consistente, contrário à padronização e à centralização clássicas do modelo burocrático, não pode justificar o avesso, no sentido da falta de

certa confluência e correlação em nível institucional, e incidir em uma desorganização geral. “A insatisfação dos docentes quanto à gestão nos IF’s foi destacada no relatório de auditoria apresentado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2013). Os auditores relataram as reclamações quanto à falta de transparência, comunicação e à pouca participação nas discussões institucionais.” (Cardoso, 2017, p. 56).

Ao falar em democracia e gestão democrática, costuma-se ter o hábito de focar a crítica no nível macro, ou seja, no governo nacional, estadual ou municipal. Contudo, frequentemente esquece-se de se responder à pergunta: de que modo, em nível institucional, se está reproduzindo as mesmas falhas que se identifica em maior nível? Uma das grandes conquistas que muitas instituições de ensino possuem sob a lógica da gestão democrática é a escolha dos seus próprios gestores. Os estudos têm feito a seguinte indicação: “Nota-se que o processo não foca a capacidade gerencial dos candidatos às funções, igualando-se às eleições partidárias, onde características pessoais como simpatia, carisma e capacidade de verbalização são fortes componentes decisórios, afirma esse autor” (Novaes, 2014, p 7, apud Cardoso, p. 57 a 58). Ora, há de se concordar com a pesquisadora em relação ao fato de que os IFs “[...]necessitam de gestores que conduzam de forma efetiva o processo de estruturação e consolidação da instituição, assim como de uma comunidade interna que tenha a possibilidade de participar ativamente dessas etapas, sendo devidamente informada e comprometida.” (Cardoso, 2017, p. 58).

A gestão democrática precisa ser compreendida como um “meio” e não como um “fim em si mesma”: “[...] é pela gestão que se estabelece unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência à ação educacional, a partir do paradigma, ideário e estratégias adotadas para tanto.” (Lück, 2010, p. 13). Assim, é preciso atenção para que a ideia de gestão democrática, de descentralização, de autonomia, não se torne justamente o avesso do que se pretende. Uma das principais habilidades do neoliberalismo é a sua transfiguração e apropriação terminológica, incorporando discursos de viés social e democrático para “aliviar” as tensões e satisfazer alguns críticos quando, no contexto da prática, engendram-se novas tecnologias e artefatos de políticas que induzem à uma nova forma de alienação, uma

vez que, mais do que a instituição, é a própria subjetividade dos indivíduos que é colonizada (Casara, 2019; Laval, 2019).

[...] as políticas neoliberais não foram implantadas em nome da “religião do mercado”, mas em nome de imperativos técnicos de gestão, em nome da eficácia, ou até mesmo da “democratização” dos sistemas de ação pública. [...] o modo neoliberal de ação pública constitui muito mais uma virada na racionalização burocrática do que um desengajamento do Estado. (Dardot; Laval, 2016, p. 231).

Contudo, apesar do grande avanço que ainda é necessário em termos de amadurecimento e aproximação de uma gestão democrática mais consistente, isso não pode implicar a defesa dos modelos anteriores como melhores e mais eficientes. Deve-se ter presente que “[...] As perspectivas críticas da administração escolar influenciaram e continuam influenciando bastante o debate e a produção acadêmica em torno da democratização da gestão do sistema educacional e da escola.” (Krawczyk, 2012, p. 05).

Uma das primeiras coisas a se aprender é que não importa o que se faça, sempre haverá quem faria diferente. Isso pode ser bom, pois haverá centenas de ideias de como fazer o que precisa ser feito. Infelizmente, ocorre que, às vezes, há mais propostas para realização do que colaboradores dispostos a fazer o que precisa ser feito. A gestão democrática não se trata do direito de todos emitirem opinião ou crítica. A “participação”, como o próprio termo induz, implica em “tomar parte da ação”, e, para isso, é preciso decidir.

Obviamente, em uma gestão democrática, será possibilitada a ampla participação, buscando-se a construção de um entendimento, embora não seja um consenso. Não há construção de identidade se não há espaços para identificação. Contudo, há casos em que os “gestores” se escondem sob o véu da “participação democrática” para se omitirem da tomada de posição, da argumentação, da mediação do discurso e da provocação crítica sobre aquilo que é posto. Ou seja, transferem a responsabilidade para o “grupo” e, mesmo quando percebem ou têm a obrigação de saber que a decisão pode ferir princípios administrativos,

normas legais ou morais conforme ordenamento jurídico vigente, prejudicar a integração com demais atividades etc., omitem-se.

Há gestores que, em espaços democráticos de tomada de decisão, não realizam o papel de gestor, ajudam, no máximo, a secretariar as falas e a pauta. Gestão envolve tomada de decisões. Esta decisão deve ser não autoritária e não monocrática, mas, também não pode ser uma oclocracia na qual a “multidão” decide com base na mera opinião. Trata-se da ausência do autoritarismo e não da ausência da autoridade. Portanto, na gestão democrática, nos espaços de participação, compete ao gestor formalmente imbuído da função, com apoio dos demais, primar pela prevalência da autoridade do argumento para que se recorra cada vez menos ao argumento da autoridade. Trata-se de “[...] Apostar na conservação dos direitos e das garantias cunhadas na caminhada civilizatória mesmo contra a vontade de maioria de ocasião.” (Casara, 2019, p. 83).

O desafio está em fazer a cisão correta. É inevitável! À gestão democrática é legitimada a obrigação de decidir. Infelizmente, tem se tornado comum, em muitas instituições de ensino, que os espaços de gestão democrática se tornem uma arena de egos inflados, disputas de interesses ao modo do mais antiquado clientelismo. Ainda, há aqueles que entendem a gestão democrática como sendo o “direito inviolável” de opinar sobre tudo mesmo que não se tenha competência epistemológica sobre o assunto.

[...] O problema é acharmos que o consenso é possível! É preciso explicitar posições para que se possa constituir decisões e novas posições, em um continuum de processos hegemônicos. Dessa forma, nos aproximaríamos da perspectiva de democracia radical e plural a qual preza pela multiplicidade e pluralidade como fundamento de sua existência (Laclau; Mouffe, 2015; apud Abdian, 2018, p. 118).

Não se pode errar pela omissão. Passividade omissa no sentido de transferir a responsabilidade da decisão ou permitir um “deixa-fazer”, “deixa passar” apenas para não haver indisposição não é um adjetivo que combina com “gestão democrática”. Exige-se atividade, proatividade, responsabilidade, ou seja, ter a habilidade de

responder pela decisão tomada. Diante de um não justificado e fundamentado, pode até haver desolação, mas não haverá contradição. Certamente, é sempre bom quando se consegue gerir de forma que se prevaleça a autoridade do argumento, ao invés do argumento da autoridade. Contudo, as pessoas más existem e, não sejamos ingênuos, como ensina Sun Tzu, na Arte da Guerra, uma das outras coisas que o gestor deve aprender é concentrar-se nos pontos fortes, reconhecer as fraquezas, agarrar as oportunidades e, sobretudo, proteger-se das ameaças.

É imprescindível saber para onde se está indo, e, principalmente, como se está indo. A proposta é que se tenha sempre presente a perspectiva da justiça social, e se crie espaços de identificação para que os atores de política possam identificar-se na criação e no fortalecimento de uma identidade institucional. A gestão democrática torna-se, assim, um meio de buscar o entendimento e o desenvolvimento institucional, a fim de possibilitar o desenvolvimento humano dos educandos, bem como dos profissionais de educação, que, cada vez mais, têm adoecido e desanimado diante dos obstáculos criados pelos próprios pares cujos interesses pessoais e ambições de poder são postos acima de tudo e de todos.

Espera-se que, na diversidade, se saiba, com ousadia e prudência, orientar corretamente os que ainda têm pouca competência, mas muita vontade, delegar, tranquilamente aos que têm muita competência e muita vontade, dirigir com firmeza os que têm pouca competência e menor vontade ainda, e, quiçá, conseguir estimular significativamente os que têm muita competência, mas ainda adormecem na pouca vontade. Deseja-se, ainda, que o resultado dos diálogos e das práticas democráticas possa ser visto no desenvolvimento dos educandos, de modo que apreendam o saber com sabor de sabedoria.

Os Institutos Federais, embora resultem de uma história de mais de cem anos da Educação Profissional no Brasil, são instituições ainda jovens, e, portanto, carentes de maior e melhor organização e consolidação administrativa e didático-pedagógica. É necessário construir e fortalecer a identidade institucional nessa configuração, que

vai muito além das atividades desenvolvidas de forma quase que isolada entres os antigos modelos institucionais para Educação Profissional no Brasil.

Em síntese, a gestão nos Institutos Federais torna-se um desafio complexo, porém empolgante, visto que a diversidade, quando bem conduzida, consegue agregar experiências e transformar o cenário em um ambiente cheio de oportunidades. Este possibilita a Gestão Democrática por meio da participação coletiva e efetiva, do planejamento, e no desenvolvimento do Projeto Pedagógico Institucional e das normas internas que dele derivam, levando à organização e à consolidação da identidade institucional e, por conseguinte, da qualidade social na prestação desse importante serviço público: a educação.

A maior ameaça atual aos IFs não é a de que venham a deixar de ser o que são, mas a de não terem mais condições e oportunidade para se tornarem o que deveriam ter sido. Em nome das “especificidades” (que também devem ser observadas), corre-se o grave risco de perder-se a totalidade que especifica e justifica os IFs. É preciso e urgente (re)agir!

Aqui e acolá, do Caburaí ao Chuí (e no Oiapoque), todos os dias amanhecem sonhos, bem como adormecem estrelas. Infelizmente, as inúmeras boas experiências cotidianas em muitos espaços dos IFs, são, na maioria, privadas de maior êxito, na mesma proporção em que privam os demais da riqueza integradora que deveria nos identificar. Com frequência, interesses pessoais, políticos e ações mal geridas cerceiam a potência de vontade que deveria ampliar a fortificar os nós que tecem a Rede que nos sustenta e se sustenta, já bem mais frágil em comparação ao período de seu surgimento. Sob a égide do discurso de que é preciso discursar, as palavras distanciam-se drasticamente das práticas e, sob a ótica mais acurada, efetivamente, a imperfeição se apresenta resoluta.

Infelizmente, o abismo aumenta quando, em nome “do meu lado”, não construo a ponte que possibilita a travessia coletiva e, por conseguinte, a conquista que todos os lados deste mesmo corpo almejam. Há (i)responsáveis à solta. Há os que falam pela ação e os que

já nos derrotam pela omissão. Há, por mais absurdo que pareça, o não haver, aquilo que nos falta, mas que dizemos ter.

Já passa rápido o tempo de refletir. Precisamos, imediatamente, defletir. Talvez, assim, evitemos dar um passo à frente e cair justamente no lugar que ao menos parte de nós ainda teme: o da alienação e da negação da função pública da educação. A Rede está posta, é hora, quase que tardia, de transformá-la para que não sejamos transformados no “outro” que nos estranha e nos nega, a passos largos, nos dias que se anuviam e com prévio aviso. A gestão democrática não está “lá fora”, não está nos textos de políticas e nas atas e nos documentos assinados coletivamente na instituição; não está no gestor formalizado em um cargo e, muito menos, ao encargo do professor ou do técnico administrativo. A gestão democrática não está na esperança do futuro dos educandos, nem na exigência da comunidade externa ou nas orientações do MEC e formações dos organismos privados de filantropocapitalismo. A gestão democrática não está nesse livro, nem nas demais pesquisas. A gestão democrática não está no CONIF, no Conselho Superior, no Colegiado de Câmpus, no Conselho de Classe, nas infinitas comissões, grupos e aglomerados que são criados e não são bem geridos.

A gestão democrática está na abertura ao diálogo autêntico, na capacidade da crítica reflexiva, na preparação epistêmica de quem deseja tomar parte na ação democrática, na responsabilidade e no compromisso coletivo, no reconhecimento do “outro” como alteridade e não como mera subjetividade concorrente do meu “eu” performativo. A gestão democrática está ao alcance de cada um, e sem exigir mais que o limite de cada um. Os profissionais de educação, sejam eles docentes, técnicos administrativos, em função formal ou não de cargos de gestão, têm, por excelência, a função pública o exercício intelectual de contribuir com a transformação material e cultural da história. É preciso resgatar tal função para que a gestão democrática possibilite, no contexto da prática, a atuação crítica de políticas educacionais. O principal desafio da Gestão democrática, nesse momento, é promover a consciência coletiva de que “[...] apesar de poderosa, a pressão neoliberal ainda não triunfou na escola pública, que está mais para um



campo de batalha do que para o campo de ruínas como é descrito algumas vezes.” (Laval, 2019, p. 306).

## Referências

ABDIAN, G. Z. Revezamento teoria e prática na análise da escola pública democrática. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 107-122, mar./abr. 2018.

AGUIAR, L. E. V. de; PACHECO, E. M. Os Institutos Federais de educação, ciência e tecnologia como política pública. p. 13 a 35. *In*: ANJOS, M. B. dos; RÔSAS, G. Org. As políticas públicas e o papel social dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Série Reflexões na Educação**. V. 1. Natal: IFRN, 2017. 188 p.

Google Acadêmico. “**Gestão democrática**” (buscador) *online*. 2022. Disponível em:

[https://scholar.google.com.br/scholar?q=%22gest%C3%A3o+democr%C3%A1tica%22&hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5](https://scholar.google.com.br/scholar?q=%22gest%C3%A3o+democr%C3%A1tica%22&hl=pt-BR&as_sdt=0,5). Acesso em: 14 nov. 2022.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**, Dossiê: "Globalização e Educação: Precarização do Trabalho Docente". Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, p.10-32, jul./dez. 2006.

BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Rev. Educação & Realidade**. Porto Alegre: FAGED/UFRGS. vol. 35, n. 2, p. 37-56, maio/ago. 2010.

BALL, S. J.; MAGUIRE; BRAUN, A. **How schools do policy**: policy enactments in secondary schools. Abingdon: Routledge, 2012.

BALL, S. J.; MAGUIRE; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BALL, S. J. **Educação Global S. A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: 23. ed. Editora UEPG, 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.486, de 06 de junho de 1986**. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7486-6-junho-1986-368175-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 nov. 2022.

Gestão democrática no contexto da prática e na atuação política nos institutos federais

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações**. Buscado “Gestão democrática”. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CARDOSO, S. P. Aspectos da Gestão em um Instituto Federal. p. 36 a 59. *In*: ANJOS, M. B. dos; RÔSAS, G. Org. As políticas públicas e o papel social dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Série Reflexões na Educação**, v. 1. Natal: IFRN, 2017.

CARVALHO, M. G. de. **Teses e dissertações sobre gestão escolar democrática no Brasil**: análise a partir da metapesquisa (2005-2014). 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Pedagogia) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. 2017.

CASARA, R. R. R. **Sociedade sem lei**: pós-democracia, personalidade autoritária, idiotização e barbárie. RJ: Civilização Brasileira, 2018.

CASARA, R. R. R. **Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. 5. ed. RJ: Civilização brasileira, 2019.

FIGUEIREDO, A. de M. **Institutos federais de educação, ciência e tecnologia**: contexto de influência, produção de texto e tensões, na construção da política pública, relativa ao processo de criação dos Institutos Federais. Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

FRIGOTTO, G., et.al. O “estado da arte” das pesquisas sobre os IFs no Brasil: a produção discente da pós-graduação – de 2008 a 2014. *In*: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**: relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2018. p. 83 a 148.

KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de políticas educacionais**. N. 12, jul./dez. 2012, pp. 03–11.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LARROSA, J. **Tremores**: escritos sobre experiência. Tradução de Cristina Antunes, João W. Geraldi. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Tradução Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr. e Aécio Amaral. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015. (Coleção Contrassensos).

LEVTSKI, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2018.

LINGARD, B. Testing times: the need for new intelligent accountabilities for schooling. **QTU Professional Magazine**. 2009. Disponível em: [https://www.academia.edu/27162545/Testing\\_times\\_The\\_need\\_for\\_new\\_intelligent\\_accountabilities\\_for\\_schooling](https://www.academia.edu/27162545/Testing_times_The_need_for_new_intelligent_accountabilities_for_schooling). Acesso em: 14 nov. 2022.

LÜCK, H. Gestão Educacional: uma questão paradigmática. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2010. 116p. I volume.

MINGHELLI, M. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: um futuro incerto. **Encontros Bibli**: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 23, n. 51, p. 157-165 jan. /abr., 2018. ISSN 1518-2924. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2018v23n51p157>. Acesso em: 14 nov. 2022.

MOUFFE, C. **Sobre o político**. Trad. Fernando Santos. São Paulo: Editoria WMF Martins Fontes, 2015.

SAFATLE, V. **Cinismo e falência da crítica**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo, trad. Marcos Santarrita, 15. ed., Rio de Janeiro: Record, 2010.



## A EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS COMO ÓRGÃOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR<sup>1</sup>

**Jair Jonko Araujo**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**Maria Cecília Lorea Leite**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

### Introdução

A Constituição Federal (Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996) estabelecem como um dos princípios da educação nacional a gestão democrática do ensino público<sup>2</sup>. Este avanço foi conquistado a partir da organização de diversos movimentos sociais (Mendonça, 2004) que lutavam por um ordenamento jurídico com bases democráticas em nosso país. A gestão educacional tem sido, a partir de então, alvo de estudos e debates, pois, para que se efetive sua democratização no contexto de escolas públicas, faz-se necessário a estruturação de mecanismos que garantam que as decisões sejam tomadas de forma participativa, possibilitando que a escola elabore e execute sua proposta pedagógica,

---

<sup>1</sup> Artigo produzido originalmente para a VIII ANPEd/SUL, promovido pela Universidade Estadual de Londrina e realizado naquela Universidade, de 18 a 21 de julho de 2010. Na revisão optou-se por mantê-lo com pequenas atualizações (indicadas em Nota de Rodapé), na perspectiva que as provocações trazidas nesse texto estimulem pesquisas sobre a atuação, como instância democrática, do Conselho Superior do IFSul.

Publicação Original: ARAUJO, J. J.; LEITE, M.C.L. A efetivação dos conselhos como órgãos de democratização da gestão escolar. *In: VIII ANPED SUL: Formação, Ética e Políticas: Qual Pesquisa? Qual Educação?* Londrina, 2010.

<sup>2</sup> Lei 9394/96, art. 14: “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades (...)”.

em conjunto com sua comunidade – professores, funcionários, pais e alunos.

Construir um projeto educativo que seja representativo dos interesses da comunidade em que a escola está inserida representa um grande desafio, tanto para os professores, quanto para os demais segmentos da comunidade. A implantação de conselhos, contemplada de forma explícita na LDB<sup>3</sup> (Mendonça, 2004), pode ser considerada uma das formas de limitação do poder monocrático de diretores e outros gestores públicos.

Este trabalho tem por objetivo discutir os conselhos escolares como órgãos efetivos de democratização das escolas. Para tanto, inicialmente, apresenta uma breve discussão sobre conceitos de participação e alguns resultados de estudos que demonstram as dificuldades existentes para que estes órgãos se transformem em instâncias de participação efetiva. Posteriormente apresenta como vem sendo construído os diferentes modos de gestão no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul)<sup>4</sup> os quais fortaleceram a participação da comunidade e a gestão democrática da Instituição. Finaliza apontando as potencialidades Conselho Superior concebido no âmbito da Lei Federal 11892/2008 (Brasil, 2008) que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

## **Desafios da gestão democrática nas Escolas**

Inicialmente faz-se necessário esclarecer o entendimento acerca de alguns conceitos inter-relacionados a este tema, como, por

---

<sup>3</sup> Lei 9394/96, art. 14, inciso II: “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão (...) conforme os seguintes princípios: (...) II participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

<sup>4</sup> A Escola Técnica de Pelotas – ETP – foi criada em 1942 por meio do Decreto-lei nº 4.127. Em 1959 é caracterizada como autarquia federal e em 1965 passa a ser denominada Escola Técnica Federal de Pelotas - ETFPEL. Em 1999 foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas – CEFET-RS. Em dezembro de 2008, a Lei nº 11892 transformou o CEFET-RS em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

exemplo, gestão democrática e participação, uma vez que eles são utilizados em diversos contextos e com diferentes interpretações.

Neste trabalho entende-se a gestão democrática como

participação efetiva da comunidade escolar na construção de uma identidade para a escola que seja representativa de seus próprios interesses [...]. A gestão democrática é, portanto, neste posicionamento, o fundamento de toda a reorganização da instituição inserida nas políticas de autonomia escolar (Pereira, *et al.*, 2004, p.21).

Para Guerra (2002), a participação encerra em si o valor da virtude democrática, sendo um “exercício de responsabilidade democrática” (p.43). Segundo o autor, “a participação não é um direito, é um dever” (ibidem, p.45), não sendo algo “que se concede, que se entrega, que se dá de presente” (ibidem, p.44), antes é uma liberdade do ser humano.

O pesquisador espanhol destaca, ainda, que a participação é uma tarefa sempre perfectível e inacabada, sendo importante rever, constantemente e de forma democrática, as estruturas, o funcionamento e os padrões culturais da escola. Se as estruturas são ineficazes ou insuficientes devem ser modificadas e aperfeiçoadas pela comunidade sendo, portanto, um processo que exige tempo e constância.

Em seu estudo sobre o papel desempenhado pela participação em uma teoria da democracia moderna e viável, Pateman (1970, p.94-99) analisa a possibilidade de democratização das estruturas de autoridade nas indústrias. Neste sentido, identifica três diferentes tipos de participação: a participação plena, quando se partilha o poder real e individualmente, a participação parcial, quando se pode influir nas decisões, mas não as tomar ou participar da tomada de decisões, e a pseudoparticipação, quando as questões já foram decididas previamente – real ou formalmente. A autora ressalta a relevância da questão da participação e observa uma relação entre a participação no local de trabalho e em outras esferas não governamentais, assim como a participação em âmbito nacional. Carole Pateman considera, ainda,

que as múltiplas oportunidades de participação contribuem na perspectiva de os sujeitos se educarem como cidadãos públicos.

Diversos obstáculos à participação são identificados por estudiosos do tema, entre eles, Guerra (2002), cujo foco de investigação incide sobre o contexto escolar. Acerca de problemas elencados, consta a falta de informação – sobre direitos, funções legais, acerca do que está ocorrendo na escola – a carência de tempo para diálogo e cooperação, e a configuração do espaço, pois, observa o autor, há salas, distâncias e posições encaminhadas para gerar submissão. Além disso, argumenta Guerra (2002), é necessário investir tempo e esforço para que os mecanismos de participação sejam aperfeiçoados e funcionem de forma adequada.

Mendes (2005) destaca a necessidade de compreender a escola como o lugar de todos, local ideal onde se deve aprender sobre o exercício da democracia.

A partir da compreensão de que a escola pública pertence a todos e sentindo-se responsável por ela, os sujeitos poderão agir de modo a exercer um controle sobre o tipo de ação que lá é realizada para que prevaleçam as vontades coletivas em detrimento dos interesses individualista. Assim, poderão ser criadas condições para que desde cedo o cidadão aprenda sobre seu direito de decidir acerca do rumo daquilo que lhe pertence, o público (p. 15).

Considera-se que, em uma sociedade democrática, a escola se constitui um lugar privilegiado e bastante adequado para a aprendizagem da democracia pelos diversos segmentos que a constituem, os quais aprendem a participar coletivamente das definições e decisões do ambiente escolar, ao que Hidalgo (2008) classifica como dimensão política da participação. Esta autora também chama a atenção para as dimensões pedagógicas da participação, pois o conhecimento mútuo entre a escola e comunidade, pode contribuir, por exemplo, para a construção de práticas pedagógicas mais eficazes e para desenvolvimentos de conteúdos social e culturalmente mais relevantes. Em relação aos estudantes, Guerra (2002) destaca a



relevância do trabalho da Escola na perspectiva de incentivá-los a desenvolverem atitudes de tolerância, respeito, igualdade, solidariedade, cooperação e participação.

Diversas pesquisas têm sido realizadas em diferentes contextos, para avaliar se os conselhos propostos pelos diferentes sistemas de ensino constituem-se efetivamente órgãos de exercício de gestão democrática das Escolas.

Pereira (Pereira *et al*, 2004), pesquisou a gestão democrática em 17 municípios da região central do Rio Grande do Sul. Com base em seu estudo, concluiu que “no geral, a escola pública ainda não criou a cultura das decisões coletivas. (...) a partir de depoimentos, percebe-se a ideia de decisões conjuntas, mas não a prática” (p.29). Ainda, avalia que “enquanto a escola delegar a construção de sua identidade às organizações administrativas, hierarquicamente superiores a ela, estará abrindo mão de sua autonomia. (p.30).”

Mendes (2005), ao analisar a Constituinte Escolar no RS, conclui que se está longe de ser sujeito em decisões políticas e aponta a necessidade da criação de canais permanentes de participação efetiva da sociedade. A autora também chama atenção para o risco da participação do tipo faz de conta: “envolvimento (...) em um processo sobre o qual elas [as pessoas] não têm qualquer poder de influência ou decisão (...) apenas para legitimar escolhas previamente definidas” (p. 12).

Em pesquisa desenvolvida na Espanha, Guerra (2002) estudou diversos tipos de assembleias de escolas – públicas, de bacharelado, privadas etc. – com diferentes composições. Assim, o autor apontou uma série de características desses coletivos, as quais dificultam seu funcionamento como instâncias verdadeiras de participação democrática. Entre suas conclusões, constam:

- há uma hierarquização das seções que são geralmente presididas pelo Diretor, que controla a reunião;
- a estrutura dos mecanismos de participação é frágil, pois os representantes (professores e alunos) atuam por conta própria, com pouca interação com seus representados;

- a equipe diretiva apresenta um papel protagonista, organizando-se entre as reuniões, o que não ocorre para os demais integrantes, onde o tempo entre assembleias representa um tempo morto;
- professores possuem maior representação nas assembleias, anulando as demais representatividades;
- funcionamento formalista e burocrático com o único objetivo de aprovar decisões de maneira formal que já foram tomadas noutros fóruns e despachos da direção, sem debater questões de fundo;
- a pouca cultura de participação em sala de aula faz com que a participação dos alunos nas assembleias seja muito “discreta”;
- a dicotomia entre eficácia e democracia gera inquietação e incertezas sobre as vantagens das assembleias.

Mendonça (2000) lembra que, ao incorporar a gestão democrática como um princípio do ensino público, a Constituição institucionalizou práticas que já vinham se desenvolvendo em vários sistemas de ensino. Na próxima seção deste trabalho poder-se-á observar que a tradição de administrar por meio de conselhos remonta às origens do Sistema Federal de Ensino.

Guerra (2002) enfatiza, entretanto, que “as limitações que as assembleias de escola manifestam não demonstram que a participação seja negativa, mas sim que deve ser melhorada” (p. 142), uma vez que “a participação de agentes externos não busca somente melhorar a gestão, mas também garantir o controle (p.145)”.

O autor destaca ainda que, no universo de sua pesquisa, ficou evidente a opinião geral da comunidade, mesmo entre os entrevistados externos às assembleias, que elas são importantes, pois criam condições para que a escola seja considerada de todos, facilitando o conhecimento do que ocorre em seu interior, permitindo controle democrático etc.

## **Os modos de gestão do Instituto Federal Sul-rio-grandense**

De acordo com Leite e Hypolito (2009), modos de gestão podem ser compreendidos como as formas de produzir a organização escolar, incluindo, assim,

as relações políticas e os mecanismos de poder envolvidos nas práticas pedagógicas da comunidade escolar, as concepções e práticas curriculares, bem como todas as formas de organização do processo de trabalho na escola (ibidem, p.1).

A conceituação de modos de gestão, segundo os autores, pode ser utilizada para diferenciar do uso de termos como modelos e/ou tipos de gestão, que tendem a classificações pouco flexíveis e baseadas em tipos ideais. A descrição de modos de gestão desafia à realização de uma análise mais contingente, à atenção à dinamicidade e ao hibridismo das práticas emergentes e das possíveis ausências nas práticas de gestão.

Esta seção apresenta diferentes modos de gestão dos órgãos representativos do Instituto Federal Sul-rio-grandense, desde a sua fundação, em 1943, como Escola Técnica de Pelotas. A estrutura e atribuições do seu Conselho Superior, que teve diferente nomenclatura e composição, ao longo do tempo, podem ser generalizadas para toda a rede federal de educação profissional, pois é consequência da legislação que se aplica a toda a rede.

Em 1959 a administração da então Escola Técnica de Pelotas passou a ser realizada por um Conselho de Representantes (Brasil, 1959). Este Conselho era indicado pelo Ministério da Educação e escolhido pelo Presidente da República, sendo composto por um professor da Escola, um educador não pertencente ao quadro, um representante do Conselho Regional de Engenharia ou do Conselho Regional de Química e um técnico em educação do Ministério da Educação. O Diretor da Escola era escolhido e nomeado por este Conselho de representantes, e podia participar das reuniões do órgão, entretanto sem direito a voto, sendo suas atividades basicamente executivas.

Este modelo funcionou até dezembro 1974, quando um novo decreto alterou a estrutura, criando o Conselho Técnico Consultivo (CTC), composto por seis membros da comunidade designado pelo Ministério da Educação e presididos pelo Diretor (Meireles, 2007), o qual voltou a ser o centro da administração da Escola.

Em 1975, por decisão da Direção, foi criado o Conselho de Coordenadores - composto pelos coordenadores de cursos e áreas - como órgão consultivo para assuntos didáticos e pedagógicos, tais como, criação e extinção de cursos, currículos, sistema de ingresso etc. (Meireles, 2007).

Era atribuição do CTC indicar ao Ministério da Educação a lista tríplice para escolha do Diretor. Em 1985, este conselho delegou à comunidade a indicação dos nomes que comporiam a lista tríplice, processo este que se repetiu em 1990 e 1994. Houve uma interrupção deste processo em 1998, na passagem da instituição a Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas – CEFET-RS – tendo sido o Diretor Geral reconduzido pro-tempore por dois anos.

Para os CEFETs o órgão deliberativo e consultivo era o Conselho Diretor (Brasil, 1994), o qual era composto de dez membros: um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante de cada uma das Federações da Indústria, do Comércio e da Agricultura, do respectivo Estado, cinco representantes da Instituição, incluindo um representante discente e um representante dos ex-alunos.

Em 1999, foi implantado também o Conselho Técnico-Profissional (Brasil, 1998), órgão consultivo e de avaliação do atendimento às características e aos objetivos da instituição, constituído por doze membros titulares com mandato de quatro anos. Este Conselho apresentava a seguinte composição: o Diretor-Geral da Escola, o Diretor da Diretoria de Ensino, o Diretor da Diretoria de Relações Empresariais e Comunitárias, o Diretor da Diretoria de Administração e de Planejamento, quatro representantes dos empresários do setor produtivo das áreas de atuação da Instituição e quatro representantes dos trabalhadores representantes do setor produtivo das áreas de atuação da Instituição. Com o entendimento de

que este não era um órgão colegiado obrigatório para os CEFET, ele foi desativado no Regimento Interno aprovado pelo Ministério da Educação em 2003.

Em 2000, o Conselho Diretor, que como o antigo CTC tinha atribuição de indicar ao Ministério da Educação a lista tríplice para escolha do Diretor, compôs a lista tríplice sem consulta à comunidade, como tradicionalmente estava sendo feito desde 1985.

Em 2003, o Decreto-lei nº 4877/03 (Brasil, 2003), disciplinou o processo de escolha dos Diretores Gerais dos Centros Federais, estabelecendo o peso de 2/3 para o voto dos servidores docentes e técnico-administrativos e 1/3 para os discentes. Assim, nos processos eleitorais de 2004 e 2008, regulados por este decreto, a comunidade acadêmica escolheu, por meio de voto direto, seu Diretor Geral

O Decreto-lei nº 5224/04 (Brasil, 2004) que dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica definiu que “O Conselho Diretor observará, na sua composição, o princípio da gestão democrática (...). [seus] membros (...) terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente”. Na sequência, estabelece suas competências, em geral aprovação de atos formais conduzidos pelo seu presidente, o Diretor Geral. A composição do Conselho continuou regulada pela Lei nº 8.948, de 1994.

Embora o artigo 27 do Decreto-lei nº 5224/04 defina que “os CEFET, conforme suas necessidades específicas, poderão constituir outros órgãos colegiados de natureza normativa e consultiva”, o Estatuto da Instituição (CEFET-RS, 2007), em vigor na vigência deste decreto-lei, previa apenas o Conselho Diretor como órgão colegiado.

Como pôde ser observado houve ao longo de tempo, por decisão interna ainda que sem previsão legal, a estruturação de diferentes mecanismos de participação, tais como a estruturação do Conselho de Coordenadores e as consultas à comunidade para indicação de Diretores.

Entretanto, a estrutura do Conselho Diretor do CEFET-RS ratificava as dificuldades apresentadas na seção anterior: dos dez

membros, quatro membros da comunidade interna são docentes da Instituição. Também não se observa reuniões dos membros representativos com seus representados. Acrescenta-se a isto o fato que diversos membros estão vinculados à Direção, ou seja, possuem cargos de Direção, o que reforça a hierarquização deste coletivo. As seções são conduzidas pelo presidente, o Diretor, e os temas, em geral, tratam de questões formais.

A partir da análise documental das atas das seis reuniões realizadas em 2008 (IFSul, 2009) observa-se que em quatro reuniões foi tratado da eleição para Diretor. Ao longo desse ano foram aprovados sete cursos, onze regulamentos, normas, orientações ou regimentos; quatro aprovações contábeis; sete aprovações de portarias *ad referendum* e a concessão de duas homenagens. As atas, em geral, não registram grandes discussões sobre temas do cotidiano escolar o que reforça o funcionamento formalista e burocrático que estes Conselhos podem apresentar, esvaziando a participação da sociedade e da comunidade na vida escolar, concepção conceitual da criação dos conselhos escolares.

## **Novas perspectivas para a gestão democrática na rede federal de educação profissional**

Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Escolas Técnicas Federais (ETFs), Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) e Escolas Vinculadas às Universidades foram transformadas em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) mediante a Lei nº 11.892, aprovada em dezembro de 2008. Foram criados 38 Institutos Federais, com pelo menos um em cada estado da federação. No Rio Grande do Sul, são três Institutos Federais: Rio Grande do Sul, com reitoria em Bento Gonçalves; Farroupilha, com reitoria em Santa Maria; e Sul-rio-grandense, com reitoria em Pelotas.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul) foi criado pela transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas, antigo CEFET-RS, composto, atualmente, por quatorze câmpus: Pelotas - Visconde da Graça,

Pelotas, Sapucaia do Sul, Charqueadas, Passo Fundo, Camaquã, Venâncio Aires, Bagé, Santana do Livramento, Sapiranga, Gravataí, Lajeado e os câmpus avançados Jaguarão e Novo Hamburgo<sup>5</sup>.

A Lei nº 11.892/2008 estabelece que a administração de um Instituto terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior, cujas presidências serão exercidas pelo Reitor do Instituto. O primeiro órgão, de caráter consultivo, será composto pelo Reitor, pelos Pró-reitores e pelo Diretor-geral de cada um dos câmpus que integram o Instituto.

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.

Diferente do Conselho Diretor dos CEFETs, em que a composição e as atribuições eram determinadas diretamente por meio de legislação federal, será o estatuto de cada Instituto que disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Conselho Superior.

Outro mecanismo existente na Lei nº 11.892/2008 determinou a participação da comunidade na construção dos documentos institucionais, ou seja, a composição e as atribuições do órgão máximo da administração do Instituto serão estabelecidas no Estatuto da Instituição, o qual deverá ser construído com a participação da comunidade acadêmica, diferentemente do que ocorria nos CEFETs, conforme discutido no item anterior.

Para construção do Estatuto do IFSul foi nomeada uma comissão em cada câmpus<sup>6</sup> com representantes da comunidade docente, discente e técnico-administrativos, além de representante do SINASEFE (Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional). Após discussões e debates locais promovidos

---

<sup>5</sup> Dados de março de 2024.

<sup>6</sup> Refere-se a Câmpus existente à época de criação do IFSul.

pelas referidas comissões, o Estatuto foi consolidado num encontro das comissões e a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional, responsável pela compilação final do documento. Após avaliação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), o Estatuto do IFSul foi publicado no Diário Oficial da União, em setembro de 2009.

O Conselho Superior ficou assim constituído: o reitor, um representante docente, técnico-administrativo e discente por câmpus até 3000 alunos e dois para câmpus acima deste número – todos eleitos pelos seus pares –, um representante dos egressos, um representante das entidades patronais, um da entidade de trabalhadores da instituição, um do setor público e/ou empresas estatais, um representante do Ministério da Educação e um representante do Colégio de Dirigentes por câmpus.

Considerando os sete câmpus<sup>7</sup> implantados este Conselho teria 24 integrantes eleitos pelos pares, oito gestores (o reitor e provavelmente o Diretor Geral de cada câmpus) e quatro membros externos indicados. Pode-se observar uma mudança na estrutura e no perfil em relação ao Conselho Diretor discutido anteriormente, com a participação significativa da comunidade escolar neste novo Conselho, o que deve permitir que este órgão se transforme, de fato, num mecanismo efetivo de gestão democrática da Instituição. Considerando ainda que, futuramente, os Diretores Gerais serão eleitos por suas comunidades, neste novo conselho tem-se uma redução significativa do peso da gestão no processo de decisão deste órgão superior.

Contudo este Conselho será composto por um número bem maior de integrantes, o que exigirá nova estratégia de trabalho em relação ao conselho anterior. Sendo a participação uma tarefa sempre perfectível e inacabada, conforme discutido na primeira seção, este processo de implantação de um novo modelo de Conselho faz parte do processo de revisão constante e de forma democrática das estruturas, do funcionamento e dos padrões culturais da Escola, neste caso

---

<sup>7</sup> Toma como referência 2010, o ano de publicação do Artigo.



reforçado pela participação significativa da comunidade no Conselho Superior do Instituto Federal Sul-rio-grandense.

## **Considerações finais**

Embora os processos eleitorais que garantam eleição direta dos Diretores ou das equipes diretivas seja uma etapa fundamental no processo de democratização das instituições educacionais, esta democratização não pode ser medida apenas pelo percentual de votantes da comunidade.

Para assegurar democracia participativa na gestão da Escola, considera-se necessário que a comunidade construa e aperfeiçoe mecanismos que garantam sua participação nas decisões institucionais importantes, devendo estender-se, também, a ações que garantam que a execução respeite as decisões tomadas coletivamente.

A cultura de democracia participativa ainda é muito recente em nosso país. A falta de experiência neste campo, em vários casos, contribui para fazer fracassar muitas tentativas de efetivar mecanismos de participação confiáveis. Assim, entende-se que seria relevante que os conselhos escolares, embora ainda apresentem uma série de limitações, fossem incentivados e aperfeiçoados, na perspectiva de se tornarem instâncias efetivas de participação democrática.

Considera-se essencial persistir no processo de democratização das escolas, pois entende-se que os valores democráticos – da tolerância, do respeito, da igualdade, da cooperação e da participação – precisam fazer parte do cotidiano escolar, face a sua relevância para a construção de uma sociedade mais humana e justa. Afinal,

por democracia pode-se entender, em última análise, o esforço cooperativo para procurar entender o mundo por meio dos contributos de todos. A democracia não são as votações, são as discussões em que todos podem intervir (Guerra, 2002, p. 169).

Na análise histórica dos modos de gestão do atual Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, constata-se um longo processo de participação da comunidade na gestão da Instituição, certamente consolidado pela garantia legal de autonomia destas Instituições desde o final da década de 1950. Todavia, o Conselho Superior em implantação no IFSul, com participação expressiva da comunidade escolar e redução significativa da gestão, apresenta características relevantes para potencialização da democratização efetiva da gestão institucional, constituindo um importante espaço para o desenvolvimento de um interessante estudo de caso, cujo acompanhamento poderá oferecer elementos valiosos para gestão democrática da educação pública.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959**. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto Lei n.º 2.855, de 2 de dezembro de 1998**. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos de direção e funções gratificadas das escolas técnicas federais, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.877, de 13 de novembro de 2003**. Disciplina o processo de escolha de dirigentes no âmbito dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 5224, de 1º de outubro de 2004**. Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

CEFET-RS. **Estatuto do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas**. Aprovado pela Portaria Ministerial Nº 312 de 30 de março de 2007, publicada no Diário Oficial de 2/4/2007. Disponível em: <http://www.cefetrs.tche.br/comunidade/documentos/>. Acesso: dez. 2008.

GUERRA, Miguel A.S. **Os desafios da participação**: desenvolver a democracia na escola. Portugal: Porto Editora. 2002.

HIDALGO, Angela M. Gestão e currículo. São Paulo, Unesp, 2008.

IFSUL. **Atas do Conselho Diretor nº 01/2008 a 06/2008**. Disponível em: <https://ifsul.edu.br/atas-de-apuracao/item/1626-atas-2008>. Acesso: 06 mar. 2024.

LEITE, Maria Cecília; HYPOLITO, Álvaro Moreira. **Modos de gestão, currículo e desempenho escolar**. (inédito). Trabalho apresentado no IV Colóquio Internacional de Políticas e Práticas Curriculares, João Pessoa, novembro 2009.

MEIRELES, Ceres Mari da Silva. **Das artes e ofícios à educação tecnológica**: 90 anos de história. Pelotas: Editora UFPEL, 2007.

MENDES, Valdelaine. A participação na definição de uma política educacional: as lições tiradas da constituinte escolar no RS. **2005 ANPED**, 29. Reunião, Caxambu.

MENDONÇA, Erasto. A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: a intenção e o gesto. **Anuário GT Estado e política educacional**: políticas, gestão e financiamento da educação, v. 23, p. 123-41, 2000.

MENDONÇA, Erasto. Conselho gestor como elemento de gestão democrática e de controle social de políticas educacionais. **Linhas Críticas**. Brasília. v.10, n.18, p.117-134, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/lc.v10i18.3194>. Acesso: 11 mar. 2024.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Sueli Menezes; FURTADO, Ariadne Schmidt; BECKER, Analígia. A gestão democrática e o desafio da construção da participação coletiva. **Linhas Críticas**. Brasília. v.10, n.18, p.15-32, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/lc.v10i18.3188>. Acesso: 11 mar. 2024.



## **A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E SUA RELEVÂNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO: UM ESTUDO DE CASO**

**Marilvana Giacomelli Tavares**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**José Alberto Lencastre**

Instituto Politécnico do Porto

**Janete Otte**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

### **Introdução**

A avaliação institucional desenvolvida internamente pela instituição de ensino, por meio de sua Comissão Própria de Avaliação (CPA), e a avaliação feita pelos órgãos externos, seja no credenciamento desta para oferta de cursos de graduação ou para avaliação de cursos, tem critérios claros e traz à tona as potencialidades e fragilidades que a instituição possui.

A Lei nº 10.861/2004, articulando regulação e avaliação educativa, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, buscando mensurar indicadores de qualidade e embasar políticas públicas. A avaliação institucional busca “incorporar aos processos avaliativos todos os agentes, todas as dimensões e instâncias das Instituições de Ensino Superior (IES), respeitados os papéis específicos dos participantes, a identidade e a missão de cada uma delas” (INEP, 2009, p.102).

No tocante à avaliação, o SINAES instituiu vários instrumentos complementares e, para fins desta pesquisa, destacamos a autoavaliação e a avaliação externa. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a avaliação institucional interna e externa avaliam dez dimensões: (a) Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); (b) Política para ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; (c) Responsabilidade social da IES; (d) Comunicação com a sociedade; (e) As políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e de técnico-administrativo; (f) Organização de gestão da IES; (g) Infraestrutura física; (h) Planejamento de avaliação; (i) Políticas de atendimento aos estudantes; e (j) Sustentabilidade financeira.

Da análise legal que instituiu este ordenamento, em linhas gerais, depreende-se que a autoavaliação é um processo interno, coordenado por membros da própria instituição de ensino, que compõem a CPA. Por meio deste processo é elaborado um relatório consistente da unidade de ensino, com base nas dimensões citadas, resultando em:

Um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e, sobretudo, identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição (INEP, 2009, p.114).

Já a avaliação externa é realizada por comissões de avaliadores designadas pelo INEP, que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A inter-relação entre as duas formas avaliativas é que a externa utiliza como referência os relatórios das autoavaliações para embasar a visitação, visto que são consideradas as mesmas dimensões. As visitas normalmente acontecem de forma presencial, *in loco*, mas, excepcionalmente, devido à pandemia do COVID-19, muitas visitas foram realizadas de forma virtual.

Do exposto acima, percebe-se a importância de cada etapa do sistema avaliativo brasileiro, visto serem instrumentos complementares. Com isso, é evidente a relevância do processo interno de avaliação e a utilização do relatório resultante deste processo, como

uma importante ferramenta para a gestão avaliar a realidade institucional, possibilitando aprimorar os processos decisórios e aperfeiçoar as políticas implementadas, bem como oportunizar a identificação, com a conseqüente correção, de possíveis falhas.

Esta pesquisa foi desenvolvida em uma instituição de ensino estabelecida por meio da Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais ou IFs). Os IFs foram originados da transformação de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Escolas Técnicas Federais vinculadas às Universidades (ETFs) e Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), proporcionando a verticalização da educação com a oferta de cursos superiores.

Segundo a Lei de criação (2008), artigo 6º, os IFs têm o compromisso de promover a “integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (Brasil, 2008). A partir da oferta de cursos superiores, periodicamente, as CPAs aplicam o instrumento autoavaliativo para os três segmentos que compõem a comunidade escolar (docentes, técnico-administrativos e estudantes) e, após esta aplicação, os dados são compilados pela comissão, que publica um relatório final com os resultados, cumprindo assim, a etapa obrigatória imposta pela Lei do SINAES.

Nos tempos atuais, em que os processos educacionais exigem celeridade, eficiência e efetividade, é primordial que gestores disponham de mecanismos com informações gerenciais fidedignas, como um sistema de compilação de dados institucionais, que dê suporte às decisões políticas, administrativas e acadêmicas adotadas. Em que pese toda esta importância, percebe-se que em nossa instituição a autoavaliação ainda é um processo incipiente, mas que pode se tornar um importante apoio às decisões de gestão, com o desenvolvimento da cultura avaliativa, bem como com a inserção dos dados coletados neste processo de avaliação para implementar um painel de gestão.

Assim, buscou-se saber nesta pesquisa, como os resultados da autoavaliação subsidiam os processos decisórios em um câmpus desta instituição federal de ensino localizado na região sul do Brasil.

Com a dinâmica dos processos gerenciais, há a necessidade de as decisões serem diligentes e eficazes para melhorar a condução das políticas educacionais da instituição de ensino, especialmente para atingir sua missão principal definida no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que é de:

Implementar processos educativos, públicos e gratuitos de ensino, pesquisa e extensão que possibilitem a formação integral mediante o conhecimento humanístico, científico e tecnológico e que ampliem as possibilidades de inclusão e desenvolvimento social (IFSul, 2020, p.24)

## Revisão da Literatura

Na década de 90 a educação superior, em nível global, sofreu fortes influências neoliberais. O Banco Mundial elaborou o documento *“La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”*, defendendo reformas que proporcionassem maior eficiência, qualidade e equidade. Também a Unesco publicou documentos voltados ao tema, com destaque para *“La educación superior em el siglo XXI: vision y acción”*, asseverando que:

A educação superior de qualidade não pode estar dissociada da avaliação e da regulação, considerando, ainda, como fundamentais, os seguintes fatores: a cultura da avaliação, da emancipação, da autonomia da responsabilidade e da prestação de contas (Polidori, 2009, p.440).

O Brasil neste período, em decorrência da nova concepção governamental voltada ao neoliberalismo, publicou normativos legais, que foram implementados progressivamente e em âmbito nacional, alterando mecanismos de avaliação, como (a) o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “provão”, que passou a responder pela avaliação dos conhecimentos e competências básicas dos estudantes



concluintes de cursos de graduação; (b) o questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado; (c) Avaliação das Condições de Oferta (ACO), que após passou a ser chamada de Análise das Condições de Ensino (ACE), com o objetivo de nivelar as instituições em termos de qualidade; e (d) Avaliação Institucional dos Centros Universitários. Importante destacar que o ENC era realizado anualmente e que o recebimento do diploma de graduação estava condicionado à participação do aluno no mesmo.

As novas modalidades aplicadas para a avaliação receberam muitas críticas, principalmente o ENC, especialmente porque ranqueavam as instituições de ensino, com base em conceitos oriundos de desempenhos de estudantes, o que nem sempre refletia a realidade institucional (Polidori, 2009).

Em 2003 foi criada a Comissão Especial da Educação Superior (CEA)<sup>1</sup>, de perfil eminentemente acadêmico, composta por representantes da Secretaria da Educação Superior (SESu) do Instituto Nacional de Estudos e INEP, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de especialistas ligados às universidades públicas e privadas. A referida Comissão tinha por finalidade

Analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação

---

<sup>1</sup> Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp), integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo Da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da SESu, e com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho, do Conselho Estadual de Educação do Paraná (SINAES, 2004, p. 5).

Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados (SINAES, 2004, p. 05).

O trabalho desta comissão tinha como objetivo fazer alterações na Avaliação da Educação Superior em vigência.

Como resultado, a CEA produziu o documento base intitulado “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta da educação superior”. Com este estudo, foi proposto um formato que se aproximou das diretrizes do Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), ressaltando a importância da autoavaliação como instrumento fundamental de avaliação, com o apoio do MEC.

Com a percepção de que a regulação e o controle das instituições de ensino superior seriam, na avaliação de Barreyro e Rothen (2008), articulados à avaliação educativa e que fossem uma prática formativa e construtiva, este documento base se transformou na Lei nº 10.861/2004, que instituiu o SINAES, que é a concepção avaliativa utilizada atualmente no Brasil.

Segundo o artigo 1º da Lei, o SINAES tem como objetivo avaliar as instituições de educação superior, os cursos de graduação e o desempenho acadêmico dos estudantes, propondo

[...] melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004, Art 1º, §1º).

O SINAES foi instituído e é composto por três momentos diferentes, mas que são complementares: (a) o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que consiste em uma prova aplicada a alunos iniciantes e concluintes para avaliar o valor agregado

pela educação à sua formação; (b) a avaliação institucional, que engloba a autoavaliação e a avaliação externa; e (c) a Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), que envolve corpo docente, instalações físicas e organização didático-pedagógica.

Conforme instituído em Lei ainda vigente, a coordenação e a supervisão do SINAES estão sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado vinculado ao Gabinete do MEC. Já a operacionalização do sistema é feita pelo INEP, em conjunto com a SESu. Em âmbito institucional, a Lei dos SINAES determina que cada instituição deve compor uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), com o fim de organizar e coordenar os processos de avaliação interna, bem como sistematizar e prestar informações para o INEP (BRASIL, 2004).

## **Metodologia**

No intuito de fundamentar a análise do tema e para proporcionar maior familiaridade com o problema, o trabalho foi desenvolvido utilizando-se uma metodologia qualitativa (Minayo, 2001), de abordagem exploratória, com um desenho de estudo de caso (Yin, 2005).

A opção pela escolha da abordagem de investigação permitiu a compreensão da organização institucional pesquisada e uma maior observação do modo como são entendidos os padrões decisórios.

Dentre as opções de abordagens qualitativas disponíveis, foi priorizado o estudo de caso, com foco no problema definido. Segundo Yin (2005) uma análise de caso é

[...] uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo no seu contexto real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não se encontram nitidamente definidas e em que diversas fontes de informação são utilizadas (Yin, 2005, p.32).

Corroborando com o posicionamento do autor acima, Gil (2007) traz que a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade

com o problema, tornando-o mais explícito ou construindo hipóteses. Para o autor, a grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão, sendo classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso (Gil, 2007).

Inicialmente foram conhecidos os instrumentos autoavaliativos aplicados em uma instituição federal de educação entre os anos 2015 e 2019, bem como os relatórios finais decorrentes destes procedimentos, por meio de análise dos documentos publicizados no sítio eletrônico da instituição, no intuito de definir os pontos que são passíveis para auxiliar as tomadas de decisões institucionais. As avaliações destes relatórios tiveram por finalidade conhecer os dados que restam compilados, bem como subsidiar a decisão quanto ao formato e do conteúdo da entrevista a ser utilizada para a coleta dos dados.

Passou-se a definição da técnica a ser utilizada para a recolha de dados, em que se optou pela entrevista do tipo grupo focal ou *focus group* (Morgan, 1998; Baxter e Courage, 2005). Essa técnica compreende cinco fases, conforme elencadas por Morgan (1998), que são: (a) planejamento, (b) preparação, (c) moderação, (d) análise dos dados e (e) divulgação dos resultados.

Para iniciar o (a) planejamento, foi delineado um conjunto de questões pré-determinadas, alicerçado nos objetivos propostos no trabalho, que se constituiu no guião/roteiro da entrevista coletiva. Esta definição inicial de perguntas se revestiu de extrema importância, visto que norteou o *brainstorming*, que é configurado como o primeiro momento do design de recolha de dados optado.

Na continuidade da estruturação do *brainstorming* para a validação do guião de perguntas foram definidos o quantitativo e o perfil dos participantes para esta etapa, que segundo Morgan (1998), deve ser composto por um grupo de quatro a seis pessoas, que tenham conhecimento sobre o tema abordado no estudo. Diante disso, foi escolhido um grupo de cinco servidoras da instituição, todas concursadas, que desempenharam diversos cargos de gestão, aptas a

responderem com propriedade aos questionamentos, visto terem largo conhecimento dos documentos, fluxos e desafios institucionais, configurando assim a homogeneidade do grupo.

É importante registrar que, para além da validação das perguntas, o momento do *brainstorming* foi de extrema riqueza, resultado da vasta experiência que as participantes possuíam quanto aos processos decisórios da instituição, bem como o aprofundado conhecimento dos documentos institucionais, inclusive com relato feito por uma das convidadas de todo o histórico da primeira avaliação interna realizada na instituição de ensino.

Também nesta fase de (a) planejamento e a (b) preparação, foi definido e convidado o público-alvo para o grupo focal. Para este grupo específico foram selecionados seis servidores de um câmpus de uma instituição federal de ensino, localizada na região sul do Brasil e que ocupavam, como característica comum, cargos com atribuições de tomadas de decisões.

A escolha destes atores foi justificada por terem como atribuições o planejamento, a coordenação e a supervisão de todas as atividades do câmpus, segundo as definições constantes no Regimento Interno do câmpus, aprovado pelo Conselho Superior da instituição e disponível para consulta pública no sítio institucional.

No intuito de caracterizar a uniformidade deste grupo de participantes, é importante destacar que todos são docentes concursados na carreira de magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), estando nesta condição há mais de 15 anos na mesma instituição de ensino e com experiências em diversos cargos de gestão durante este período, os quais ficaram aqui caracterizados como P1, P2, P3, P4, P5 e P6.

Na etapa de (c) moderação, com a realização do grupo focal foram colhidas as impressões destes atores quanto aos dados resultantes das avaliações institucionais e qual o papel destes documentos para a sua tomada de decisões.

Importante registrar que, devido a pandemia de COVID-19, foi desafiante e inovador a utilização do formato de reunião online para

a aplicação deste design de coleta de dados e que houve excelente interação entre os componentes, que tiveram liberdade de expor suas perspectivas e opiniões, ajudando a construir o conhecimento acerca dos assuntos abordados.

Para a etapa de (d) análise dos dados quantitativos, foi realizada a análise de conteúdo (Bardin, 2011), a fim de perceber inferências e interpretações das mensagens e comunicações, padronizando as respostas por categorias definidas pela regra semântica, por meio de codificação indutiva, compreendendo o que foi coletado e buscando inter-relações entre as respostas fornecidas pelos entrevistados. Esta técnica de análise de dados se constitui de três fases, propostas inicialmente por Bardin (2011) e também por Minayo (2007):

- a) Pré-análise: organização do que vai ser analisado; exploração do material por meio de várias leituras; também é chamada de “leitura flutuante”;
- b) Exploração do material: é o momento em que se codifica o material; primeiro, faz-se um recorte do texto; após, escolhem-se regras de contagem; e, por último, classificam-se e agregam-se os dados, organizando-os em categorias teóricas ou empíricas;
- c) Tratamento dos resultados: nesta fase, trabalham-se os dados brutos, permitindo destaque para as informações obtidas, as quais serão interpretadas à luz do quadro (Minayo, 2007, p.316).

Segundo Bardin (2011), através desta metodologia podem ser interpretadas as mensagens obscuras que exigem uma interpretação ou mensagens com um duplo sentido, cuja significação profunda só pode surgir depois de uma observação cuidadosa ou de uma intuição carismática. Por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar.

## **Resultados com o grupo inicial/*brainstorming***

Considerando as questões inicialmente pensadas, as componentes do grupo inicial, fizeram suas ponderações com relatos de experiências vividos na construção dos documentos legais e no acompanhamento da construção dos primeiros relatórios da CPA. Relembram seus resultados quanto à utilização deles para corrigir falhas existentes e para melhorias de processos e infraestrutura advindos deste relatório, embora tenha também sido relatado que percebem a pouca importância que é dada a este trabalho desenvolvido pela CPA.

Trouxeram à tona o fato de que muitos o veem como uma legalidade a ser cumprida em detrimento do valor agregado para subsidiar decisões através do diagnóstico e sugestões de aprimoramento que resultam da sua construção, inclusive, salientando a dificuldade que se vê quanto à composição das comissões para desenvolver tal atividade, com falta de carga horária e espaço físico adequados para tal.

Foi ponderado que, apesar de haver muitas respostas díspares na aplicação dos instrumentos que compõem o processo autoavaliativo, sugerindo conhecimento raso sobre a instituição e seus documentos principais, o relatório final resultante é uma ferramenta para ajustar ou redefinir o rumo a ser tomado, quando bem aproveitado pelo gestor. Esta importância reside, especialmente na tabulação dos dados quantitativos que integram o relatório, fazendo com que as necessidades institucionais sejam desnudadas, facilitando a busca de soluções junto às instâncias competentes.

Com reflexões e adequações aos questionamentos, para atingir a questão de investigação de perceber como os resultados da autoavaliação subsidiam os processos decisórios em um câmpus de uma instituição federal de ensino localizado na região sul do Brasil, restaram validadas as seguintes perguntas: 1) Como a gestão percebe o papel da autoavaliação institucional? 2) Neste processo de avaliação, determinado pela legislação vigente, é considerado o Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição? 3) Os resultados deste

processo de autoavaliação são amplamente divulgados para a comunidade acadêmica? 4) Como é este processo de divulgação? 5) Consideram a autoavaliação como um instrumento estratégico para orientar a tomada de decisões institucionais? De que forma? 6) Consideram que este processo de autoavaliação poderia ser aproveitado, de forma a fazer a diferença da tomada de decisões de gestão? De que forma? 7) Na atualidade, quais são os dados que consideram relevantes para subsidiar os processos decisórios institucionais? 8) Na atualidade, quais são as fontes de informações que conferem suporte às decisões administrativas e acadêmicas? Como são buscadas estas fontes?

## **Resultados com o grupo focal**

É importante destacar que, para fins deste capítulo, daremos ênfase às perguntas 5 e 6, com a proposição de perceber o conhecimento e importância do processo de autoavaliação e sua utilização para tomadas de decisões. Para a análise de conteúdo da entrevista do grupo focal, que constituiu o corpus do trabalho, foi utilizada a categorização pela regra semântica, com o agrupamento de palavras empregadas com significados semelhantes, resultante da codificação indutiva e indicadas pela frequência.

No decorrer da entrevista, de forma uníssona, os participantes reforçam a importância do trabalho voluntário da CPA, especialmente quanto à riqueza de dados que compõem o relatório resultante da aplicação do instrumento autoavaliativo. A importância fica explícita nas falas dos participantes, como segue:

[...] se a avaliação institucional tivesse uma grande participação da comunidade, se consideraria muito, seria muito importante o resultado do relatório, teria um uso extremamente estratégico! Porque se ouve a comunidade que está usufruindo daquele serviço, daquela formação que está se ofertando, mas, como o retorno é pequeno, consideramos na proporção da participação. (P2).



E ainda: “O instrumento avaliativo tem uma importância enorme, mas pela quantidade de respostas hoje, não pode ser usado, porque representa muito pouco realmente da comunidade” (P4). São unânimes em mencionar o caráter estratégico que este relatório teria se houvesse a participação massiva da comunidade institucional.

Apesar de reforçarem a importância do relatório de autoavaliação, em decorrência da baixa participação dos respondentes nos instrumentos avaliativos, a gestão adota outros meios para nortear as tomadas de decisões, visto que,

[...] temos um planejamento na gestão, mas não vem através do relatório da CPA. O que está aqui colocado é que se pegamos o relatório feito pela CPA e decidimos em cima daquele instrumento que foi respondido, não informalmente, mas formalmente, quando fazemos nosso planejamento? Não! Usamos muito infimamente, porque se considerarmos aquele documento, talvez não represente a realidade. Se usarmos aqueles resultados que tem no relatório, talvez não represente o câmpus, porque o resultado que chega dela é muito pequeno, o resultado que chega é muito pequeno, por causa do percentual de respostas. Então, se ele é estratégico? É muito estratégico! Só que a gente não tem como usá-lo como estratégico, ao menos, do jeito que hoje acontece. No planejamento que fazemos são ouvidas as coordenações de cursos, mas não se faz isso através do instrumento de autoavaliação. (P2).

Sendo assim, se valem de reuniões com a comunidade acadêmica para identificar as necessidades cotidianas e futuras.

Na observação de um ator participante,

[...] os cursos passam por uma avaliação externa e recebem uma nota x! Em função desta avaliação externa que os cursos sofrem, surge toda uma movimentação em decorrência. Vamos supor que é um curso na área física e recebeu nota 3 da avaliação externa. A própria mobilização do grupo de professores do curso remete a algumas ações à gestão, para alterar e melhorar o rendimento. Então, há uma cobrança no sentido de abrir mais espaços,

proporcionar maior número de laboratórios, criar um ambiente de articulação entre estudantes e o próprio grupo do colegiado, pensando num grupo. (P1).

E segue:

[...] se chama os coordenadores e se apresenta uma proposta de trabalho, ocorrem reuniões no sentido de ouvir as necessidades de cada um dos cursos, saber qual é a necessidade de equipamentos para melhorar, qual a infraestrutura necessária em função do que já se tem e são definidas algumas prioridades dentro desse processo. Então tem duas linhas, tem uma linha da avaliação institucional que é o papel da CPA e tem também essa questão de uma análise informal, em função de alguns encaminhamentos, da avaliação orçamentária, da avaliação de plano de vagas, avaliação de número de estudantes que vão ser contemplados no próximo processo seletivo. (P1).

Percebe-se uma maior preocupação com o resultado da avaliação externa dos cursos, realizada pelos avaliadores do INEP, visto que esta modalidade norteia um ranqueamento nacional entre os cursos/instituições, podendo resultar em fechamento de curso por baixo desempenho. A gestão tem relevante preocupação com estes indicadores, visto que são utilizados para fins de divulgação institucional em matérias jornalísticas.

Um dos participantes lembrou o uso do relatório decorrente do processo auto avaliativo quando foi discutido o planejamento anual, apesar da baixa participação da comunidade,

[...] o momento que eu vejo que foi analisado o Relatório da CPA para tomada de decisão, foi no momento da elaboração do planejamento anual. Então ali foi levado em conta esse documento, mas realmente se sentiu falta da participação maior da comunidade, acabamos elaborando um outro documento para complementar, mas se tivesse mais participação... mas vejo que de certa forma, não da melhor maneira possível, da maneira que deveria ser, mas ele foi considerado... (P6).

Reforçaram a importância que um relatório, com um alto índice de participação de respondentes, representaria para tomadas de decisões mais assertivas.

Na avaliação dos atores participantes do grupo focal é de fundamental importância o acesso a todos os indicadores da instituição para nortear as tomadas de decisões. Além de terem as mais variadas informações acerca do ensino, da pesquisa, da extensão, da administração e da gestão de pessoas, expressam a importância que esses dados compõem uma ferramenta que promova agilidade na coleta e na consulta.

Na avaliação do entrevistado (P1) “precisa existir uma integração entre os diversos campi para que se possa criar uma sistemática com várias informações para, assim, poder subsidiar a gestão e encaminhar as decisões”, reforçando a importância de uma política institucional coordenada pela reitoria em ação sistêmica, como órgão central com atribuições de implementar políticas, abrangendo todos os campi que compõem a instituição.

Foi discorrido sobre uma pesquisa realizada entre os estudantes para implementação das aulas remotas em decorrência da pandemia de COVID-19, que denota a inexistência de dados prévios e a necessidade de conhecer a realidade da instituição, pois

[...] nessa pesquisa que fizemos agora no contexto de pandemia, todos os estudantes estavam querendo responder, na expectativa, e tivemos um percentual de 71,72%, de respondentes do ensino presencial, são 3.500 alunos que responderam essa pesquisa, com uma série de dados que não tínhamos, que nos permitiram, por exemplo, a tomada de decisão em relação ao que seria necessário para fazer a inclusão sócio digital que está agora em curso (P3).

A partir desta fala se reforça a importância de informações para embasar as decisões sobre política institucional.

Os participantes relatam ações esparsas na tentativa de compilar dados para a gerência institucional, como por exemplo,

[...] na área do ensino, em uma ação de 2018 até o final de 2019, se fez um trabalho de um ano e meio praticamente, de avaliação dos índices de permanência e êxito dos estudantes, inicialmente de todos os cursos técnicos e depois de todos os superiores de graduação. Então, nós não tínhamos isso no câmpus, assim articulado no âmbito da Direção de Ensino, uma série histórica. Tínhamos trabalhos que outros colegas fizeram, mas como pesquisas de pós-graduações... (P3).

Sendo que tais procedimentos são mencionados como ações de iniciativa do câmpus, sem uma coordenação central de dados.

Quanto ao acesso de dados, foi dito que “abre uma planilha, abre outra, consulta no sistema outra informação para construir o raciocínio para tomar uma decisão. Realmente, eu entendo que seria interessante ter um sistema que trouxesse informações gerais.” (P6). Por fim, segundo avaliação,

[...] a instituição está evoluindo, mas temos ainda muito a evoluir nos nossos sistemas de informação, na nossa pesquisa institucional, que tem esse papel no meu modo de ver, de ter um painel de gestão de todas as áreas, para que o gestor que assuma, tome decisões corretas. Acho que se peca muito e as decisões acabam sendo mais favoráveis a quem fala mais alto ou que tem a fala um pouco mais articulada na mesa de decisão. Se estivermos munidos de dados, sempre que há uma reunião, as pessoas entendem, concordam e busca-se sempre uma convergência na decisão. (P3).

Com isso, reforçando a importância de dados institucionais para orientar os gestores nas suas ações gerenciais.

## **Considerações finais**

Retomando a questão de investigação proposta neste trabalho, que é: “como os resultados da autoavaliação subsidiam os processos decisórios em um câmpus de uma instituição federal de

ensino localizado na região sul do Brasil?”, com base nos dados coletados, podemos concluir que, apesar dos gestores reconhecerem a importância dos relatórios originados da autoavaliação, sua utilização para balizar as decisões gerenciais é insignificante.

O principal motivo para o pouco uso dos resultados da autoavaliação é o baixo quantitativo de respondentes aos instrumentos disponibilizados, o que resulta em relatórios que não expressam o panorama da comunidade acadêmica com credibilidade.

Em uma tentativa de melhorar este índice, a instituição necessita aprimorar os mecanismos de sensibilização, incluindo a adoção de comunicação adequada e estratégias motivacionais, visando atingir o maior número de integrantes da instituição.

## Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAXTER, K.; COURAGE, C. **Understanding Your Users: A Practical Guide to User Requirements Methods, Tools, and Techniques**. San Francisco, CA: Morgan Kaufmann Publishers, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15/04/2004, P. 3. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm). Acesso em: 01 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30/12/2008, P. 1. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm). Acesso em: 01 mar. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IFSUL. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024 do IFSul. Disponível em: <http://www.ifsul.edu.br/component/k2/item/1334-pdi-2020-2024-ifsul>. Acesso em: 02 abr. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 5. ed. Brasília, INEP. Disponível em:

A autoavaliação institucional e sua relevância nos processos decisórios de uma instituição federal de ensino: um estudo de caso

[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exam\\_es\\_da\\_educacao\\_superior/sinaes\\_2009\\_da\\_concepcao\\_a\\_regulamentacao\\_5\\_edicao\\_ampliada.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exam_es_da_educacao_superior/sinaes_2009_da_concepcao_a_regulamentacao_5_edicao_ampliada.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) Brasília. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exam\\_es\\_da\\_educacao\\_superior/bases\\_para\\_uma\\_nova\\_proposta\\_de\\_avaliacao\\_da\\_educacao\\_superior\\_brasileira.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exam_es_da_educacao_superior/bases_para_uma_nova_proposta_de_avaliacao_da_educacao_superior_brasileira.pdf). Acesso em: 12 mar. 2023.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORGAN, D. L. **Planning focus group**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1998.

POLIDORI, M. M. Políticas de Avaliação da Educação Superior Brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... Outros Índices. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior. Campinas, Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.

## **A ATUAÇÃO DOS GESTORES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE**

**Janete Otte**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**Lia Joan Nelson Pachalski**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

### **Introdução**

A palavra participação tem sido usada frequentemente por pessoas que desejam assumir o controle do próprio destino, como, por exemplo, quando são convidadas a participar de um programa, seja telefonando, escrevendo ou solicitando algo. Sentimo-nos partícipes e parte do todo quando somos ouvidos ou podemos dar nossa opinião sobre assuntos que envolvem uma comunidade, uma cidade, um bairro, uma escola ou um país (Bordenave, 2013). Parece também que temos grandes possibilidades de participação, considerando todos os meios digitais disponíveis, os quais nos dão a sensação de estarmos em processos constantes de coparticipação e cocriação de ideias.

Segundo Bordenave (2013), o interesse por participação tem se generalizado com as mais diferentes oportunidades de envolvimento: associações, comunidades, movimentos ecológicos, amigos de bairro, entre outras. O autor lembra que parece que a civilização moderna atingiu o ápice do individualismo massificador e atomizador e, mais tarde, como reação frente à alienação crescente, passou a buscar mais participação coletiva. Há, no entanto, pouca

literatura sobre o tema e uma aparente necessidade de saber em que consiste a participação na construção de uma sociedade mais solidária.

O autor afirma que o entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece. Porém, ela tem acompanhado as formas históricas que a vida social foi tomando – com seus altos e baixos.

Participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros, no sentido afetivo, mas, também participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente do que fazê-las sozinhos, no sentido *instrumental*. Resumindo, participar é inerente à natureza social do homem, desde os tempos mais primitivos, e “a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social” (Bordenave, 2013, p. 16).

Considerando esta premissa inicial sobre a participação do homem no “fazer as coisas”, entendemos que essa característica humana faz parte de todos os aspectos da vida, incluindo, naturalmente, a educação e o espaço físico destinado para uma ação social tão importante, a qual tem como um de seus grandes objetivos promover a inclusão das pessoas na sociedade.

## **Participação, Gestão Democrática e o Ciclo de Políticas**

Com isso em mente, buscamos refletir sobre como a participação do homem na sociedade entrelaça-se com a política. Etimologicamente, esta palavra vem de polis, que significa cidade, para os gregos, sendo, portanto, a vida na cidade, a vida em comum. Política, então, no seu sentido macro, refere-se à organização da vida na cidade, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos. No sentido aristotélico, todo homem é um animal político, porque nenhum ser humano vive sozinho.

Atualmente, há várias considerações sobre o significado da palavra política, e muitos definiram-na como “arte e ciência do governo”. Outros entenderam que a tomada de decisões sobre



assuntos de interesse comum é sempre um ato de poder e, a partir daí, preferiram definir política como o “estudo do poder”. Há, ainda, outras conceituações relacionadas ao Estado, referindo-se à política como “Ciência do Estado”. Contudo, muitos cientistas políticos acham importante ressaltar que a “natureza humana exige a ação livre dos homens como base da política, entendendo que é fundamental orientar as ações humanas em uma direção que seja de conveniência para todos” (Dallari, 1984, pp. 8-9).

Pensando nessas afirmações sobre participação e a natureza política do homem na sociedade, visando à organização, ao bem comum e a direcionamentos para uma sociedade mais justa, reafirmamos a característica do homem como um animal político no sentido amplo do termo. Compreendemos que, na natureza, todos nascem iguais, mas a sociedade é que estabelece diferenças de valor, não naturais. Essa igualdade essencial sempre foi reconhecida, e, portanto, deve ser buscada na organização social, dando oportunidade a todos, desde o momento do nascimento. Dallari afirma, no entanto, que “a ocorrência de conflitos deve ser reconhecida como natural numa sociedade de homens livres, pois as diferenças individuais sempre estarão presentes” (Dallari, 1984, p. 16).

Então, ao observarmos que todos os seres humanos são essencialmente iguais por natureza, “não será justa uma sociedade em que apenas uma parte decida sobre a organização social, para ter sua individualidade respeitada” (Dallari, 1984, p. 17). Assim, problemas políticos são problemas de todos. No âmbito educacional, por exemplo, entendemos que, para a manutenção de um ambiente escolar democrático, como espaço de participação coletiva nas tomadas de decisão, deve existir uma compreensão mais profunda sobre participação e política.

Segundo Paro (2002, p. 13), a “questão da relação entre política e educação escolar costuma aparecer, no âmbito do senso comum, associada a duas posições: uma que nega a legitimidade ou procedência dessa relação e outra que afirma.” No caso da posição que nega a legitimidade dessa relação entre política e educação escolar, há o entendimento de que a escola é o local de transmissão de

conhecimento e, portanto, assuntos de natureza política devem ser enfrentados com uma posição neutra. Esse tipo de posicionamento assume que a escola deve estar a serviço de todos, sem se submeter a determinados interesses de grupos. O problema dessa compreensão é que a escola acaba atendendo aos interesses das classes dominantes, e isso, por si só, faz dela um espaço de ação política por natureza. O autor afirma, então, que a própria educação é um instrumento de ação política.

Neste artigo, pretendemos elaborar questões relativas à participação e à gestão democrática no âmbito escolar, com foco na construção de políticas educacionais dentro de uma instituição de educação profissional e tecnológica. O conceito etimológico de política, exposto anteriormente para reflexão, precisa ser diferenciado do conceito de políticas públicas, institucionais ou educacionais. Primeiramente, porque o termo em outros idiomas, como a língua inglesa, expressa-se por meio de outro vocábulo (*policy*), o que pode ser confuso na literatura, posto que a língua portuguesa usa o mesmo vocábulo (política), para diferentes significados e contextos. Neste caso, referimo-nos ao vocábulo política (*policy*) como programa de ação ou orientação política.

Seguindo mais adiante, abordar a área de análise de políticas educacionais implica fazermos uso de mais de um aporte teórico, pois sua complexidade e extensão impedem que somente uma teoria possa dar conta de tudo. Para o sociólogo Stephen Ball (1993), necessitamos de uma caixa de ferramentas, com diferentes conceitos e teorias, para que possamos avançar e compreender os movimentos a partir de uma perspectiva macro dos sistemas de educação até o nível micro, aquele que leva em consideração a percepção das pessoas e suas experiências.

Primeiramente, é preciso pensar no conceito de política (educacional), pois isso afetará o modo como pesquisamos e como interpretamos os estudos. Segundo Ball (1993), a política pode ser vista como discurso e como texto, implícita uma na outra. Não é nem um nem outro sozinho e, de um ponto de vista mais literário, segundo o autor, podemos dizer que políticas são mediações codificadas de formas

complexas e decodificadas de maneiras complexas. Os textos sofrem influências em vários estágios de produção e são frutos de diversas agendas e perspectivas, pois, no próprio processo de produção, os textos são produto de negociação.

Abordar política como discurso implica em compreender a legislação, por exemplo, como um aspecto de um processo contínuo em que o *locus* do poder está constantemente se movendo, já que, segundo Bowe, Ball e Gold (1992), os diferentes recursos implícitos e explícitos nos textos são recontextualizados e usados de forma a manter ou modificar as perspectivas sobre educação.

Os autores indicados trazem uma proposta de análise de políticas apresentando um ciclo, no qual observamos contextos: o da influência, da produção de texto e da prática. No primeiro contexto, da influência, as políticas são iniciadas e os discursos construídos – é uma arena de embates influenciada por redes, grupos, partidos políticos, governo, processo legislativo. No contexto da produção de texto, há uma articulação da linguagem de interesse do público mais geral e os textos políticos representam a política em si. Temos textos legais, políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos, que precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. O contexto da prática é o contexto em que a política está sujeita à interpretação e recriação, no qual há efeitos e consequências.

É necessário salientar que os contextos não possuem uma ordem sequencial, pois são dinâmicos e atemporais. Essa relação cíclica e processual dos contextos transita entre os espaços macro e micro das políticas. Ainda segundo os autores, os textos físicos possuem uma história interpretacional e representacional e não chegam às escolas pautados por um vazio, nem tampouco são recebidos sem reações. Portanto, o texto e seus leitores possuem histórias.

A noção de “implementação” de uma política não é a mais apropriada, conforme avançam os estudos destes autores, pois as políticas, na verdade, são interpretadas e sujeitas à recriação – são um processo de atuação (*enactment*), como veremos mais adiante. Uma busca por teorizar esse conceito foi feita por Ball, Maguire e Braun

A atuação dos gestores no processo de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Sul-rio-grandense

(2012), em pesquisa realizada em escolas inglesas sobre as práticas de atuação de políticas. Os autores enfatizam a importância de se colocar as políticas em um contexto e compreender mais sobre os processos por trás da atuação. Há sempre um contexto social e uma materialidade na política.

A política como discurso incorpora significados e utiliza de proposições e palavras por meio das quais certas possibilidades de pensamento são construídas e são estabelecidos limites sobre o que é permitido pensar, tendo, como efeito, a distribuição de vozes, que podem se tornar “regimes de verdade”, numa concepção foucaultiana, em que alguns discursos serão mais dominantes que outros. Há um complexo conjunto de processos de interpretação e tradução acontecendo ao mesmo tempo.

Partimos das reflexões feitas até aqui para vislumbrar como se deu determinada atuação de atores em um momento histórico de construção de documentos institucionais, buscando olhar para o discurso e o texto, em níveis macro e micro.

Compreendemos que a construção coletiva de documentos institucionais é uma forma de participação que atende à necessidade básica de participação do homem na tomada de decisões sobre sua vida em sociedade, e, nesse caso, na vida escolar e na organização das instituições que são responsáveis por esse processo inerente ao ser humano – a educação formal.

No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 apresenta, como princípio, a gestão democrática nas instituições escolares, a qual prevê a participação e a tomada de decisões coletivas para a condução dos processos administrativos e pedagógicos, regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996. Apesar de não haver conceituação sobre o tema na Constituição Federal em si, com a LDB, houve avanços no entendimento, por parte da sociedade, de que eram necessários o envolvimento e a participação em conselhos e órgãos representativos das escolas, para que se efetivasse a vontade da comunidade escolar, incluindo professores, alunos, pais, técnico-administrativos e representantes da comunidade externa.

Esses avanços legais foram precedidos por muitos movimentos pró-democracia da sociedade civil, como sindicatos, associações profissionais e científicas, professores, funcionários públicos, moradores de bairros desfavorecidos, durante os anos 70 e 80 no Brasil. Diversos estudos apontam que, antes da aprovação da LDB de 1996, houve experiências de gestão democrática em escolas brasileiras, bem como iniciativas de descentralização do ensino para estados e municípios, provendo subsídios para os anteprojetos de lei, tanto da CF quanto da LDB.

De acordo com Paro (1992), junto com o movimento pela democratização do acesso à educação pública, veio também um movimento pela democratização da gestão das instituições da sociedade, e a eleição geral para governadores dos estados propulsionou esses movimentos. Começaram a ocorrer as eleições para diretores de escola, a criação de conselhos deliberativos e desenvolvimento de planos estaduais de ensino, como, por exemplo, no estado de Santa Catarina, na década de 80.

Os processos democráticos ocorridos nas escolas de 1º e 2º graus à época, reproduziram-se nas universidades, onde deram início aos processos de escolha de candidatos a reitor, enviando-se uma lista tríplice para homologação do Conselho Superior. O autor chama atenção, no entanto, para o risco de caírem no democratismo ou em um populismo irresponsável, apesar das novas práticas democráticas de eleições (Paro, 1992).

O processo de reordenamento jurídico, com a CF, no final dos anos 80, ratificou os movimentos sociais organizados pela sociedade civil e trouxe novas possibilidades para o setor educacional.

Como em uma via de mão dupla, no entanto, a participação na escola não se circunscreve somente à intervenção nos órgãos de governo. Segundo Guerra (2002), a participação refere-se a todas as facetas e âmbitos da vida escolar e nem sempre a legalidade tem a ver com a realidade. Há uma longa história de reivindicações orais e escritas, movimentos, pressões e revoluções para que a organização hierárquica escolar pudesse se tornar uma organização participativa.

Ainda em relação à participação na escola, o autor lembra que há diferentes contextos: o político, o acadêmico e o comunitário.

Em uma democracia, que é uma forma de governo, mas, também, um estilo de vida, o exercício da participação é uma atividade básica na escola, tornando-se um ato educativo em si, trazendo dimensões de formação para o aluno, como o diálogo, a colaboração e a responsabilidade, entre outros.

O autor aborda os temas democracia escolar e escola democrática, lembrando que há contradições que colocam em evidência algumas discrepâncias entre ideologias teóricas e práticas. Como alguns exemplos, o autor (Guerra, 2002, p. 21,22) afirma que

a escola é uma instituição de recrutamento à força, mas que pretende educar para a liberdade; é uma instituição hierárquica que pretende educar na e para a democracia; é uma instituição sexista que pretende educar para a igualdade entre os sexos; é um lugar que procura a diversidade, mas que forma para competências culturais comuns.

Estas contradições podem ajudar a pensar na realidade do ambiente escolar como um lugar permanente de busca de melhoria para a dinâmica democrática nas escolas. Esta realidade precisa se transformar, modificando discurso, atitudes e práticas, mas não de forma isolada. Muito se tem discutido sobre um currículo para a democracia na esfera escolar, mas, transformar a escola sem transformar a sociedade não será suficiente. É necessário que os dois caminhem com o mesmo propósito.

Para este artigo, detemo-nos em um processo específico de participação da comunidade escolar, na construção de documentos legais para amparar uma nova instituição criada dentro de uma Rede Federal de Ensino Profissional.

O Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) faz parte da Rede Federal de Instituições de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Brasil, que são oriundas das antigas Escolas Técnicas e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Com a Lei nº 11.892, de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais (IFs),

surge uma nova configuração dessas instituições, com uma diferente organização administrativa e pedagógica, alterando substancialmente o modo de funcionamento, oferta de cursos e institucionalidade.

Essa alteração institucional trouxe desafios para os gestores, que vinham de uma trajetória profissional na instituição, anterior ao Instituto Federal. Muitos já trabalhavam nas escolas há mais de 20 ou 30 anos, trazendo consigo, experiências e conhecimentos importantes em suas vidas docentes e/ou administrativas. Assumiram cargos de reitores ou diretores gerais de câmpus, enfrentando uma nova configuração administrativa, tendo que atender demandas urgentes e de ordem legal de forma muito rápida. Essas demandas envolviam a elaboração de documentos relevantes para a nova instituição: a construção de estatutos, regimentos, regulamentos, planos de desenvolvimento institucional, projetos político-pedagógicos, organizações didáticas, entre outros.

O começo ou a necessidade institucional para construir os documentos legais da instituição acontece ainda enquanto CEFET, a partir dos Decretos-lei nº 5224/2004 (estatuto) e nº 5225/2004 (Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI), momento em que são emitidas as normativas de estrutura organizacional, competências e grau de autonomia dos CEFETs, dando, inclusive, prazos exíguos para tais construções. Cabe, ainda, ressaltar que houve a necessidade de reorganização e nova construção a partir da transformação em Institutos Federais.

Embora a Constituição Federal (1988) e a LDB (1996) tenham afirmado que a gestão democrática nas escolas públicas faz parte dos princípios legais, essa prática nem sempre operou de forma tão naturalizada, pois diversas ações ainda eram concretizadas por meio de ofícios e demandas formais verticalizadas, no sentido administrativo. A comunidade escolar não se enxergava partícipe e nem ao menos no direito de participar, pois não era uma prática comum.

## Procedimentos metodológicos

Para compreendermos como os gestores, nessa nova configuração administrativa, atuaram e perceberam a participação da comunidade, principalmente durante o processo de construção do PDI, propomos uma roda de conversa com um grupo focal de servidores do IFSul que participou da gestão em diferentes momentos, mas, que têm em comum, o fato de terem sido membros ou presidentes das comissões de construção dos PDIs desde a primeira edição prevista para o Instituto Federal.

Por atuação, o dicionário compreende os termos ação, desempenho e conduta, no sentido mais amplo do termo. Mas para a reflexão proposta no artigo, exploramos o conceito de política de atuação (*policy enactment theory*), de Bowe, Ball e Gold (1992). Os autores não apenas compreendem a escola como espaço permeado por micropolíticas, mas olham para as próprias políticas como conjunto de micropolíticas colocadas em prática – atuantes – no contexto da escola. Portanto, nesse contexto, é necessário diferenciar o conceito de implementação do de atuação. O primeiro trata de um processo de cima para baixo, para fazer uma política funcionar (o texto), e o segundo, a atuação, envolve um processo de participação de todos os atores envolvidos, o que cria uma certa cisão, ou seja, as políticas não são simplesmente implementadas, pois sofrem a ação dos envolvidos, os quais se sentem por elas afetados.

A perspectiva de atuação, nesse sentido, segundo Mainardes e Marcondes (2009), está na compreensão de como a pessoa põe a política em prática,

o que está entre a modalidade da palavra escrita e a da ação (...) algo difícil e desafiador de se fazer. (...) isto envolve um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. (Mainardes e Marcondes, 2009, p. 305).



Tendo esse pressuposto como base para as análises das falas dos participantes do grupo focal, trouxemos para a roda de conversa as seguintes perguntas:

- Como você viu a participação da comunidade acadêmica na construção do PDI e nos outros documentos institucionais construídos durante seu período de gestão ou quando foi da Comissão instituída para tal (estatuto, regimento geral, organização didática, projeto pedagógico, PDI)?
- Atualmente, você avalia que as ferramentas tecnológicas têm mobilizado ou desmobilizado as pessoas nos processos de construção de documentos democráticos na instituição? As pessoas estão participando mais ou menos? Com maior ou menor qualidade?
- Qual foi sua participação/seu papel na construção do PDI e nos outros documentos institucionais construídos durante seu período de gestão ou enquanto servidor atuante no processo? Como foi a sua participação ou atuação como gestor em relação às comissões dos câmpus durante a construção desses documentos?

As respostas dos diretores revelaram discursos que se relacionam com os contextos políticos do momento inicial da criação dos Institutos Federais, do envolvimento da comunidade com essa nova institucionalidade e com a responsabilidade dos gestores frente a essa realidade. Os diretores convidados, e que aceitaram participar da entrevista, fazem parte do grupo de diretores/gestores dos primeiros câmpus da nova institucionalidade do IFSul (Câmpus Pelotas, Câmpus Sapucaia do Sul, Câmpus Charqueadas). Estes câmpus já existiam antes da criação dos Institutos Federais, e, portanto, vieram de uma história diferente dos demais câmpus, implantados com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, logo após o ano de 2008. As comunidades envolvidas nestes câmpus puderam pensar em conjunto na construção dos novos documentos previstos em lei, sendo o PDI, o que destacamos aqui neste estudo.

As respostas foram detalhadamente anotadas pelas autoras deste artigo e os pontos principais de cada resposta puderam ser agrupados em categorias, as quais passamos a relatar, tomando como referência o trabalho de Moraes e Galliazi (2020), que desenvolveram uma abordagem de análise de dados denominada Análise Textual Discursiva (ATD).

## **Discussão e análise**

As categorias que emergiram desse processo de análise são discutidas a partir de excertos das falas, por meio das anotações realizadas pelas autoras, com base nas perguntas feitas durante a conversa e apresentadas a seguir.

### **Marco histórico de democracia e participação**

Com a chegada do IFSul, muda a institucionalidade. Nunca se trabalhou com tanta democratização. Não sabíamos nem como fazer, mas o PDI foi um marco de tudo que se segue a posterior. Realidade nova construir estes documentos. Antes era feito muito no interno, sem a participação dos envolvidos. Eu vejo a construção como um marco de tudo que se segue a posterior. Tudo que veio depois em termos de documentos, a construção do CONSUP, as relações internas e externas, se devem ao PDI e ao processo de construção. Era uma nova realidade, mas que criou uma cultura de discussão ampliada. Antes, era diferente, era de cima pra baixo. As coisas eram construídas em Brasília, no MEC e depois aplicadas. Isso foi revertido. (Diretor-geral A)

Como nós somos mais antigos, as ações democráticas não aconteciam, jamais imaginávamos que poderíamos construir estes documentos. (Diretor-geral C)

Quando teve a primeira participação, eu era gerente de ensino. Inicialmente, a gente recebia muito documento: cumpra-se, e este (PDI) foi o primeiro momento que tivemos para trazer um documento para a comunidade construir. Primeiro: Temos que

fazer isso? Resposta: é a oportunidade de podermos fazer isso... (Diretor-geral D)

Na época do câmpus (X), era algo normal para todos. Entendemos que todos tinham que participar, era algo inerente. Foi um momento histórico e todos foram construídos coletivamente. Era “natural”. Isso não acontecia em todos os institutos e via que não foi em todos assim, não era uma “regra” geral. Então, internamente, era algo bom, natural. Como faríamos ou fazemos hoje para as pessoas participarem? Como reitor, eu entendi isso também, que todos pudessem colocar a mão no processo de criação dos documentos. Até porque eu sabia que se as pessoas não colocassem a mão ali, seria uma letra morta. Enquanto gestores, já tínhamos essa percepção de participação inerente, era parte do processo. A gestão, à época, deixou isso claro, muito consistente. Não tinha como não fazer aquilo. Com a criação de novos câmpus e novos documentos, isso continuou, pois havia sido naturalizado entre os pares. Desafio da consolidação do IFSul, com a expansão, considerando as diferenças. (Diretor-geral F)

Importante que vejamos o que significava esse documento na comunidade externa também. Foi através do PDI que o IF começou a ver onde havia necessidade de mais um câmpus, o que os municípios tinham de riquezas institucionais etc. foi uma maneira de inclusão. Tivemos vários momentos de inclusão na EPT, mas com o IF, pudemos registrar, organizar, sistematizar, ter uma visão mais ampla de inclusão. Foi auxiliar na formação EPT para as necessidades dirigidas para a região. (Diretor-geral C)

Desconfiança, desafio e possibilidades de uma nova forma de construção coletiva e participativa são apresentados à comunidade acadêmica, que tem, de fato, possibilidades de acontecer, considerando o nível de atuação dos atores que estiveram envolvidos no processo, sejam os gestores, sejam os docentes, TAEs e estudantes. A soma das partes foi o que deu concretude e solidez ao processo. Percebe-se que a comunidade se sentiu desafiada a fazer parte do

processo e foi, aos poucos, ampliando sua confiança no processo democrático de construção do planejamento, respeitando a história e o contexto de cada câmpus, bem como a visão de continuidade para cada local.

Paro (2001) reitera que, no campo da liberdade, o papel da gestão escolar está ligado à questão da democracia, pois possibilita ao educando o acesso à arte, à ciência e à tecnologia. É possível acessar um saber histórico que oportuniza apreender o domínio das leis da natureza e seu uso em benefício humano. Além disso, permite a aquisição de valores e recursos democráticos que levam à convivência pacífica entre os homens em sociedade. Este pensamento corrobora com o contexto da escola naquele momento de possibilidade de construção coletiva dos próprios rumos da instituição, visto que diferentes atores trazem seus conhecimentos e experiências de vida para um diálogo em que a troca de saberes faz criar um ambiente rico em diversas áreas do conhecimento.

### **Convencimento da comunidade e nova organização estrutural de reuniões e aulas para possibilitar a participação (tempo)**

O povo falava fora das reuniões - A gente desacreditava no processo. Desconfiavam de que o que fosse colocado no PDI depois fosse se efetivar de fato. Aquela participação da comunidade que foi vindo que suas ações colocadas foram acontecendo na prática isso foi fazendo eles ficarem mais participativos. Fase bastante significativa. (Diretor-geral C)

Docentes participaram muito. Técnico-administrativos (TAEs) também participaram, mas eles não sentiam que a participação disso tinha a ver com eles e os estudantes estavam acanhados (mesmo assim participaram). Achavam que era coisa da gestão, dos servidores. Em 2014 a participação já foi melhor pois já era de conhecimento o significado. Grande número de reuniões e das lideranças de estudantes também trabalharam nessa construção. Reuniões por turnos e depois uma geral, coordenada pela comissão. (Diretor-geral D)

Tínhamos que dizer para as pessoas que era a oportunidade de nós construirmos. Tínhamos que explicar que havia contribuição de outros câmpus e da reitoria, que não era só do câmpus (X). Que o documento teria a visão do câmpus, mas teria a contribuição de todos para a elaboração final. No início, a comissão central veio nos auxiliar para construir. Tínhamos muita participação dos docentes no início. Os TAES tb participaram bastante, mas alguns TAEs não se viam ali, perguntavam o que tinham a ver com aquilo. Tínhamos que explicar que envolvia todos. Os estudantes ainda estavam acanhados. Não entendiam o documento, era coisa de gestão. Posteriormente, mudou a visão, na revisão. Fizemos um movimento mais forte, explicando o que havia acontecido no primeiro, tentamos explicar para que servia o documento, o contexto atual do IF. Conseguimos trazer mais alunos no segundo PDI. (Diretor-geral D)

Observamos o quanto o papel do diretor (gestor) foi e continua sendo importante na organização do processo democrático de construção dos documentos. Durante esse processo, o diretor demonstra sua preocupação com a participação efetiva de toda a comunidade, buscando trazer junto pessoas que, a princípio, desconfiavam do processo e não viam como parte de seu papel contribuir com sua visão pessoal e profissional para concretizar a missão, a continuidade e o crescimento da instituição. O diretor, além da motivação para a participação da comunidade, faz um esforço para organizar os espaços de discussão, a liberação de servidores dos processos administrativos e acadêmicos, a liberação de transporte, alimentação e outras ações necessárias.

### **Noção de pertencimento**

Não acreditavam que isso ia “dar em algo”. As pessoas não acreditavam muito que aquelas contribuições poderiam ser a futura realidade dos IFs. A expressão democracia era terrível, só tínhamos que fazer, não tínhamos o direito de pensar. Aquela

participação da comunidade, com a participação foi tornando cada vez mais significativa a vontade de participação dos servidores. Aquilo que eles colocavam era o que queriam ou não da instituição. Foi uma fase positiva. (Diretor-geral C)

Muitas reuniões foram feitas com a participação significativa da comunidade. A comunidade realmente participou e fomos à Sapucaia fechar o documento com as contribuições. Para resumir, o câmpus (X) participou ativamente dessa construção. As pessoas gostaram de fazer isso, se sentiram bem em poder contribuir. As contribuições dos outros câmpus também foram bem importantes. A Pró-reitoria conduziu bem o processo, tudo era novo. Resumindo, pelo câmpus Pelotas, a participação foi significativa e fizemos um documento democrático. (Diretor-geral B)

Os depoimentos dos diretores que acompanharam o processo de construção dos primeiros PDIs do IFSul coadunam com o exposto sobre democracia, participação e política na gestão escolar, como podemos observar também nesta categoria que emergiu. A comunidade, primeiramente descrente da possibilidade de participação e seu efetivo resultado, sentiu-se pertencente e, ao mesmo tempo, responsável quando teve oportunidade de criar um documento conjunto de planejamento para a instituição.

O papel dos diretores escolares tomou novas proporções, no caso do IFSul, pois foram eleitos como diretores gerais de câmpus, na ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, dentro da nova configuração da Lei nº 11.892/2008. Em estudos sobre a função pedagógica dos diretores de escola, Guerra (2002) aponta que podemos ter funções pobres ou ricas dentro do ambiente acadêmico. As funções de natureza rica referem-se a compromissos com a melhoria da escola, no que diz respeito à pesquisa, às motivações para projetos educacionais, às coordenações pedagógicas, ao estímulo para iniciativas didáticas, à formação de professores e às avaliações internas do processo. As funções de natureza pobre referem-se a burocracias, tramitação de documentos, controle e disciplina, representação institucional e substituição de professores. Podemos

observar, pelos depoimentos anteriores, que o diretor participou de um momento histórico, único, o qual valorizou seu papel de gestor dentro da instituição, de forma que pudesse exercer funções de natureza rica em seu trabalho.

Acompanhando as mudanças e novos processos dentro da instituição, trazemos uma análise das respostas dos diretores à segunda pergunta relacionada à participação na escola, agora com um novo elemento: o uso das tecnologias, principalmente durante e após a pandemia do COVID-19.

### **Noção de esvaziamento ou distanciamento**

Observamos que a categoria anterior, sobre sensação de pertencimento, agora, parece inverter-se, tendo em vista o uso excessivo de tecnologias a fim de buscar a participação na construção de documentos e outros temas na instituição.

Acho que as coisas boas são aquelas que se sedimentam nas entrelinhas, no cafezinho no insight dos encontros. As ferramentas tecnológicas afastaram totalmente essa possibilidade. É prático, posso estar em qualquer lugar, MAS está havendo um exagero nessa concepção e a tecnologia é necessária, mas ela jamais poderia substituir o convívio das pessoas. Esses instrumentos que nos dão facilidade são usados em grande quantidade, dão celeridade, mas afastou as pessoas da discussão. Olhando de fora, nas reuniões institucionais, as pessoas participam menos, se interessam menos pelos temas. É complicado fechar conceitos e história de assuntos tão distantes, só utilizando as ferramentas tecnológicas, defendendo que se priorize sempre a discussão física, que possibilite os encontros, o pensar diferente. A participação da comunidade é aquém do que foi no início, porque havia um acolhimento, havia um sentimento de pertencimento, todos juntos buscando o objetivo final. A questão da novidade era forte, precisávamos quebrar aquele elo de quase desconfiança. Tínhamos que ouvir e fazer as pessoas se sentirem

confiantes. Eu aceito as tecnologias, elas estão aí, mas considero e constato que a participação diminuiu muito na questão qualitativa. As ferramentas diminuem esse processo. (Diretor-geral A)

Nesse sentido, tecnologicamente, as pessoas não olham, sabem que está no drive, mas não tem a discussão, a essência se perde, a democratização e a participação não acontecem. Tá tão fácil que as pessoas não fazem, não participam...tecnologicamente, parece que a pessoa não construiu. É diferente do presencial. Fechamos um parágrafo com a participação efetiva de todos, avançávamos no documento com muita discussão. O importante da discussão é que você não somente escreve, vocês se apropriam do documento, te reconstrói durante o processo. A explicação importante de alguma coisa vinha no meio da discussão. A tecnologia contribui no imediatismo da discussão, mas na qualidade, no incentivo, ela afasta. Ela passou a ser um instrumento de trabalho. (Diretor-geral B)

As tecnologias permitem o processo, mas não estão adaptadas para isso. Não sei, a pergunta é sem solução para isso. Por enquanto...As próprias aulas estão com pouca participação, nível de interação pequeno. (Diretor-geral F)

Estes depoimentos fazem eco com princípios fundamentais de tomadas de decisão democráticas, as quais “caracterizam-se por nascerem do diálogo, da liberdade, da negociação e da valorização racional da opinião de todos” (Guerra, 2002, p. 79). O uso das tecnologias em excesso, ou, mesmo, um uso não disposto para um fim específico, parece ir contra a própria natureza humana, que exige encontro, troca e olhar.

Em suas considerações sobre os condicionantes internos da participação na escola, Paro (2016) conclui que, por ser um processo histórico, a participação democrática não se dá espontaneamente. Por isso, surge a necessidade de se preparar mecanismos institucionais com o intuito de incentivar as práticas participativas. É importante, também, levar em consideração a existência de conflitos, e suas causas



e implicações, na busca pela democratização da gestão escolar, o que se torna uma condição necessária para a luta por objetivos coletivos de longo prazo, como um ensino de boa qualidade.

## **Considerações finais**

A possibilidade de participação da comunidade acadêmica na construção dos documentos legais foi e é um momento importante de afirmação da democracia. Perceber as vozes materializando-se nos textos, nos princípios, objetivos, ações e demais componentes do Plano de Desenvolvimento Institucional foi marco histórico na década de 2000, para o IFSul enquanto CEFET, começando, mais precisamente, em 2005.

Mesmo que a tecnologia oportunize, a pessoas dos diversos câmpus, colocarem suas opiniões nos documentos legais e na construção de PDI, o debate presencial que possibilita troca de argumentos e opiniões de defesa é algo que transcende a participação virtual na construção coletiva dos documentos. A própria entonação da voz e as expressões físicas, como o brilho nos olhos, as movimentações faciais, a gesticulação, a posição corporal, colaboram para o convencimento ou a importância dos argumentos na defesa dos textos.

A opinião virtual, pura e simples, em formulários sem materialização física ou presencial, frustra quem participa e torna cada vez menor essa participação, trazendo uma desmotivação relacionada ao comprometimento com a instituição e ao investimento do tempo dos participantes nessa construção.

Retomando o conceito de atuação (*enactment*) de política(s), Ball, Maguire e Braun (2012) assinalam que são coletivas, criativas e, muitas vezes, cerceadas, e tornam-se resultados de conflitos entre prioridades irreconciliáveis, altas cargas de trabalho e estratégias de tomada de decisão que flutuam entre tentativas de atender aos critérios de adequação e de identificar as melhores soluções possíveis.

Os depoimentos dos diretores gerais sobre a construção do PDI do IFSul fizeram emergir conflitos, contextos, interpretações e

A atuação dos gestores no processo de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Sul-rio-grandense

traduções e, principalmente, a força do princípio da coletividade e da participação organizada em uma gestão democrática, a qual buscou contemplar uma política prevista em lei, mas dependente da prática e da atuação dos atores que compõem a base da estrutura, o que acabou por dar visibilidade ao movimento micro e macropolítico dos contextos de influência, de produção e de prática.

## Referências

- BORDENAVE, J. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 2013.
- BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.** London: Routledge, 1992.
- BALL, S. J. What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, Vol.13, Nº 2, pp. 10-17, 1993.
- BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How Schools do Policy: Policy enactments in secondary schools.** London: Routledge, 2012.
- DALLARI, D. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense. 1984.
- GUERRA, M. **Os desafios da participação: desenvolver a democracia na escola.** Porto: Porto Editora, 2002.
- MAINARDES, J., MARCONDES, M. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- MORAES, R.; GALIAZZI, M. **Análise textual discursiva.** Ijuí: Unijuí, 2020.
- PARO, V. **Escritos sobre Educação.** São Paulo: Xamã, 2001.
- PARO, V. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002.
- PARO, V. **Gestão democrática da Escola Pública.** São Paulo: Cortez, 2016.

## DESVELANDO QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

**Daiane Bender**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**Luciana Neves Loponte**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

### Introdução

O presente artigo é parte da pesquisa realizada no Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica do Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul) câmpus Charqueadas. Do trabalho de conclusão de curso resultou a dissertação denominada: “A apropriação do orçamento dos Institutos Federais (IFs) numa perspectiva de Gestão Democrática”, que originou também um produto educacional intitulado: “Guia Orçamentário do IFSul Saporanga”.

O estudo teve foco e análise na questão orçamentária numa instituição de ensino, e, nesse contexto, é fundamental que o planejamento de um ano letivo, ou de um projeto de ensino de médio (ou longo) prazo, seja feito em conjunto pelas áreas que serão impactadas, envolvendo o setor administrativo, o departamento de ensino, a comunidade acadêmica como um todo, considerando a necessária mobilização de diversos recursos e esforços para cada ação e objetivo delineado. Entendem-se que deve ser em conjunto com a comunidade acadêmica, ou seja, com os sujeitos do ensino, coordenações dos cursos, áreas de suporte, e demais atores sociais, que a administração da escola deverá planejar as aquisições, prioridades, e organização orçamentária para o ano letivo.

## **A questão orçamentária**

Do ponto de vista da participação e da democracia, o sucesso na gestão é um processo em que é necessário mais do que apenas excelentes intenções e sua sistematização, por isso, as condições de implementação e políticas são fundamentais, pois as ideias e propostas sistematizadas precisam ser viáveis e aceitáveis, somente assim é possível o engajamento dos indivíduos envolvidos na construção desse valor, e o alcance efetivo da missão. Em resumo, uma gestão eficaz deve ter boas intenções, recursos e práticas viáveis, e ideias aceitáveis por quem está envolvido (Vieira, 2007; Peroni; Caetano, 2016; Núñez, 2016; Teremussi Neto, 2018).

Assim, não é possível ignorar a dimensão financeira no desenvolvimento de políticas, uma vez que essa se mostra fundamental na viabilidade prática das ações planejadas. Mesmo assim, este tem sido um problema recorrente no campo das políticas educacionais no Brasil: muitas propostas, várias ideias de soluções, porém, sem viabilidade financeira, sem planejamento ou previsão orçamentária para tal, ou com o planejamento de recursos intermediados pelos atores da área privada, do mercado educacional (Vieira, 2007; Ramos, 2015, 2017; Lima et al., 2019; Teremussi Neto, 2018). Por isso, este artigo busca aprofundar o tema orçamentário como aporte fundamental à construção do valor público da gestão democrática.

Além disso, os aspectos financeiros podem, sim, impactar significativamente em uma proposta de gestão democrática escolar, uma vez que temas como precariedade das condições de funcionamento concorrem com a atenção e dedicação daqueles que poderiam estar empenhando esforços na construção de práticas democráticas de gestão (Paro, 2016; Teremussi Neto, 2018).

Ocorre que a insuficiência de recursos materiais e financeiros para a realização das atividades mais elementares, “falta de material didático, espaço físico impróprio para suas funções, móveis e equipamentos deteriorados, formação inadequada do corpo docente, escassez de professores e demais funcionários” (Paro, 2016, p. 90) acabam sendo sempre a prioridade máxima da direção escolar,

deixando que a reconstrução do esquema de autoridade e o desenvolvimento dos mecanismos de participação fiquem apenas no discurso ideológico, não atentando que é preciso exatamente essa construção para transformar a realidade e mudar a lógica atual (Paro, 2016; Fernandes, 2012; Teremussi Neto, 2018).

Paro (2016) também é muito assertivo na fala sobre o aspecto político precedente ao âmbito administrativo da prática escolar pública, uma vez que os objetivos, os fins da escola (aspecto político) antecedem os meios para atingi-los (aspecto administrativo). Da mesma forma, “a prática administrativa só se faz sobre um mínimo de condições, propiciadas pela disponibilidade dos recursos e que, na atual situação do ensino, são sistematicamente negadas pelo Estado brasileiro” (Paro, 2016, p. 96), colocando novamente as condições políticas como condicionantes ao âmbito administrativo, reforçando a importância da militância pelas condições objetivas que garantam o funcionamento administrativo (Paro, 2016; Cavalcanti, 2019; Teremussi Neto, 2018).

Isso reforça que, em primeiro lugar, é necessário que a escola pública se conscientize de que precisa de um novo objetivo, um novo fim, uma nova missão, pois seu público usuário atual não representa a classe dominante, e exatamente por isso, a figura do Estado neoliberal não responde naturalmente às demandas desta escola. É por isso que o objetivo da escola atual deve ter capacidade transformadora, para que a classe trabalhadora assuma o protagonismo, alterando a estrutura de autoridade e poder existente, e se organize com a finalidade de ter suas demandas educacionais atendidas pelo Estado (Paro, 2016; Gracindo, 2007; Ramos, 2015, 2017; Cavalcanti, 2019).

O controle social democrático é necessário para o Estado se sentir pressionado a atuar em favor das demandas dos cidadãos, devendo ser exercido em todas as instâncias, mas principalmente nas unidades mais próximas da população, onde os objetivos e serviços políticos são transformados em práticas (Paro, 2016; Melchior, 1991; Souza; Heller, 2019; Cavalcanti, 2019; Lima et al., 2019; Núñez, 2016; Teremussi Neto, 2018). Desta forma, articulada a uma estrutura administrativa que proporcione este controle social, a destinação e

utilização racional de recursos pode e deve ser desempenhada na realização dos fins e ideais educativos (Melchior, 1991; Gracindo, 2007; Lima et al., 2019; Teremussi Neto, 2018), conduzindo a “uma democrática coordenação do esforço humano coletivo, apta a reivindicar do Estado os recursos necessários e a estar em consonância com os interesses das majoritárias camadas trabalhadoras usuárias da escola pública” (Paro, 2016, p. 126).

Assim, o tema orçamentário é indissociável da gestão, e avaliar fracasso e sucesso, discutir estratégias e processos, apontar soluções ou acusar culpados sem observar o aspecto financeiro é fazer uma análise completamente distorcida e inútil (Paro, 2016; Teremussi Neto, 2018), pois “falar de administração sem o mínimo de recursos necessários é desviar a atenção do essencial para fixá-la no acessório” (Paro, 2016, p. 132).

## **Fluxo Financeiro**

Para darmos sequência ao tema, é importante esclarecer como funciona o fluxo financeiro do contribuinte até as escolas, pois, além dos números envolvidos, entender a origem dos recursos, e seu desdobramento até chegar às instituições, traduz o planejamento político do Estado para a educação, ou seja, entender este processo como um todo significa interpretar a importância que um governo dedica ao desenvolvimento educacional do país (Freitas, 2018; Laval, 2004; Cavalcanti, 2019; Teremussi Neto, 2018).

Existe uma cultura de que o tema de finanças públicas é ignorado pela população brasileira, pois é considerado como assunto complexo, de difícil entendimento, desinteressante. Porém, não há outro meio para desenvolver a participação social no controle da gestão pública, incluindo a educação, se não o conhecimento do assunto para discuti-lo com propriedade, além disso, a compreensão da legislação e do financiamento da educação é fundamental para que as oportunidades sejam bem avaliadas, e os recursos sejam aplicados da melhor forma possível (Almeida; Franco, 2016; Melchior, 1991; Lima et al., 2019).

É importante lembrarmos que uma “nação se compõe de governo e sociedade civil, não bastando somente a participação, por delegação, do governo nas decisões referente ao destino do País” (Melchior, 1991, p. 266), é preciso muito mais, justamente porque a sociedade civil é que precede o governo, e não o contrário. Em contexto democrático, em conjunto com os processos burocráticos internos desenvolvidos pelo governo, devem ser realizados os “controles externos compostos pela representação popular delegada e pela sociedade civil” (Melchior, 1991, p. 267); para tornar a participação efetiva, qualificada, crítica, e o controle social eficaz, é indispensável a apropriação a respeito do tema (Núñez, 2016; Teremussi Neto, 2018).

Iniciamos, então, pela definição de orçamento público disponível no Portal da Transparência, que o define como “o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros)” (Brasil, 2020b), sendo componente desse instrumento a previsão de receitas que o governo estima arrecadar, e onde planeja aplicar tais receitas, através da fixação de despesas.

Ou seja, as receitas são estimadas, pois os tributos, taxas, contribuições e outras fontes de arrecadação ao longo do ano certamente sofrerão variação; ao mesmo tempo que as despesas são fixadas, com a finalidade de garantir que o governo não gaste mais do que arrecade (Brasil, 2020b). Isso explica também por que, geralmente, os governantes tendem a subestimar suas receitas, uma vez que é mais fácil distribuir recursos não previstos, do que justificar estimativas não alcançadas e cortar despesas já planejadas (Melchior, 1991).

Apesar de envolver várias etapas, podemos destacar três leis que devem compor a sistemática do orçamento público segundo a Constituição Federal (CF), de 1988: Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis são propostas pelo Poder Executivo que passam por aprovação pelo Congresso Nacional, permitindo, assim, que os representantes eleitos (deputados e senadores) interfiram neste planejamento a favor das necessidades da população (Melchior, 1991; Brasil, 2020b).

O PPA traduz o planejamento do governo através de diretrizes, metas e políticas para os próximos quatro anos, delineando programas com natureza continuada ou aquelas com duração superior a um ano, servindo como instrumento base para o desdobramento alinhado nas ações da LDO e LOA. A LDO define quais as prioridades e metas para o próximo ano, com o objetivo de alcançar o PPA, especifica a transparência obrigatória necessária e atua como orientadora da LOA (Melchior, 1991; BRASIL, 2020b). A LOA também é anual, devendo estar aprovada até o final do ano anterior à sua execução, é elaborada a partir da LDO, e especifica todos os gastos e investimentos governamentais, definindo os valores a serem aplicados em cada área e para quais finalidades (Melchior, 1991; Brasil, 2020b), dentro dela estarão contemplados: a) o orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e da indireta, inclusive fundações; b) o orçamento de investimento das empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto; c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados. (Melchior, 1991, p. 269).

Resumidamente, poderíamos dizer que o PPA demonstra onde aquele governo planeja chegar; a LDO define as prioridades e caminhos para alcançar o PPA; e a LOA mostra como será feito na prática, por isso que a LOA tem papel central na importância para o controle social.

Após a aprovação da LOA, o Poder Executivo divide o orçamento de cada unidade em quotas trimestrais, com o objetivo de viabilizar o funcionamento dessas unidades sem perder de vista o equilíbrio entre receita e despesa, garantindo a saudabilidade de tesouraria (Melchior, 1991). Porém, ao longo do ano essas quotas podem sofrer alterações, mudando a trajetória de gastos planejada, fazendo com que as despesas sejam contidas, ou investimentos antecipados, por exemplo.

A partir da liberação dessas quotas é que cada unidade pode comprometer seus créditos orçamentários com a emissão de notas de empenho. O empenho é o documento que cria a obrigação de pagamento pelo órgão, vinculado a um prévio processo de compra ou contratação, sendo que o valor empenhado compromete o respectivo



crédito orçamentário, impedindo nova utilização, servindo como um instrumento de programação orçamentária (Melchior, 1991; Abreu; Guimarães, 2014).

As despesas podem ser classificadas em dois grandes grupos, observando a flexibilidade que o governo tem para executar: as despesas obrigatórias e discricionárias (Gadelha, 2017). As despesas obrigatórias são a maior parte delas, pois a maioria dos recursos arrecadados pelo governo já tem destinação legal, contempla compromissos que não podem ser descumpridos por força constitucional/legal, presentes na LDO em todos os anos, como por exemplo, a folha de pagamento, a seguridade social, dívida pública e transferências para estados e municípios (Gadelha, 2017; Abreu; Guimarães, 2014).

As despesas discricionárias são aquelas em que o governo tem maior poder de decisão, liberdade e flexibilidade para suas realizações, estando condicionada sua execução, à disponibilidade orçamentária, e essas podem ser divididas em despesas correntes/de custeio, e despesas de capital/investimento (Gadelha, 2017; Abreu; Guimarães, 2014). A pesquisa, aqui proposta, procura o aprofundamento da análise e discussão em cima dessas despesas discricionárias, justamente por serem aquelas em que existe o poder de decisão sobre sua execução.

As despesas de custeio estarão relacionadas à compra de bens, materiais de consumo e serviços que servem para manter a prestação dos serviços existentes pelo órgão, assim como realizar obras de conservação, conforme o § 1º do artigo 12 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964: “Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.”

Já as despesas de investimento, ou despesas de capital, são aquelas que atribuem incremento ao patrimônio da instituição, geralmente está relacionado à expansão dos serviços prestados pelo órgão, através da obtenção de bens permanentes, considerados bens que não perdem sua identidade física ou têm durabilidade de mais de dois anos. Conforme o Ministério da Economia (Brasil, 2020c):

Despesas relacionadas com aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão (Brasil, 2020c).

Para auxiliar na sintetização do tema, a Figura 1 ilustra a sistemática do Orçamento Público discutida até aqui.

**Figura 1 - Orçamento Público**



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Paralelo e condicionada a essa sistemática, existem os planos e programas nacionais, regionais, setoriais, como é o caso da educação, que tem seu desdobramento em âmbito nacional, estadual e municipal (Melchior, 1991). Assim, temos o desmembramento da disponibilidade orçamentária por unidade, em que cada escola terá seus limites disponíveis para despesas de custeio e investimento. Da mesma forma, existe o fluxo de receitas da educação, ou seja, as fontes que dão origem ao financiamento do sistema educacional brasileiro, delineado pela legislação.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz em seu artigo 205 a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família”, estabelecendo, dessa forma, que o financiamento e aporte para esse direito devem ser sustentados pelos recursos públicos e diretamente pelas famílias, sendo as escolas públicas estabelecidas como

gratuitas, no artigo 206 desta mesma Constituição (Brasil, 1988; França, 2016).

A primeira vinculação está no artigo 212, que estabelece o percentual mínimo da receita de impostos a serem recolhidos pelos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE<sup>1</sup>):

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

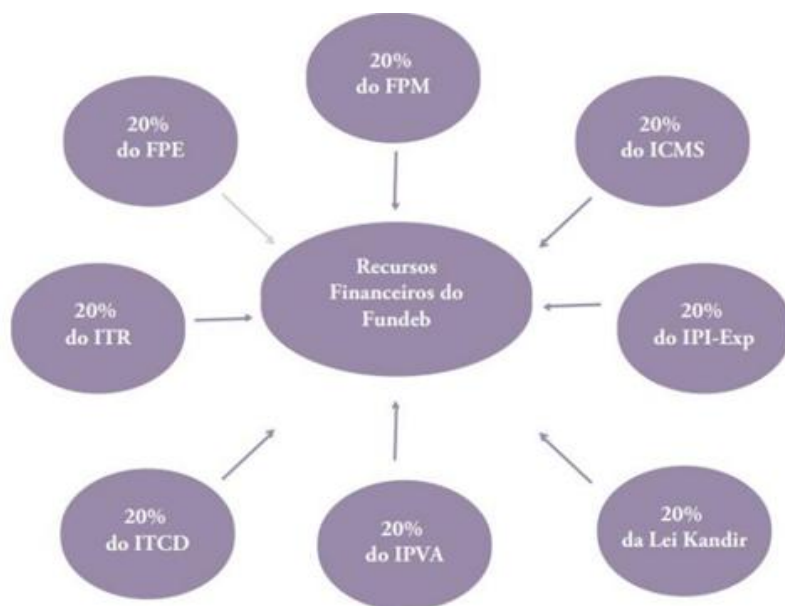
O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) é o resultado dessas arrecadações, como vemos na Figura 2, que reúne em um único fundo contábil o recolhimento dos entes da federação e redistribui para o financiamento da educação básica, com a finalidade de reduzir as desigualdades entre as redes de ensino, usando como critério de distribuição o número de alunos matriculados (Amaral *et al.*, 2016; França, 2016).

A segunda vinculação constitucional também está no artigo 212, no §5, estabelecendo “como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salárioeducação, recolhida pelas empresas” (Brasil, 1988), inicialmente destinada apenas ao ensino fundamental, mas aplicada atualmente a toda educação básica em função da alteração feita pela Emenda Constitucional 53/2006. É chamada “salárioeducação” porque sua contribuição definida é de 2,5% a ser calculada sobre o total de remunerações pagas aos empregados vinculadas à empresa (Brasil, 1988; França, 2016).

---

<sup>1</sup> A definição das ações que podem ser consideradas para MDE estão no artigo 70 da LDB 9.394/96, mas, resumidamente, englobam todas as ações desenvolvidas para que os objetivos básicos da educação em todos os níveis sejam alcançados, ou seja, tudo que está direcionado a proporcionar educação de qualidade para todos, por exemplo: compra de materiais e equipamentos; contratação e capacitação de profissionais da educação; material didático; serviços de manutenção etc.

**Figura 2 - Recursos do FUNDEB**



Fonte: Amaral *et al.*, 2016, p. 15.

O total arrecadado é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo que existe a retenção de 1% como taxa de administração para a Secretaria da Receita Previdenciária. Após a dedução da taxa de administração, o FNDE repassa 90% dos recursos disponíveis em três quotas, sendo uma quota federal e duas quotas para estados e municípios. Os outros 10% são aplicados diretamente pelo FNDE em programas para alcance da universalização da educação básica (Amaral *et al.*, 2016; França, 2016).

A terceira vinculação foi estabelecida na Emenda Constitucional 59/2009, que alterou o artigo 214 da Constituição Federal, em que determina que a partir de 2009, todo Plano Nacional de Educação (PNE) deve definir uma “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (Brasil, 1988, art. 214). A vinculação garante, então, que, caso o percentual estabelecido não seja atingido com as duas primeiras vinculações, deverá haver complementação em outros formatos, como através de bolsas de estudos, subsídios de financiamento estudantil,

expansão da educação profissional e tecnológica (Amaral et al., 2016; França, 2016).

No caso do PNE vigente (2014-2024), o percentual estabelecido foi de 7% do produto interno bruto (PIB) até 2019, e 10% até 2024, sendo que os últimos dados registrados mostram, conforme o relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, que em 2017 e 2018, o indicador manteve-se em 5% (Brasil, 2020a; França, 2016).

Por fim, além das três vinculações institucionais, temos também uma quarta fonte de recursos para a educação brasileira, garantida com a Lei nº 12.858/2013, que determina que uma parte dos resultados obtidos na exploração de petróleo e gás natural seja destinada à saúde e educação pública (França, 2016). Assim, podemos resumir, na Figura 3, a vinculação legal que financia a educação pública brasileira.

**Figura 3 – Financiamento da Educação**



Fonte: Amaral et al., 2016, p. 20.

Além dessas vinculações, existe também a possibilidade de as unidades escolares receberem recursos financeiros referente a emendas parlamentares, e repasses de apoio da União, relativo a programas com específicas finalidades e regramentos, ou seja, recursos que só podem ser destinados a determinadas ações, como a

alimentação escolar, compra de materiais pedagógicos, transporte escolar, aquisição de livros, saúde escolar e manutenção da escola (Gracindo, 2007).

Entretanto, a respeito da destinação da verba, quando falamos especificamente sobre o financiamento da Educação Profissional, é importante destacar que não está integralmente direcionada às instituições públicas, uma vez que está distribuída da seguinte forma: financiamento público Estatal (Rede Federal, Redes Estaduais e algumas escolas do município), financiamento particular através de pagamento de mensalidades (Escolas privadas, Confessionais, Comunitárias, Sindicais), Sistema “S” (Universidades, Escolas Corporativas, Programas de treinamento e capacitações, Lei Aprendizagem, Projeto Pescar, Projeto Formare e Fundações) e fundos públicos (Fundo do Amparo do Trabalhador – FAT, Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito – FUNSET, Fundo de Universalização dos Serviços e Telecomunicações – FUST e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) (Grabowski, 2010; Silva; Lima; Silva; Cacho, 2015). Isso faz com que o recurso da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), que já é escasso e limitado, acabe não chegando integralmente na “ponta final”, tendo em vista que uma parte considerável é apropriada pelo setor privado e organizações sociais no processo de distribuição.

## **O orçamento do IFSul e do Câmpus Sapiroanga**

Para falarmos da questão orçamentária nos IFs, vale um pequeno resgate histórico que contextualiza a importância do tema no atual momento, e evidencia a mudança que temos em curto espaço de tempo quando se trata da concentração de políticas públicas voltadas à educação. Em Pacheco (2010), na apresentação de sua obra, o autor nos fala, com otimismo, da chegada de tempos prósperos e felizes para a educação, tendo em vista a quantidade de projetos voltados à expansão da educação em todos os âmbitos.

Porém, ao observarmos a evolução orçamentária do IFSul desde 2014<sup>2</sup>, considerando apenas custeio e investimento, percebemos que o período de prosperidade e otimismo já passou, e o cenário que encontramos agora, em matéria orçamentária, é de recessão. Analisando a Tabela 1, percebemos um decréscimo de 37,9%, entre 2020 e 2014, na soma de custeio e investimento, enquanto temos um crescimento no número de matrículas, que chega a 6,7%, em 2019, como podemos ver na Tabela 2. Ocorre também um decréscimo significativo nas matrículas de 2020, e nos perguntamos o quanto desse resultado é consequência do orçamento obliterado dos anos anteriores.

**Tabela 1 - Orçamento Investimento e Custeio no IFSul**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>IFSUL Custeio</b>	R\$ 43.629.410	R\$ 44.404.023	R\$ 47.379.409	R\$ 44.731.032	R\$ 44.601.716	R\$ 43.690.348	R\$ 43.806.023
Varição Anual		1,8%	6,7%	-5,6%	-0,3%	-2,0%	0,3%
Varição desde 2014		1,8%	8,6%	2,5%	2,2%	0,1%	0,4%
<b>IFSUL Investimento</b>	R\$ 30.086.587	R\$ 24.154.903	R\$ 8.215.825	R\$ 7.403.235	R\$ 5.490.903	R\$ 7.062.525	R\$ 1.935.105
Varição Anual		-19,7%	-66,0%	-9,9%	-25,6%	28,6%	-72,6%
Varição desde 2014		-19,7%	-72,7%	-75,4%	-81,7%	-76,5%	-93,6%
<b>IFSUL Custeio + Investimento</b>	R\$ 73.715.997	R\$ 68.558.926	R\$ 55.595.234	R\$ 52.134.267	R\$ 50.092.619	R\$ 50.752.873	R\$ 45.741.128
Varição Anual		-7,0%	-18,9%	-6,2%	-3,9%	1,3%	-9,9%
Varição desde 2014		-7,0%	-24,6%	-29,3%	-32,0%	-31,2%	-37,9%

Fonte: Dados fornecidos pela PROAP do IFSul (2020), tabela elaborada pelas autoras.

**Tabela 2 - Matrículas IFSul**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>IFSUL Matrículas</b>	16.220	15.911	14.583	13.885	17.669	17.311	13.679
Varição Anual		-1,9%	-8,3%	-4,8%	27,3%	-2,0%	-21,0%
Varição Acumulada		-1,9%	-10,1%	-14,4%	8,9%	6,7%	-15,7%

Fonte: Dados fornecidos pela PROEN do IFSul (2020), tabela elaborada pelas autoras.

<sup>2</sup> Foram considerados os dados a partir de 2014, tendo em vista que, antes deste período, O IFSul ainda não estava com todas as unidades implantadas, o que poderia trazer distorção à análise proposta. Da mesma forma, não foi incluso o ano de 2021 na análise, tendo em vista a não conclusão do exercício.

Ao olharmos apenas os valores de investimento, o cenário evidencia ainda mais a defasagem orçamentária, pois a disponibilidade orçamentária de investimento decresceu em cinco dos seis exercícios analisados, chegando ao decréscimo de 93,6% quando comparamos 2020 a 2014. Apesar do orçamento de custeio apresentar uma variação um pouco diferente, também percebemos queda na variação anual de três exercícios (2017, 2018 e 2019) e praticamente um valor estagnado (crescimento de apenas 0,4%) quando comparando 2020 ao primeiro ano da análise, 2014.

Considerando que a maior parte das despesas vinculadas ao orçamento de custeio está relacionada à contratação de serviços terceirizados, como limpeza, oficial de manutenção, vigilância, cabe, aqui, a reflexão a respeito, novamente, do papel mínimo assumido pelo Estado, uma vez que esses serviços, hoje contratados pelas instituições e terceirizados a empresas privadas, já foram realizados por servidores públicos, no passado, mas acabaram sendo extintos à medida que as funções foram consideradas não “estratégicas” à oferta do serviço pelo Estado – mesmo sendo absolutamente necessários e essenciais para a manutenção do atendimento público das instituições. Ocorre, então, que o orçamento dessas instituições públicas é massivamente consumido pelos contratos de prestação de serviços com empresas terceirizadas, concretizando duas frentes do neoliberalismo: a transferência de recursos públicos ao setor privado e o enfraquecimento da instituição pública com a menor disponibilidade de recursos para manter e ampliar suas atividades e seu atendimento (Santos, 2019; Del Pino, 2020).

Vale lembrar que esses serviços terceirizados contam minimamente com reajustes anuais garantidos pela legislação, e assim, com a verba de custeio diminuindo, e as despesas de contratação de serviços básicos aumentando, é possível deduzir que as compras de materiais e recursos para práticas pedagógicas, visitas técnicas, participação em congressos e eventos científicos, contratações não essenciais serão diminuídas (ou excluídas).

A seguinte equação nos conduz a refletir sobre como gerenciar a situação quando não houver mais nada a ser “cortado”; e quando o



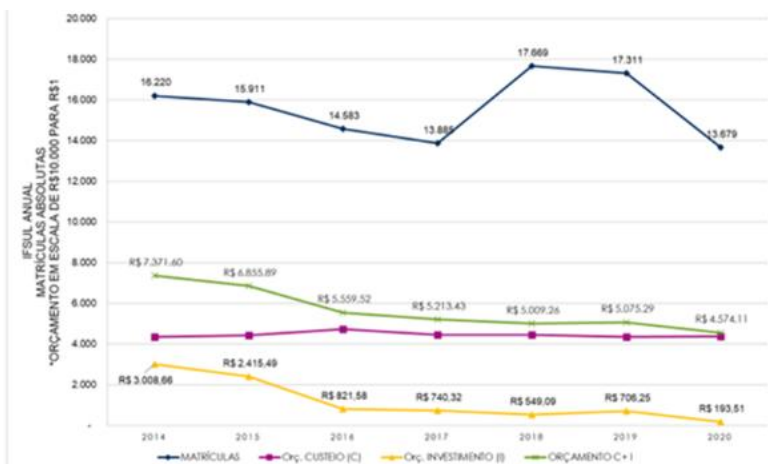
orçamento disponível não for suficiente nem mesmo para cobrir os gastos com o básico, o mínimo essencial para viabilizar o funcionamento da instituição? A instituição passará a ter que escolher qual dos serviços essenciais é menos essencial?

Certamente, essa trajetória orçamentária impacta na qualidade do serviço oferecido pela instituição, bem como na proposta de desenvolvimento de uma gestão democrática, pois, mesmo que a destinação de recursos seja pouco flexível devido à legislação pertinente, que preestabelece sobre os itens para utilização desses recursos (Almeida; Franco, 2016), qualquer possibilidade de participação da comunidade nas decisões sobre orçamento fica minimizada ou inviável quando os recursos disponíveis são apenas suficientes para a manutenção dos serviços essenciais.

O Gráfico 1 reúne as informações de matrículas (absolutas) e orçamento de custeio e investimento (em escala de R\$10.000 para R\$1), demonstrando uma instituição que busca o crescimento na oferta de matrículas, mas que precisa administrar uma tendência de contenção orçamentária que não acompanha minimamente os reajustes anuais de serviços contratados. Vale, ainda, destacar que uma análise que contemple não apenas o quantitativo de matrículas, e possa avaliar com profundidade a evolução da qualidade do serviço desenvolvido pela instituição neste período seria interessante e significativa, entretanto, consiste em uma limitação desta pesquisa que poderia ser abordada em estudos futuros.

Em tempo, percebe-se que a disponibilidade de orçamento de investimento é decrescente e impossibilita o planejamento de projetos maiores ou de longo prazo, como, por exemplo, a ampliação de área construída, para construção de refeitórios, mais salas de aula, bibliotecas mais amplas, espaços de convivência etc. Cancelar a contratação de serviços como energia elétrica, água e saneamento, telefonia e serviço de dados, segurança e limpeza tornaria o funcionamento da escola inviável, e dessa forma, a discussão com a comunidade sobre prioridades orçamentárias perde sentido.

**Gráfico 1 – Matrículas e Orçamento do IFSul**



Fonte: Dados fornecidos pela PROAP e PROEN do IFSul (2020), gráfico elaborado pelas autoras.

É importante também analisarmos o retrato orçamentário na unidade escolar foco desta pesquisa, o IFSul Saporanga. No entanto, a primeira constatação a ser considerada é justamente a indisponibilidade de acesso a esses dados, mediante a busca documental realizada em arquivos institucionais, no site da instituição (do IFSul) e da unidade (IFSul Saporanga), e também com servidores responsáveis pela gestão atual e anteriores. A busca dos dados em sua fonte mais próxima (a própria unidade) foi malsucedida, mesmo com as diversas e insistentes tentativas de acesso aos dados com os servidores responsáveis, resultando na obtenção de poucos dados, incompletos, ou números que foram planejados, sem a informação final de execução ou dos resultados oficiais, e ainda a negativa e as ausências de respostas aos convites de participação nesta pesquisa.

A obtenção dos dados oficiais de orçamento só foi possível após um mês da solicitação à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento (PROAP), localizada da Reitoria do IFSul, e mesmo assim, após algumas tentativas insistentes sobre a importância dos dados para esta pesquisa. A complexidade em percorrer esse caminho, a notória falta de transparência e as dificuldades enfrentadas para essa

busca apenas evidenciam ainda mais a necessidade e a relevante contribuição a qual essa investigação se propõe.

Observando a Tabela 3, é possível perceber o que aconteceu com a unidade de Sapiranga: após sua abertura no ano de 2014, quando o IFSul estava na final da fase III de expansão e o câmpus ainda contava com o apoio orçamentário da reitoria, houve crescimento no orçamento apenas nos dois primeiros anos, sendo registrada uma redução de 22,2% no terceiro ano (2017), e após isso, um “retrocesso orçamentário”, em que a instituição precisou gerenciar seu funcionamento de 2018 a 2020 com orçamento inferior a 2016, chegando em 2020 com uma redução total no orçamento de 13,2% em relação a 2015.

**Tabela 3 - Orçamento Custeio e Investimento IFSul Sapiranga**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>IFSUL Sapiranga Custeio</b>	R\$ 300.000	R\$ 1.237.638	R\$ 1.486.927	R\$ 1.140.143	R\$ 1.081.029	R\$ 1.343.243	R\$ 1.298.381
Variação Anual		312,5%	20,1%	-23,3%	-5,2%	24,3%	-3,3%
Variação desde 2014		312,5%	395,6%	280,0%	260,3%	347,7%	332,8%
<b>IFSUL Sapiranga Investimento</b>		R\$ 121.556	R\$ 224.852	R\$ 192.337	R\$ 423.387	R\$ 174.023	R\$ 19.342
Variação Anual			85,0%	-14,5%	120,1%	-58,9%	-88,9%
Variação desde 2015			85,0%	58,2%	248,3%	43,2%	-84,1%
<b>Sapiranga Custeio + Investimento</b>	R\$ 300.000	R\$ 1.359.195	R\$ 1.711.779	R\$ 1.332.480	R\$ 1.504.417	R\$ 1.517.265	R\$ 1.317.723
Variação Anual			25,9%	-22,2%	12,9%	0,9%	-13,2%
Variação desde 2015			25,9%	-2,0%	10,7%	11,6%	-3,1%

Fonte: Dados fornecidos pela PROAP do IFSul (2020), tabela elaborada pelas autoras.

Na contramão desse comportamento, aparece, na tabela 4, o número de alunos matriculados nessa instituição, com expressivo crescimento em praticamente todos os anos (exceto em 2016), o que evidencia e eleva os desafios a serem superados pela administração da unidade.

**Tabela 4 – Matrículas IFSul Sapiranga**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IFSUL Sapiranga Matrículas	91	236	211	312	323	414	467
Varição Anual		159,3%	-10,6%	47,9%	3,5%	28,2%	12,8%
Varição desde 2014		402,1%	348,9%	563,8%	587,2%	780,9%	893,6%

Fonte: Dados fornecidos pela CORAC do IFSul Sapiranga (2020), tabela elaborada pelas autoras.

Ou seja, se por um lado a disponibilidade orçamentária esteve cada vez mais restrita e limitada, por outro, o crescimento no número de alunos demanda mais gastos, principalmente com despesas básicas de custeio, e o ápice desse “descolamento” podemos ver no ano de 2020, em que o IFSul Sapiranga registrou seu maior número de alunos matriculados, e precisou gerenciar seu menor orçamento desde o início de seu funcionamento pleno.

Além disso, vale, também, olharmos atentamente para os recursos de investimento, que somente apresentaram um crescimento expressivo em 2018, com aplicação da verba em equipamentos para as disciplinas práticas do curso integrado de eletromecânica, mobília escolar e infraestrutura de informática. No ano de 2018 e 2019, também ocorreram as primeiras obras de ampliação de sua estrutura inicial, com a construção da quadra poliesportiva e a instalação de salas de aula modulares, para atender o ingresso considerável de alunos.

Porém, nenhuma dessas obras foi realizada com recursos próprios da unidade, sendo custeada por recursos da reitoria do IFSul ou através de projetos aprovados em emenda parlamentar<sup>3</sup>. O que ocorre a partir disso é a inviabilidade no crescimento de turmas ou planejamento de novos cursos devido à falta de espaço e estrutura como um todo: não há mais disponibilidade de salas de aula para essa ampliação, não há recursos para viabilizar a expansão da biblioteca, por

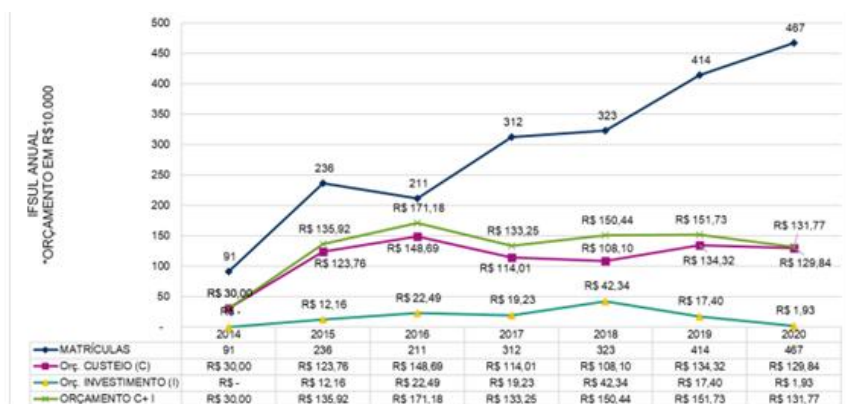
---

<sup>3</sup> A emenda parlamentar é um instrumento de participação do Congresso Nacional no orçamento anual, através dela que os Deputados podem incluir novas programações orçamentárias com a finalidade de atender demandas das comunidades que representam. No Brasil, o orçamento é elaborado pelo poder Executivo, e desta forma, a participação direta dos parlamentares nesse arranjo é feita por meio das emendas.

exemplo (em espaço físico e acervo), então, é indispensável mais investimento para que o serviço público oferecido continue crescendo.

O Gráfico 2 reúne as informações de matrículas e orçamento de custeio e investimento (em escala de R\$10.000) no IFSul Sapiranga, e mostra o quanto as curvas orçamentárias e de matrículas vão se distanciando cada vez mais ao longo do tempo, sendo que iniciaram e seguiram muito próximas até 2016. Certamente, esses dados instigam a reflexão sobre quais serão os impactos para os serviços prestados sem a adequada destinação de recursos para a escola, e dessa forma, propõe-se que o produto educacional a ser desenvolvido traga, além desses dados, a aplicação das verbas, na tentativa de ilustrar o que está sendo atendido e o que precisa ser melhor contemplado em termos orçamentários.

**Gráfico 2- Matrículas e Orçamento do Câmpus IFSul Sapiranga**



Fonte: Dados fornecidos pela PROAP do IFSul e CORAC do IFSul Sapiranga (2020), tabela elaborada pelas autoras.

Da mesma forma, vale destacar que os critérios para a distribuição dos recursos orçamentários dentro do IFSul estão passando por uma reavaliação. Inicialmente, quando foi institucionalizado, a divisão de recursos era feita considerando a matriz orçamentária aprovada pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), que pondera a distribuição considerando vários aspectos de cada unidade, como quantitativo de matrículas, carga horária, tipos e

natureza de cursos, variação no IPCA, localização e aspectos demográficos etc. (CONIF, 2019).

Entretanto, o cálculo da matriz só era aplicado no IFSul aos câmpus com mais de cinco anos de existência, pelo entendimento de que, dentro desse período, a unidade escolar ainda não teria alcançado sua plena implantação, e dessa forma, a disponibilidade orçamentária era estabelecida de acordo com a “idade” do câmpus – todos os câmpus com a mesma idade recebiam o mesmo valor, independente dos critérios da matriz CONIF. Ocorre que, a partir de 2020, essa metodologia se esgotou, tendo em vista que todos os câmpus atingiram os cinco anos de implantação, precisando ser revista, e dessa forma, não há no momento atual, um claro método de distribuição de recursos entre as unidades do IFSul. A metodologia da matriz também está sendo discutida no âmbito nacional (CONIF, 2021).

Assim, como exemplo de um dos impactos ao IFSul Sapiranga, o baixo orçamento de investimento limita, por exemplo, a implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo em vista que a escola não possui refeitório ou mesmo ambiente adequado para receber, preparar, armazenar ou processar alimentos para serem fornecidos aos alunos. O PNAE é uma referência positiva do Brasil para o mundo, tendo em vista sua amplitude que visa atender todos os alunos da educação básica, e suas características que privilegiam o desenvolvimento dos pequenos produtores e agricultores locais, fortalecendo atividades cooperativas na comunidade, e atuando como um mecanismo de intervenção do Estado para o fomento do desenvolvimento local (Vilela *et al.*, 2019).

Porém, isso só é possível quando, além de legislação específica, há destinação de verba suficiente para implantar e custear o programa, o que não acontece no IFSul Sapiranga. Ou seja, assim como mencionado em Vilela *et al.* (2019), o IFSul Sapiranga também é uma das instituições que devolvem a verba que é descentralizada pelo PNAE, fazendo, assim, com que o público da escola deixe de fazer uso de uma disponibilidade orçamentária exclusiva, devido à estrutura inadequada ou orçamento necessário insuficiente.

Logo, o que podemos desenvolver a respeito do tema orçamentário com a comunidade? Neste caso, a apropriação do assunto, a conscientização dos envolvidos, o esclarecimento dessas informações, bem como o compartilhamento de propostas que a escola planeja desenvolver e construir coletivamente, no caso da disponibilidade de recursos.

Dessa forma, inicia-se a construção da gestão democrática pois o estabelecimento do controle social é um avanço, que começa pelo diálogo aberto e claro com a comunidade e pela apropriação das informações, para que as discussões sejam qualificadas, a relação escola e comunidade seja fortalecida, e essa população esteja munida de instrumentos que possibilitem uma proposta de intervenção nas despesas públicas (Melchior, 1991; Souza; Heller, 2019).

## **Considerações finais**

Este artigo nos permite entender o fluxo orçamentário da educação, seu financiamento, sua distribuição e utilização. No estudo realizado no âmbito do mestrado do ProfEPT, sobre a construção orçamentária democrática no contexto escolar, foi possível perceber a importância do papel da escola na construção de sujeitos que se coloquem na sociedade como protagonistas, pois, o desenvolvimento dessa discussão orçamentária aliado a outras práticas que promovam a experiência de educação cidadã são fundamentais na preparação dos indivíduos para o pleno exercício social, para se entenderem como sujeitos que não apenas fazem parte dessa sociedade, mas que são capazes de identificar suas lacunas e deficiências, e trabalhar coletivamente na sua transformação.

## **Referências**

ABREU, Welles Matias de; GUIMARÃES, Daniela Rode. **Gestão Orçamentária e Financeira**. Brasília: ENAP, 2014. Curso Gestão do Orçamento Público.

ALMEIDA, Sara Castro de; FRANCO, Elize Keller. Administração dos recursos financeiros no contexto da gestão democrática. **Revista de Administração**

**Educacional**. Recife, v. 1, nº 2, p. 17-35, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ADED/article/download/23100/18828>. Acesso em: 11 mar. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso; *et al.* Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE) – Caderno Temático 11. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/1-Cadernos/11Caderno.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-3o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2020>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Orçamento Público, 2020b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma Mais Brasil**. Glossário, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ajuda/glossario>. Acesso em: 11 mar. 2024.

CAVALCANTI, Ana Claudia Dantas. Movimento Ocupa em Pernambuco: por um diálogo estimulado na Educação. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v.44, nº 3, e80861, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623680861>. Acesso em: 27 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - CONIF. **Metodologia da matriz orçamentária da rede de ensino profissional e tecnológico de 2020**, 2019. Disponível em: <https://www.ifms.edu.br/gestao/planejamento/orcamento/metodologia-da-matrizconif-2020.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - CONIF. **Conselheiros(as) voltam a se reunir presencialmente e orçamento da Rede Federal domina a pauta do encontro**, 2021. Disponível em: <https://portal.conif.org.br/br/component/content/article/84-ultimas->



[noticias/4453-conselheiros-as-voltam-a-se-reunir-presencialmente-e-orcamento-da-rede-federal-domina-a-pauta-do-encontro?Itemid=609](#).

Acesso em: 20 nov. 2021.

DEL PINO, Mauro Augusto Burkert. A universidade pública e o Future-se: a valorização do capital como centro das relações acadêmicas. **Revista de Educação Pública**, v. 29, p. 1-12, jan/dez, 2020. ISSN 2238-2097. Disponível em:

<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/10489/pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

FERNANDES, F. C. M. Uma prática de planejamento participativo desenvolvida no Instituto Federal do Rio Grande do Norte. **Holos**, Natal, Ano 28, vol. 2, p. 87-95, 2012. Disponível em:

<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/851>. Acesso em 31 ago. 2020.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação – limites e avanços do Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Holos**, v. 6, p. 188-198, out. 2016. ISSN 1807-1600. Disponível em:

<https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4999>. Acesso em: 27 set. 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A Reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: 2018, 160p.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao Orçamento Público**.

Brasília: ENAP, 2017. Curso Introdução ao Orçamento Público. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>. Acesso em 19 ago. 2020.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**. Orientador: Jorge Alberto Rosa Ribeiro. 2010. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2010.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Técnico em Gestão Escolar.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/11gesdem.pdf>. Acesso: em 17 ago. 2020.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução de Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004, 324p.

LIMA, João Paulo Costa; *et al.* Financeirização e Oligopolização no Ensino Superior Privado-Mercantil Brasileiro: a sestra e a destra numulárias no âmago da educação. **FINEDUCA** - Revista de Financiamento da Educação, v.

9, n. 2, mar. 2019. ISSN 2236-5907. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/82457>. Acesso em: 02 set. 2021.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: Gestão Democrática dos Recursos Financeiros Públicos em Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 72, n. 172, p. 262-290, set./dez. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.72i172.1278>. Acesso em: 11 mar. 2020.

NÚÑEZ, Tarson. **Sociedade civil, política e democracia**: experiências de participação no Rio Grande do Sul 1989–2014. Orientador: Paulo Peres. 2016. 206 f. 141 Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/156392>. Acesso em: 18 set. 2021.

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os Institutos Federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Natal: IFRN, 2010. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/1013>. Acesso em: 15 fev. 2020.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Atuação em Rede e o Projeto Jovem de Futuro: a privatização do público. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 407-428, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623653910>. Acesso em 17 set. 2021.

RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Brasil contemporâneo: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. In: **Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE**. Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília, 2015. 292p. Disponível em: [https://www.cgее.org.br/documents/10195/11009696/CGEE\\_Mapa\\_Web\\_120\\_22016\\_10255.pdf](https://www.cgее.org.br/documents/10195/11009696/CGEE_Mapa_Web_120_22016_10255.pdf). Acesso em: 09 mar. 2021.

RAMOS, Marise. Ensino Médio Integrado: lutas históricas e resistências em tempos de regressão. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista**, v. 1, n. 1, p. 27- 49, 2017. ISSN: 2594-4827. Disponível em: <https://doi.org/10.36524/ept.v1i1.356>. Acesso em: 08 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O lucrativo mercado da educação e da ciência que extermina a universidade pública e democrática. [Entrevista concedida a] João Vitor Santos e Wagner Fernandes de Azevedo. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos** [on-line], São Leopoldo, ano 19, n. 539, p. 29-33, ago. 2019. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao539.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

SILVA, Francisca Natália da; LIMA, Erika Roberta Silva de; SILVA, Lenina Lopes Soares; CACHO, Mylenna Vieira. Financiamento da educação profissional e tecnológica: Programa Brasil profissionalizado. **Revista LABOR**, v. 2, n. 14, p. 120-133, 2015. ISSN 19835000. Disponível em:

<https://doi.org/10.29148/labor.v1i14.6570>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; HELLER, Léo. Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, p. 4325-4334, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182411.03632018>. Acesso em: 31 ago. 2020.

VIEIRA, Sofia. Lerche. Políticas e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP AE), v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol23n12007.19013>. Acesso em: 11 mar. 2020.

VILELA, Katia de Fatima; *et al.* A implementação do programa nacional de alimentação escolar na instituição federal de ensino da Bahia. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 49, n. 9, e20190105, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-8478cr20190105>. Acesso em: 31 ago. 2020.

TEREMUSSI NETO, Bruno. **Implementação do Proeja no IFSP**: limites e contradições. Orientadora: Erika Porceli Alaniz, Coorientador: Marcos Vinicius Francisco. 2018. 126f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018. Disponível em: <http://bdtd.unoeste.br:8080/jspui/handle/jspui/1132>. Acesso em: 22 set. 2021.



## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS INSTITUTOS FEDERAIS

**Schirlei Gaelzer**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**Luciana Neves Loponte**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

### Introdução

Este trabalho faz parte da pesquisa de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) do Instituto Federal Sul-rio-grandense câmpus Charqueadas intitulada: “O planejamento orçamentário como instrumento da gestão democrática uma proposta para IFSul câmpus Sapucaia do Sul”. A pesquisa busca demonstrar a importância e a contribuição da gestão participativa e democrática no planejamento orçamentário tanto para a instituição como para a formação cidadã dos estudantes.

A escolha da temática deu-se, primeiramente, pelo desejo de melhorar os processos de planejamento do orçamento na instituição, tornando-o mais democrático, e conciliar a administração escolar às práticas educativas. Entende-se que, em uma instituição de educação, o processo orçamentário deve ser construído de forma coletiva, oportunizando uma experiência de aprendizado democrático.

Diante das constantes mudanças nas políticas educacionais, percebe-se que é necessário investigar como ocorrem as experiências de participação e a tomada de decisão dentro das escolas públicas. No que se refere à distribuição do recurso público, são adotados princípios como racionalidade e eficiência aliado a reformas que promovem a desvalorização da educação pública através da restrição de recursos e

redução do currículo escolar. No entanto, o que deveria ser considerado é a disponibilidade de recursos necessária para o alcance da finalidade social das escolas públicas.

Historicamente, as instituições públicas no Brasil foram se tornando mais democráticas após o processo de redemocratização que mobilizou a luta por direitos e a abertura de espaços de participação. A partir de então, incorporaram-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88) mecanismos de participação, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que foram o ponto de partida para o surgimento de outras formas de participação ao longo dos anos. No âmbito da educação, foi assegurado o direito à educação pública, laica, democrática e gratuita, e no que diz respeito à organização do ensino público, é instituído o princípio da gestão democrática.

Assim, incorporaram-se novas práticas de participação na escola, a eleição de dirigentes, os conselhos escolares e outras práticas participativas de planejamento e gestão. Cada um desses instrumentos teve uma história e um desenvolvimento diferenciados ao longo dos anos. Porém, não conseguiram alterar profundamente a estrutura da escola pública brasileira. Em grande parte das escolas, o poder é exercido de forma individual e as experiências de participação são realizadas sem o sentido democrático-político ou o sentido pedagógico de transformação (Lück, 2013).

Este artigo pretende analisar a possibilidade de democratização da gestão da educação através da participação na definição do orçamento nas instituições de educação pública. A destinação do orçamento é um dos principais instrumentos de gestão. Através dele, determina-se em quais ações ou projetos serão investidos os recursos públicos. Sendo assim, a participação da comunidade no debate do orçamento público é um importante ato democrático que contribui para atender aos interesses da coletividade.

Quanto aos procedimentos metodológicos definidos na pesquisa, foi utilizada a pesquisa bibliográfica na perspectiva de autores que enfatizam a importância da gestão democrática e participativa na organização escolar. Considerando que a temática do orçamento participativo nas instituições de educação ainda é pouco abordada, adotou-se, como estratégia, a ampliação das fontes de pesquisas bibliográfica para artigos, dissertações e teses, realizando

uma pesquisa do tipo Estado do Conhecimento, cujos resultados encontram-se na dissertação.

Com relação aos instrumentos de pesquisa utilizados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes da comunidade e questionário eletrônico com o objetivo de compreender as expectativas da comunidade escolar com relação ao processo orçamentário participativo.

Neste artigo, abordamos a temática em três tópicos: na primeira parte, trata sobre a importância da gestão democrática no ensino e das possibilidades de aprendizagem decorrente dessa experiência. Em seguida, apresentamos o orçamento participativo como um instrumento pedagógico e de gestão nas instituições de educação. Por fim, analisamos algumas contradições e limites que se apresentam na prática participativa.

## **A gestão democrática no ensino e a formação para a cidadania**

A gestão democrática é um modelo de organização que possibilita a participação e a transparência nos processos de gestão das instituições de educação. Os membros da comunidade escolar adquirem meios para exercer o direito de participar das decisões da gestão escolar, garantindo uma escola com qualidade para todos. Essa prática estabelece uma forma de comunicação direta, através do diálogo com a comunidade escolar, e implica na descentralização de poder.

A gestão na sociedade brasileira tem como característica a forma personalista, ou seja, as decisões são tomadas de forma unilateral pela pessoa que detém o cargo de direção (Libâneo, 2018). Embora exista o pressuposto de democratização da gestão em diversos dispositivos normativos, o que se percebe na maioria das instituições públicas de ensino, a forma de organização é hierárquica e burocrática. Segundo Libâneo (2018, p.102), a concepção técnico-científica é baseada na “hierarquia de cargos e funções visando à racionalização do trabalho e a eficiência dos serviços escolares”.

Ainda hoje, há grandes dificuldades em superar essa centralização de poder e divisão técnica do trabalho escolar. No entanto, é necessário repensar essas estruturas de poder e buscar o atendimento ao princípio da gestão democrática. De acordo com Paro (2016), a participação da comunidade na gestão da escola pública encontrará inúmeros obstáculos, até mesmo em administrações colegiadas, se não houver a inclusão da comunidade, correndo-se o risco de se constituir apenas um arranjo entre funcionários do estado para atender a interesses que não coincidem com os da população usuária.

Para alcançar a gestão democrática e participativa, é necessário que os objetivos da instituição sejam estabelecidos de forma colaborativa e compartilhada. Para tanto, Libâneo (2018, p. 91) afirma que “a organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas, também, a gestão da participação, em função dos objetivos da escola”. A escola possui um objetivo social essencial: a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem. Para cumprir com essa tarefa, é necessário que as atividades de meio e fim atendam a este objetivo. Sendo assim, Lück (2013) afirma que a gestão deve mobilizar as pessoas a participarem e promoverem a realização dos objetivos educacionais.

Contribuindo com essa reflexão, Paro (2016) afirma que a estrutura administrativa da escola deve estar adequada à realização dos objetivos educacionais, utilizando-se de mecanismos que estimulem a participação dos membros da comunidade escolar. Essa participação não pode ser restringida a apenas um voto para ocupantes de cargos de direção. É necessário um controle democrático, como a instalação de instrumentos de participação política de grupos e pessoas envolvidos com as atividades escolares. Toda essa estrutura, propiciando a utilização racional dos recursos disponíveis, é necessária para concretizar os fins educativos e conduzir a uma democrática prática administrativa.

Nesse sentido, Lück (2013) afirma que a democratização efetiva da educação é promovida não apenas pela gestão democrática prevista na legislação, mas o fundamental é garantir a qualidade do



processo educacional, a fim de que todos desenvolvam conhecimentos e habilidades necessários para participar. De acordo com a autora, essas atividades democráticas possuem três objetivos principais: promover a construção coletiva das instituições, possibilitar a aprendizagem de habilidades de participação efetiva e desenvolver a autonomia das pessoas e das instituições.

Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de democratização da administração escolar adquire uma importância não apenas no âmbito da gestão, mas também pela vivência e pela aquisição de uma experiência democrática por parte de todos os participantes.

As instituições de ensino devem instituir espaços de construção cidadã em que todos tenham o direito à participação, inclusive para a tomada de decisões, viabilizando uma experiência efetiva de democracia. Assim, avança-se para a qualificação do conhecimento, proporcionando a compreensão das dinâmicas sociais, na perspectiva de integração entre trabalho, ciência e cultura, ou seja, a concepção de formação humana e integral. De acordo com Ciavatta (2005, p.85), através da formação humana, busca-se garantir “uma formação para a leitura de mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país integrado dignamente à sociedade política” e que compreenda as relações sociais presentes em todos os fenômenos.

Essa aprendizagem ocorre através da participação ativa de todos os sujeitos no processo de decisão da instituição e viabiliza um instrumento de efetivo exercício de cidadania. Sendo assim, Libâneo (2018) explica que vem se desenvolvendo uma nova concepção de organização e gestão escolares baseadas na Teoria Histórico-Cultural da Atividade fundada por Vygotsky, na qual prevalece a relação dinâmica entre as práticas institucionais escolares e a atuação das pessoas. O autor destaca que:

Entretanto, acrescenta uma compreensão mais ampla da função educativa das formas de organização e gestão, em dois sentidos: a) o ambiente escolar é considerado em sua dimensão educativa, ou seja, as formas de organização e

gestão, o estilo de relações interpessoais, as rotinas administrativas, a organização do espaço físico, os processos de tomada de decisão etc., são também práticas educativas; b) as escolas são tidas como espaço de formação e de aprendizagem, entendendo a participação como aprendizagem, em que as pessoas aprendem com as organizações e as organizações aprendem com as pessoas. (Libâneo, 2018 p. 220).

No entanto, Paro (2000) enfatiza que a dimensão da educação para a cidadania tem sido menosprezada no contexto das questões educacionais. Este aspecto é um componente fundamental para a qualidade do ensino, pois é imprescindível favorecer a prática social, a vida em sociedade, em vez de interesses imediatistas e individuais. Segundo o autor, a prática participativa supõe a posse de saberes que são apropriados e produzidos historicamente, não envolvendo apenas a transmissão de informações, mas o desenvolvimento de posturas, comportamentos e escolhas resultantes da interação entre sujeitos livres.

Analisando esse risco de desarticulação entre a educação e a democracia, Barbosa (2020) afirma que é necessária uma recomposição crítica entre educação e cidadania. Isso implica em acolher, no currículo escolar, competências fundamentais para qualificar a educação para a vida democrática. Segundo o autor, essas competências são capacidades que os alunos adquirem por meio de processos didáticos centrados no diálogo, na discussão e na argumentação, abrangendo uma diversidade de temas de modo a reforçar o engajamento social e político para a transformação de injustiças indignas de uma democracia.

As escolas possuem uma cultura organizacional própria que se projeta em todos os espaços e vai sendo modificada, discutida, avaliada pelas próprias pessoas. É este movimento que justifica a prática da gestão participativa. Em consequência disso, é necessário coerência entre a cultura organizacional e os objetivos proclamados. Sendo assim, temos a escola como uma organização educativa, que incorpora como “elemento constituinte da atividade de ensino a

participação, implicando uma reflexividade compartilhada entre as pessoas que atuam na escola”, (Libâneo, 2018, p. 224).

Portanto, a gestão participativa também possui um caráter educativo, pois a educação não se dá somente em sala de aula. Todo ambiente escolar constitui-se como um espaço pedagógico. A adoção de processos participativos na gestão escolar que proporcionem a discussão, o enfrentamento e a solução de problemas reais das instituições de ensino contribui para a formação de comportamentos democráticos.

### **O orçamento participativo nas instituições de educação**

A participação da comunidade na elaboração do orçamento é um importante ato de cidadania, já que contribui para a diminuição das diferenças sociais e gera uma aplicação competente e assertiva de recursos. Além disso, define os rumos da instituição, determinando como os recursos públicos serão aplicados em benefício da comunidade. Ao longo dos anos, muitos entes da administração pública passaram a adotar procedimentos mais democráticos para definir a alocação de recursos públicos.

A fim de explicar o papel do orçamento público, Pires e Motta (2006) destacam que a sua função principal é tornar-se um instrumento que materializa as ações do governo, expressa em valores os programas e metas, possibilitando alcançar os objetivos da instituição. De acordo com Pires (2001), a utilização do orçamento-programa foi capaz de organizar as previsões e controles orçamentários através da ligação com os planos e ações do governo. Dessa forma, um programa ou ação das diversas instituições governamentais necessita de uma previsão de recursos, e, para ser executado, deve estar alinhado com a disponibilidade orçamentária.

Com relação às metodologias de elaboração da proposta orçamentária que estão alinhadas com a ampla participação social, o Orçamento Participativo tornou-se o modelo mais difundido. Um dos principais objetivos do Orçamento Participativo é “viabilizar a Democracia Participativa”, garantindo a participação direta da

população em conjunto com o Administrador Público na elaboração e implementação da proposta orçamentária a fim de definir as prioridades de investimento (Simões, 2011, p. 81).

As primeiras propostas de Orçamento Participativo no Brasil iniciaram nos anos 80, com um grupo de políticos e setores sociais que se consolidaram na luta contra a ditadura militar. Porém, essas experiências não se tornaram muito conhecidas (Pires, 2001). Um segundo momento ocorreu na década de 90, com a eleição de um grande número de prefeitos pelo Partido dos Trabalhadores, que tinham como proposta de governo a implantação do Orçamento Participativo. O terceiro período de difusão ocorreu com a implantação desse programa de planejamento indistintamente por diversos partidos políticos e em diversas organizações não governamentais (Simões, 2011).

Assim, surgiu um novo conceito de planejamento democrático, apoiado na consulta popular, que dá um novo contorno de organização da comunidade e descentraliza o poder de decisão. Em uma análise sobre a gestão orçamentária no Brasil, Fedozzi (2000) afirma que o orçamento público no país reflete práticas patrimonialistas de gestão do Estado, com processos de barganha entre os entes públicos e distribuição de recursos mediados por interesses particulares ou privados. No entanto, o autor explica que a prática dos orçamentos participativos acaba mitigando parte destes problemas. Da mesma forma, Moll e Fischer (2000) reforçam que o Orçamento Participativo significa a fiscalização e o controle do Estado por parte da sociedade e o fim do clientelismo.

No que se refere ao papel pedagógico do Orçamento Participativo, Moll e Fischer (2000 p. 158) afirmam que a organização da população nesse processo

colabora para o (re)desenho das relações entre Estado e sociedade civil, podendo-se potencializar como espaço de educação para a vida na cidade. O rompimento da representação que atende a interesses de minorias só se dará por processos pedagógicos, provocando mudanças nos atores envolvidos e, posteriormente, no próprio Estado.

Diversas pesquisas analisam o impacto que a vivência e prática do Orçamento Participativo representam dentro das escolas e o aprendizado que pode vir dessa experiência. Para Bartlett e Schugurensky (2021), a experiência da Escola Cidadã de Porto Alegre (de 1989 a 2000), baseada na prática da democratização, foi um instrumento que combinou vários elementos do modelo pedagógico de Paulo Freire com o engajamento no orçamento participativo municipal. De acordo com os autores, daí em diante, surgiram outras experiências ao redor do mundo como o Orçamento Participativo da Juventude (Rosário, Cascais, Romênia, Polônia etc.) e o Orçamento Participativo nas Escolas (Vancouver, Quebec, Paris, Milão e Varsóvia). A diferença entre eles é que um ocorre em ambientes comunitários e o outro se desenvolve dentro da escola:

O Orçamento Participativo na Escola é um modelo único de educação para a cidadania e uma ferramenta eficaz de aprendizagem para os processos democráticos devido à sua autenticidade e inclusão. O processo de OP na escola não é uma simulação ou um exercício simbólico sem resultados realistas e tangíveis. Em vez disso, os alunos participam de um ciclo eleitoral centrado em ideias conduzidas pelos estudantes que resultam em recursos reais sendo gastos nas ideias de projetos vencedores. (Bartlett; Schugurensky, 2021 p. 19).

Considerando que atualmente, no Brasil, há poucos processos participativos na escola envolvendo a gestão dos recursos públicos, foi realizado um mapeamento de pesquisas sobre o orçamento participativo nas instituições de educação. Ao analisar-se o tema orçamento participativo, foi possível observar que as publicações se concentram mais em uma perspectiva municipal, embora qualquer instituição possa adotar o modelo do orçamento participativo. Foram poucas pesquisas realizadas em instituições de ensino, destacando-se as universidades federais, nas quais a implantação do orçamento participativo já está mais avançada.

Apesar de algumas instituições de educação já estarem adotando processos mais democráticos, na maioria das instituições de ensino, a gestão de recursos é realizada por uma minoria, envolvendo

somente a direção e coordenações administrativas. Desse modo, o planejamento orçamentário é elaborado por quem detêm poder ou conhecimento técnico, não sendo amplamente discutido com a comunidade, para a qual normalmente é realizada apenas uma prestação de contas.

Esse cenário é visto em grande parte das instituições de educação em que o modelo de gestão está associado à hierarquização e à centralização de poder. Nesse sentido, Libâneo (2018) explica que a concepção de gestão escolar técnico-científica valoriza o poder e a autoridade, ressalta as relações de subordinação e as rígidas determinações de funções e tende a diminuir, nas pessoas, a necessidade de pensar e decidir sobre seu trabalho, gerando um menor grau de autonomia e envolvimento profissional com a instituição.

Visando auxiliar a comunicação entre os gestores e a comunidade escolar, o processo de execução de um planejamento orçamentário participativo exige que as informações sejam claras e objetivas, além da criação de espaços de participação direta. Para Menezes (2019), o método a ser implantado nas instituições de ensino — seja nos Institutos Federais ou nas universidades — deve ser baseado em experiências e negociações entre os gestores e a comunidade. Além disso, ele deve estar alinhado com as diretrizes de planejamento da instituição.

Portanto, se o que se pretende é uma instituição democrática, há a necessidade de um planejamento que promova o debate e a participação coletiva. Assim, ao realizar-se um planejamento orçamentário de forma democrática, os interesses populares serão preservados e a conscientização sobre as necessidades prioritárias da instituição será suscitada.

A promoção da prática participativa na escola deve ser orientada para a realização dos objetivos educacionais, transformando a própria prática pedagógica da instituição, de modo a tornar efetiva a formação dos alunos e aumentar os níveis de aprendizado (Lück, 2013). Ou seja, o processo de participação gera conhecimento, mas deve estar ajustado a um projeto pedagógico, promovendo aprendizagens significativas a todos os participantes do processo, como o

desenvolvimento do ser social (cidadão), do espírito de coletividade e da responsabilidade social.

Em termos de aprendizado, o planejamento orçamentário participativo desenvolve o pensamento crítico, a organização coletiva e a responsabilidade social. A participação na definição do orçamento é a vivência prática de democracia direta, em que os cidadãos têm o poder de decidir sobre a aplicação de recursos e, assim, transformar a realidade. O compartilhamento dessas decisões transforma os participantes em cidadãos capazes de compreender a finalidade das políticas sociais e a responsabilidade dessas ações.

Diante da existência de um interesse da comunidade escolar e da gestão em realizar um processo de planejamento orçamentário de forma participativa, foi elaborado, como produto educacional, uma proposta de implantação do orçamento participativo como metodologia a ser utilizada na organização das prioridades orçamentárias do IFSul Câmpus Sapucaia. Assim, foi desenvolvido um site com uma proposta de orçamento participativo para um instituto federal.

### **Limites e contradições da prática participativa**

A democratização da gestão no ensino público perpassa diversas experiências, mesmo que algumas instituições tenham buscado construir processos de gestão participativos, ainda permanecem limitações e incompatibilidades. Nesse cenário, em contramão à cultura participativa, os mecanismos de gestão gerencial têm ganhado força, buscando apenas a produção de resultados. Porém, ao firmar um compromisso com a democratização do ensino público, busca-se uma educação de qualidade acessível a todos.

Mais uma vez, é preciso reiterar a incompatibilidade das estruturas hierarquizadas presentes nas escolas com as práticas democráticas. A organização da escola pública estabelece relações verticais e de natureza monocrática, formalista e burocratizada, o que prejudica o envolvimento democrático e participativo. Tendo em vista que a participação na nossa sociedade não se dá de maneira

espontânea devido a todo o histórico autoritário e centralizador de poder, é necessário não apenas a viabilização, mas o incentivo de práticas participativas, (Paro, 2016, p. 57).

Nesse sentido, ao examinar as estruturas de poder vigentes na escola, Lück (2013) explica que é comum que a expressão do poder se ajuste ao paradigma positivista de forma fragmentadora e utilitarista, sob a ótica individualista do “perde-ganha”. O exercício de poder é um fenômeno natural a qualquer organização social, podendo manifestar-se de formas negativas, como meio de controle sobre as pessoas ou em manifestações individualistas e oportunistas. Mas, também, pode ser expresso de forma positiva quando orientado para uma construção coletiva, atendendo de forma articulada às necessidades individuais e coletivas e através de ações relacionadas às finalidades educativas (Lück, 2013).

Pode-se perceber que uma das questões centrais nas possibilidades democráticas é a forma de participação, existindo vários níveis de participação decisória. Em alguns casos, a participação também pode ser considerada uma estratégia política, podendo servir a fins antagônicos. A participação pode se realizar para atender a objetivos emancipatórios e de reconhecimento de direitos, como também pode atender a manutenção do interesse econômico de determinados grupos através de instrumentos de restrição, controle e convencimento (Medeiros; Luce, 2006).

Na medida em que há um avanço nos níveis de participação e o rompimento “entre aqueles que decidem ou planejam e os que executam e sofrem as consequências das decisões tomadas”, avança-se também para apropriação das informações, de modo a se promover uma atuação plena dos participantes (Medeiros; Luce, 2006, p. 17). De fato, Bordenave (2013) afirma que sem comunicação não existe participação, ou seja, para que as pessoas possam exercer a tomada de decisões, são necessários pelo menos dois processos comunicativos: o de informação e o de diálogo.

A participação democrática se baseia em canais institucionais. Em primeiro lugar, de informação; não há participação popular sem informação



qualitativamente pertinente e quantitativamente abundante sobre os problemas, os planos e os recursos públicos. Em segundo lugar, canais de consulta. Em terceiro lugar, canais de reivindicação e protesto. (Bordenave, 2013, p. 68).

Para Luck (2013, p. 47), a participação no contexto escolar ocorre de diversas formas, tais como a participação como presença, decorrente da atuação passiva e inerte; a participação como expressão verbal e discussão de ideias. Neste caso, é dada a oportunidade de diálogo, porém, com o objetivo de referendar decisões já tomadas; participação como representação, concepção necessária em grandes grupos sociais, mas que não deve significar apenas a delegação de responsabilidades; participação como tomada de decisão, que implica a partilha de poder; e participação como engajamento, o nível mais pleno de participação, que corresponde “a uma atuação conjunta superadora de expressões de alienação e passividade”.

Com relação à gestão educacional, Medeiros e Luce (2006) afirmam que participação e descentralização estão presentes em muitos discursos sobre reforma educacional. Contudo, é necessário perceber que há duas propostas divergentes que relacionam esse tema. Uma delas está relacionada ao novo padrão de acumulação do capital que exige uma reestruturação no sentido de menor custo e maior flexibilidade. Em outra perspectiva, alguns educadores defendem uma proposta de gestão que tenha como compromisso a transformação social.

Nessa perspectiva, Laval (2019, p. 38) afirma que, na administração escolar, existe uma tendência à descentralização, ao gerencialismo moderno e à gestão por demanda, tendo como princípio norteador a eficiência, que se apresenta num primeiro momento para “controlar custos, depois como uma questão de concorrência entre países e entre empresas e, por fim, por razões propriamente ideológicas: a escola é vista cada vez mais como uma empresa”. Então, o que se percebe é uma administração escolar baseada em métodos de gestão empresarial que visam acompanhar as exigências do mercado e a evolução econômica, em detrimento das necessidades sociais.

Além disso, Barbosa (2020, p.762) explica que o fenômeno do neoliberalismo impõe para a educação os valores do mercado, o individualismo e a competição enquanto “anula os elementos básicos da democracia (vocabulários, princípios de justiça, culturas políticas, hábitos de cidadania, práticas de governo, imaginários individuais e sociais)”. A educação, sob a neoliberalização, investe em competências laborais e empresariais em vez de competências críticas, reflexivas, criativas, solidárias que são essenciais para o convívio e a participação na sociedade.

Em suma, o caminho para a gestão participativa e democrática constitui-se por muitos conflitos e discussões, mas que levam à possibilidade real de transformação social. A construção desse tipo de gestão aponta para a necessidade de romper com as estruturas de poder vigentes na gestão escolar atual. O principal propósito da participação é construir uma atuação em conjunto, não individual, que assegure o cumprimento das finalidades sociais da escola pública.

## **Considerações finais**

A partir da consulta realizada a servidores técnico-administrativos, docentes e estudantes do IFSul câmpus Sapucaia do Sul, com a participação de 138 respondentes, evidencia-se que há interesse da comunidade em participar das decisões sobre a aplicação dos recursos financeiros. Identificou-se que 45% dos respondentes demonstram interesse em participar do planejamento do orçamento, outros 45% talvez tenham interesse em participar e apenas 10% não demonstram interesse. Logo, esses dados confirmam que existe disposição para colaborar nos debates, na discussão e nas definições do processo orçamentário do câmpus Sapucaia do Sul.

No que diz respeito à tomada de decisão sobre os recursos orçamentários, 78% dos entrevistados acreditam que ela deveria ser aberta a toda a comunidade escolar (discentes, docentes e técnicos administrativos), 17% responderam que deve ser restrito aos servidores (docentes e técnicos-administrativos) e 4% afirmam que deve ser

restrito aos coordenadores e à direção. Não houve resposta apontando que a decisão deveria ser tomada apenas pela direção.

Sendo assim, 96% dos respondentes apontam a necessidade de um processo mais participativo do que tem sido praticado atualmente. Isso porque a tomada de decisões sobre os recursos orçamentários na instituição pesquisada é realizada somente com a participação de coordenações e direção. Esses resultados comprovam que há uma necessidade de proporcionar um envolvimento maior da comunidade escolar na formulação das propostas de utilização dos recursos.

Este artigo busca, portanto, apresentar que a adoção de modelos democráticos de participação é uma perspectiva tanto da gestão escolar como da gestão orçamentária. A democratização do planejamento do orçamento na escola contribui para que a comunidade escolar tenha conhecimento dos problemas enfrentados e participe com propostas, deixando de ter um papel passivo e atuando com um papel ativo na gestão pública. Assim sendo, a comunidade escolar toma consciência da realidade orçamentária da instituição, enquanto os gestores passam a identificar as necessidades de toda a comunidade.

Além disso, uma instituição voltada para instrumentos de participação promove comportamentos, hábitos e escolhas democráticas que se fazem necessários para o desenvolvimento do processo educativo. A nossa realidade social é repleta de contradições e limitações. Porém, é preciso avançar na direção de propostas que estejam comprometidas com a transformação social, com a liberdade e com a formação crítica dos sujeitos.

As reflexões aqui apresentadas demonstraram que a implantação do orçamento participativo nos Institutos Federais é um marco inovador que traz benefícios não só em termos de destinação dos recursos, mas como um instrumento pedagógico que valoriza o pleno exercício da democracia e do diálogo, capaz de ensejar decisões coletivas para a instituição. Evidenciados os benefícios do planejamento orçamentário participativo a partir da elaboração da proposta e do produto educacional, é necessário que ele seja realmente

aplicado na instituição, despertando o interesse da comunidade para o poder da gestão democrática e tornando os cidadãos participantes.

## Referências

BARBOSA, Manuel Gonçalves. Educação e democracia: do risco de desarticulação a uma recomposição crítica. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2020, v. 50, n. 177, pp. 759-773. Epub. ISSN 1980-5314. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053147147>. Acesso em: 20 out. 2020.

BARTLETT, Tara; SCHUGURENSKY, Daniel. Reinventando Freire no século XXI: educação para a cidadania, protagonismo infanto-juvenil e Orçamento Participativo nas escolas. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 18, n. 55, p. 08-37, 2021.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 6ª reimp. da 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

ClAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. **Ensino Médio Integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

DALLARI, Dalmo Abreu de. **O que é participação política?** 1ª Edição, 1983. 16ª Reimp., 2010. São Paulo. Editora: Brasiliense.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. *In*: Fischer, N. e Moll J. (orgs.) **Por uma nova esfera pública: A experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Heccus, 2018.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. 11. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de; LUCE, Maria Beatriz. Gestão Democrática na e da educação: Concepções e Vivências. *In*: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de e Carlos Roberto

Silva Machado (Org.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 15-25.

MENEZES, Mauricio Ferreira. **Uma proposta de modelo de distribuição orçamentária para as instituições da rede federal de educação profissional e tecnológica**. 01/07/2019 208 f. Mestrado Profissional em Engenharia Industrial Instituição de Ensino: Universidade Federal da Bahia, Salvador Biblioteca Depositária: Biblioteca Bernadete Sinay Neves

MOLL, Jaqueline; FISCHER, Nilton Bueno. Pedagogias nos tempos de orçamento participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. *In*: **Por uma nova esfera pública**: A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 13, n. 1, p. 23-38, 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37413103>. Acesso em: 06 out. 2020.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque**: Reflexão Contábil. v. 25, n. 2, p. 16-25, 7 ago. 2008. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/download/3491/3158/>. Acesso em: 11 mar. 2020.

PIRES, Valdemir. **Orçamento-participativo**: o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento participativo**: reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro. São Paulo: Clube de Autores, 2011.



# GERENCIALISMO E CONTROLE NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL<sup>1</sup>

**Jair Jonko Araujo**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**Álvaro Moreira Hypolito**

Universidade Federal de Pelotas

**Janete Otte**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

A teoria materialista de que os homens são produtos das circunstâncias e da educação e de que, portanto, homens modificados são produtos de circunstâncias diferentes e de educação modificada, esquece que as circunstâncias são modificadas precisamente pelos homens e que o próprio educador precisa ser educado.

Karl Marx

## Introdução

Os oito anos de primeiro mandato do governo Lula caracterizaram-se por avanços na área social, tais como a redução do desemprego, o aumento real do salário-mínimo, a criação de programas de assistência à grande massa da população que não tinha as mínimas condições de subsistência. Entretanto, a continuidade da política macroeconômica da década de 1990, desenvolvida num contexto de gestão neoliberal do Estado, coloca-nos constantemente frente a uma imensa contradição: o estado brasileiro hoje apresenta-se como um misto, operando com características entre concepções de estado neoliberal e de estado de bem-estar social.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi originalmente apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, realizado em abril de 2011, em São Paulo. Para este capítulo, realizamos pequenas atualizações temporais e inserimos a seção Estratégia e Efeitos, na qual discutimos, brevemente, efeitos institucionais do termo de acordo de metas, expirado em 2022.

Na área educacional, embora, em geral, o discurso seja de valorização do magistério, da gestão democrática, da mobilização das comunidades escolares; na prática, o que se observa é uma crescente centralização, com uma lógica de governo baseado no controle gerencial, em especial pela implantação de sistemas nacionais de avaliação, os quais, pela sua aplicação em escala, são incapazes de considerar as questões locais.

A análise de Dermeval Saviani (2007) do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresentado pelo governo federal como um elemento fundamental para enfrentar o problema da qualidade da educação no Brasil, ilustra a contradição citada acima, quando se refere à lógica que embasa o Plano, ao assumir a agenda do “Compromisso Todos pela Educação,”

traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas. É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total” (p. 1253).

Em relação à educação profissional e tecnológica, a expansão do número de Escolas foi a principal característica deste governo. Atualmente, a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica está presente em todas as unidades federativas, oferecendo educação profissional de nível médio, ensino superior de graduação e pós-graduação. Como resultado, a expansão e interiorização das instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) partiu, em 2006, de um total de 144 unidades, chegando a 659, em 2018.

No segundo mandato do governo Lula, houve uma profunda alteração no modelo de gestão da rede federal de educação profissional, justificada principalmente pela sua expansão, o que foi efetivado pela Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008), em vigor desde dezembro de 2008, quando criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologias (IFs). São 38 Institutos Federais, constituídos a



partir da transformação de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) em IFs, com suas unidades descentralizadas de ensino (UNEDs) e pela integração de escolas agrotécnicas, escolas técnicas federais, escolas vinculadas a Universidades Federais e pelas novas escolas construídas no âmbito do plano de expansão da rede federal.

Ao longo dos anos, seguindo a tendência geral de organização do estado, o Ministério da Educação vem aperfeiçoando as estratégias de gerenciamento e controle na rede federal de educação profissional, adotando diferentes mecanismos para esse fim. Este capítulo vai analisar e discutir o termo de acordo de metas assinado pelos reitores dos IFs e o Ministério da Educação (MEC) e alguns sistemas informatizados de gestão que estão sendo implantados, os quais, na avaliação dos autores, representam muito bem esta encruzilhada entre o discurso de autonomia institucional e de empoderamento dos agentes locais e a implantação de mecanismos de regulação nacional, os quais restringem significativamente o espaço de movimentação local.

Trata-se basicamente de uma análise documental (Flick, 2004), baseada na análise de conteúdo de documentos oficiais (Bardin, 2002) obtidos pelos autores ou disponíveis no sítio do MEC. Na próxima seção será discutido o papel que o Estado vem assumindo na condução de políticas educacionais, na sequência, serão apresentados e discutidos o termo de acordo de metas e alguns sistemas de controle que estão sendo implementados. Finalizando o trabalho, a última seção problematiza as estratégias gerencialistas detectadas ao longo das seções anteriores.

## **O estado avaliador**

É consenso entre diversos autores que estudam a área de políticas educacionais e sistemas de avaliação que a avaliação tem ocupado lugar central nas políticas educacionais em curso no país, constitui-se em um dos elementos estruturantes de sua concretização e é assumida pelo discurso oficial como uma estratégia capaz de

propiciar o alcance dos objetivos de melhoria da eficiência e da qualidade da educação.

Tendo como base os conceitos de controle social e de responsabilização, as políticas de avaliação educacionais têm sido conduzidas sob o pressuposto de dar visibilidade e controle público aos produtos ou resultados educacionais, disponibilizando aos usuários elementos para escolha dos serviços ou para pressão sobre as instituições ofertantes. A forma de implementar sistemas de controle que propiciem tal promessa tem variado ao longo do tempo, dando origem a um conjunto de experiências que atingem diretamente, em geral, negativamente, os sujeitos principais dos processos educacionais – estudantes e professores (Ball, 2009).

Mesmo sem apresentar resultados que justifiquem sua consolidação, o discurso em torno da criação de sistemas de controle social e responsabilização como incentivo à melhoria e à reestruturação das escolas tem tido forte apelo social em nossa realidade, em geral, silenciando a discussão em torno de outros aspectos, tais como garantia das condições materiais para implementação de processos educacionais de qualidade e valorização salarial dos profissionais em educação.

Esse discurso está associado a um processo socialmente muito mais amplo que tem origem na década de 70, quando o estado de bem-estar social é colocado em questão, emergindo com força a tese neoliberal de defesa do Estado-mínimo e ganhando espaço a defesa da não intervenção do Estado na economia, deixando que os mecanismos de mercado atuem livremente (Harvey, 2005). No Brasil, embora não tenhamos tido o Estado social de forma abrangente, ganharam espaço no debate nacional - com repercussão nas políticas governamentais - as alternativas neoliberais que apontam novos modos de organização e de oferta de serviços sociais e educacionais (Hypolito, 2008). Alguns exemplos de discursos desse tipo na área educacional são as escolas cooperativas ou cooperativas educacionais, o vale-educação, as parcerias público-privado, entre Estado e empresas privadas na gestão e financiamento do ensino, programas de intervenção pedagógica e

implantação de sistemas de avaliação do ensino e dos profissionais da educação (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

Em geral, a melhoria da eficiência refere-se apenas à racionalização orçamentária e ao fluxo escolar. Os programas de descentralização administrativa e avaliação de desempenho vão ao encontro do primeiro requisito, enquanto a adoção de indicadores – índices e taxas, como taxas de conclusão, de evasão e de repetência – referem-se à racionalização do fluxo escolar. Para melhorar o fluxo escolar, estimula-se a adoção de mecanismos tais como progressão continuada, classes de aceleração, organização curricular em ciclos, entre outros.

Essa lógica de administração e gerenciamento do sistema tem a ver com a perspectiva de desenvolvimento de políticas públicas baseado em evidências<sup>2</sup> (Ferreira, 2009). Tais evidências oriundas de estudos científicos é que devem servir de base para a elaboração de planos e metas de ação. Nesse sentido, as ações de governo deixam de ser políticas e passam a ser técnicas (Luke; Green; Kelly, 2010; Wiseman, 2010). Termos frequentemente encontrados nas formulações de políticas educacionais, tais como choques de gestão, gestão da qualidade etc., estão baseados nesse tipo de abordagem e reduzem os problemas educativos a problemas técnicos de gestão e mesmo alcançando resultados medíocres na educação, nos últimos trinta anos, consegue se manter como um discurso hegemônico.

A adoção de sistemas nacionais de avaliação e de controle, com base em mecanismos de gestão mercadológicos – o estudante sendo tratado como cliente do processo educacional, mudou a lógica do sistema de avaliação escolar: o foco da avaliação desloca-se da aprendizagem para a avaliação do aluno, do professor e da escola, baseada em índices e parâmetros científicos que fornecem a sustentação para a elaboração das políticas.

Como afirma Ball, na entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009), os sujeitos - professores, alunos, gestores - são

---

<sup>2</sup> No volume 34 da *Review of Research in Education*, de março de 2010, pode-se encontrar vários artigos sobre este tema.

diferentes uns dos outros, trazem consigo diferentes bagagens de conhecimento e experiência, o que influencia diretamente no aprendizado e, por conseguinte, na avaliação. Todavia, esse é um detalhe não levado em consideração: a avaliação é realizada da mesma forma em escolas com pessoas que trabalham há vários anos e em escolas onde nem foi concluída sua implantação. Os indivíduos e as escolas são responsabilizados sem que as condições sociais e econômicas e os contextos sociais e culturais sejam considerados, descomprometendo o Estado como agente da distribuição social.

### **O termo de acordo de metas<sup>3</sup> e compromissos**

A partir do segundo semestre de 2009, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) trabalhou com os reitores dos Institutos Federais para a construção de um plano de metas. A consolidação da proposta ocorreu após vários conflitos entre o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) e a SETEC. Em geral, pode-se afirmar, com base nas diferentes versões dos termos de acordo e das planilhas que o integram, que as discussões entre a SETEC e o CONIF mudaram muito pouco os índices propostos inicialmente, com apenas algumas simplificações na forma de cálculo e a dilatação do prazo para a obtenção das metas.

Em março de 2010, um ofício da SETEC orientava datas, no decorrer do mês, para apresentação dos dados que compunham o acordo de metas de cada Instituto Federal. Entretanto, somente em maio foi oficializada a assinatura do referido plano. Segundo notícias divulgadas na ocasião da assinatura, a evolução em relação às metas definidas será aferida semestralmente e, dela, dependerá o repasse de recursos federais.

---

<sup>3</sup> O discurso utilizado pela SETEC/MEC é de acordo, entretanto, a assinatura do plano de metas é uma imposição, uma vez que a ela está condicionada a liberação de recursos humanos e financeiros para a instituição.

As principais metas referem-se a fluxo escolar (taxas de ocupação, conclusão e de evasão). Nos cursos presenciais é assumido o compromisso de 20 estudantes matriculados por professor, taxa de conclusão em 80% e de ocupação em 90%, além do comprometimento de implantar a educação a distância (EAD) como atividade regular, sem definição, no ato da assinatura, dos parâmetros para a relação aluno/professor, nesta modalidade de ensino, e nem sobre os parâmetros para a matriz orçamentária, embora esses estudantes já tenham sido incluídos na proposta do orçamento de 2011 dos IFs, na relação de um aluno presencial para cada cinco alunos na modalidade EAD.

A busca incessante por indicadores definidos externamente pelos gestores do sistema – sem a participação ativa dos principais sujeitos envolvidos, professores e alunos – é fruto de uma lógica de que, a partir de determinados insumos, teremos como resultado a melhoria da eficiência e da qualidade da educação ofertada pela rede federal de educação profissional – leia-se melhoria da inclusão, tal como apontado por Saviani, na introdução deste trabalho.

Segundo dados divulgados pela SETEC, a relação de estudantes por professor, na rede, é 14, e algumas Instituições possuem, historicamente, taxas de conclusão inferiores a 50%. Embora a Lei de criação dos Institutos adote o termo aluno equivalente, que deveria ser calculado considerando a complexidade do curso em relação à utilização de equipamentos e laboratórios, isso não é levado em conta neste plano.

Assim, muitas escolas estão criando cursos em áreas em que as aulas práticas são menos utilizadas, o que permite que as turmas tenham um elevado número de alunos e que os números estabelecidos no acordo de metas sejam alcançados, afastando-as efetivamente da discussão de criação de cursos articulados com os arranjos produtivos locais e as necessidades reais de cada região.

Em relação ao acesso, há metas para adoção de formas de acesso assentadas em ações afirmativas que contemplem as realidades locais de cada câmpus, a adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para o acesso aos cursos de graduação, a

destinação de vagas para professores da rede pública e o compromisso de implantar programas de apoio a estudantes com elevado desempenho nos Exames Nacionais da Educação Básica (Prova Brasil, SAEB e ENEM) e olimpíadas promovidas pelo MEC.

Duas metas estão ligadas à inserção dos IFs na sociedade local, (re)forçando ações de extensão, com pouca tradição na rede. A primeira é implantar, em cada câmpus, projeto ou programa de melhoria da qualidade da educação básica pública, direcionado a escolas, professores e alunos, podendo ocorrer em parceria com os sistemas estaduais e municipais de educação, ou outras instituições. A segunda é a obrigatoriedade de cada câmpus desenvolver projetos de ação social, implementando ações inclusivas e de tecnologias sociais, preferencialmente, para populações e comunidades em situação de risco.

Outras metas visam garantir a implantação de pesquisa, também com pouca tradição nos IFs: desenvolver projetos de pesquisa, inovação e/ou desenvolvimento tecnológico que reúna, preferencialmente, professores e alunos de diferentes níveis de formação, em todos os câmpus e ampliação dessas atividades em parceria com instituições públicas ou privadas, implementar Núcleos de Inovação Tecnológica – NIT, e programas de estímulo à organização cooperativa que incentivem a pesquisa, a inovação e o empreendedorismo.

Com a relação aluno/professor exigida nesse acordo, já bem maior do que a historicamente existente na rede, vislumbram-se dificuldades no atendimento das metas relativas à pesquisa e à extensão, pois há uma grande probabilidade de a carga horária do professor ficar absorvida totalmente pelas atividades de ensino. Ademais, sendo a produtividade o ponto principal de avaliação e de controle, a fim de que o estabelecido no termo de acordo de metas seja obtido, é presumível que será fundamental que os profissionais ligados à educação nessas instituições intensifiquem seu ritmo de trabalho.

Segundo Ball (2010), esse empreendedorismo, cada vez mais presente no trabalho educacional, causa tensões que ocasionam reflexos na vida cotidiana dos profissionais em educação, impondo-

lhês demandas que vão além do seu horário de trabalho, para conseguirem dar conta do retorno necessário à contabilização dirigida às instituições, por meio de acordos de produtividade e de performatividade<sup>4</sup>.

A necessidade do incremento das atividades de pesquisa nessas instituições certamente as incluirá na cultura de participação em editais de pesquisas, os quais nem sempre estão diretamente ligados aos interesses reais do pesquisador, a fim de buscar recursos junto aos órgãos de fomento e melhorar os indicadores da produtividade em pesquisa, o que também vai ao encontro do que diz Ball (2010, p. 43):

Nós podemos encontrar uma similar cisão e uma inautenticidade pessoal e social como professores e pesquisadores da educação superior quando nos submetemos a editais de financiamento pelos quais não temos nenhum interesse acadêmico, mas que soam bem ao departamento e que possam nos compensar financeiramente; ou mesmo dar conferências ou submeter artigos inacabados e não originais para revistas a fim de ter uma contagem superior nos relatórios de resultados anuais.

Para garantir o controle do MEC no atendimento das metas, as Instituições se comprometem a aderir aos sistemas de gestão e alimentar sua base de dados. A seguir, destacam-se algumas das responsabilidades e obrigações do MEC/SETEC:

- prover as instituições com os recursos necessários para custear as despesas com a execução do plano, bem como dos cargos e funções necessários;
- acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução do plano aferindo o cumprimento das metas por meio das ferramentas de controle disponíveis (SIMEC, SISTec, Censo, SIGA-EPT);

---

<sup>4</sup> Ball (2003, p. 216) define a performatividade como “uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega julgamentos, comparações e termina se revelando como meio de controle, de desgaste e de mudança”.

- prover recursos específicos para custear programas de apoio a projetos de assistência estudantil tendo como pressuposto a inclusão de grupos em desvantagem social.

Na sequência, relaciona as responsabilidades e obrigações dos institutos, das quais se destacam algumas:

- executar o Plano, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados e buscando alcançar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em suas atividades;
- encaminhar, de acordo com o cronograma e os procedimentos acordados com o MEC/SETEC, os documentos necessários à liberação de recursos;
- encaminhar os dados às ferramentas de gestão, conforme o cronograma e procedimentos acordados com a SETEC.
- desenvolver programas de apoio a projetos de assistência estudantil como mecanismos que promovam a democratização do acesso, a permanência e êxito no percurso formativo e a inserção socioprofissional, tendo como pressuposto a inclusão de grupos em desvantagem social.

É importante ressaltar que o documento possui o formato de um contrato, sendo nomeado, inclusive, foro para dirimir os possíveis litígios, como se não se tratasse de instituições da administração pública. No documento, observa-se a inclusão de obrigações e responsabilidades que, aparentemente, são inerentes às instituições públicas, já consagradas na legislação e que, portanto, não fazem sentido constarem neste documento:

- realizar licitações, dispensas ou inexigibilidade para contratação de obras, serviços e aquisição de bens, segundo a legislação federal;
- realizar concurso público para provimento de pessoal;
- permitir o livre acesso e as inspeções cabíveis aos bens e serviços, aos locais das obras e a documentos por parte de representantes do MEC;



- assegurar a adequada manutenção e conservação das obras e bens, segundo técnicas universalmente aceitas.

Tentando compreender o sentido desse formato de contrato, foram entrevistados, informalmente, alguns gestores de um IF que participaram das discussões deste plano com a SETEC/MEC. Na avaliação desses gestores, o formato de contrato visa garantir o compromisso de gestores futuros com as metas “acordadas” neste termo. Embora existam várias metas qualitativas, a avaliação de um dos entrevistados é que a avaliação do termo deverá ficar restrita aos índices, em especial à relação professor aluno e à taxa de conclusão, que podem ser facilmente verificados por meio dos sistemas de gestão do MEC.

Um dos discursos circulantes é que cada Instituto somente teria a liberação de novos professores após atingir a meta estabelecida (20 alunos por professor). Entretanto, nessa fase de expansão, com implantação de novos câmpus, pode-se demorar alguns anos para estabilizar a oferta, porém, o termo prevê a integralização do quadro docente até 2012. A questão que se apresenta nesse contexto é como garantir a relação 20 alunos por professor se um dos discursos é que não haverá contratação de novos professores se a meta não fosse atingida?

Como o orçamento tem um teto e a divisão é proporcional ao número de alunos, num contexto em que ocorra um aumento de vagas, aquelas instituições que não aumentem o número de alunos estariam diminuindo sua dotação orçamentária. Entretanto, este é um mecanismo para rateio dos recursos orçamentários que sempre existiu: se o termo de acordo de metas tornar-se um fator importante para estimular o aumento de estudantes na rede, estará cumprindo o papel de mecanismo que aumenta o *ethos* competitivo entre as escolas da rede e entre os câmpus de um mesmo instituto.

Ao que tudo indica, este Termo de Acordo de Metas e Compromissos é mais um recurso que o Estado está utilizando para estabelecer uma cultura da performatividade nas instituições da Rede Federal:

as organizações lançam mão de estratégias de gestão e governança em nome de um plano de cumprimento de metas, a partir da maximização do desempenho de seus quadros e do enxugamento de custos operacionais, mesmo que em rota de colisão com questões de ordem ética, profissional, humana (Lopes & López, 2010, p. 10).

O plano apresenta os dois principais elementos para o desenvolvimento desta cultura: a responsabilização – que está sendo garantida por meio do estabelecimento de um contrato formal - e a competição – que está sendo garantida por meio da estratégia de distribuição de recursos humanos e materiais (Lopes e López, 2010).

Outro detalhe que dificultará o trabalho de controle e de efetivo cumprimento do termo de acordo de metas é que esse acordo foi assinado entre o Ministro da Educação e os Reitores dos IFs e quem, efetivamente, executa as metas são os Diretores Gerais dos câmpus, através do trabalho efetivo dos professores e servidores técnico-administrativos, para ampliar o número de alunos matriculados, melhorar significativamente as taxas de aprovação e de aumentar a participação dos alunos que são a parte principal de todo o acordo. Os Reitores estão muito distantes de onde se dará o cumprimento do acordo de metas. Como fazer para que os integrantes do processo se sintam corresponsáveis em alcançar esses objetivos?

Mesmo que, eventualmente, este Termo de Acordo não se constitua em um dispositivo efetivo na implantação de uma lógica gerencialista na Rede Federal, ele é parte do processo de implantação de uma cultura de performatividade, que contempla ainda outros documentos – e seus sistemas de controle - como o Plano de Desenvolvimento Institucional<sup>5</sup> e o Plano de Ações<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) consiste num documento que define as estratégias para atingir as metas e objetivos, abrangendo um período de cinco anos.

<sup>6</sup> O Plano de Ação, desenvolvido a do PDI, contém objetivos estratégicos estabelecendo as metas a serem alcançadas e ações a serem implementadas no período de um ano.

## **Sistemas de gestão e controle no campo educacional**

Os avanços tecnológicos na área da tecnologia da informação vêm permitindo o desenvolvimento de sistemas de gestão e controle cada vez mais complexos, potencializando a capacidade do estado em controlar os cidadãos e as instituições sociais. Essa ação pode ser observada inicialmente nos órgãos estatais envolvidos com a arrecadação de tributos, em especial a receita federal, mas de forma geral, os sistemas de controle espalham-se por todas as áreas do governo, de tal modo que essas formas de controle passam a ser absorvidas subjetivamente e incorporadas como fatalidades.

Os órgãos do Ministério da Educação, incluindo todas as escolas públicas e privadas, devem alimentar os diversos sistemas de gestão. Um dos principais portais desse sistema no MEC é o SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – o qual trata do orçamento e do monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. Atualmente possui 25 módulos que servem para monitoramento e avaliação das ações e programas Plano plurianuais, para monitoramento dos planos de ações articuladas, para monitoramento de obras, para monitoramento do plano de desenvolvimento da educação, para acompanhamento do REUNI etc.

Outro sistema on-line que deve ser alimentado é o Educacenso, sistema on-line que visa manter um cadastro único em uma base de dados centralizada no INEP, com informações sobre escolas, turmas, alunos, docentes etc., a fim de possibilitar o acompanhamento da trajetória escolar do aluno e do docente da rede pública e privada e a partir do que é calculado o IDEB e planejada a distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, por exemplo.

São tantos sistemas de gerenciamento, desenvolvidos de forma independente para finalidades diferentes, que as Instituições são obrigadas, muitas vezes, a realimentar vários sistemas com os mesmos

dados, pois eles não foram desenvolvidos de forma integrada de modo a permitir a troca de dados entre os diferentes sistemas. O próprio MEC, por portaria, criou a obrigatoriedade nas Instituições da figura do pesquisador institucional, o qual é responsável pela correta alimentação dos dados institucionais em todos os sistemas de gestão do MEC e muitas instituições possuem equipes, coordenadas pelo pesquisador institucional, encarregadas somente pela alimentação dos sistemas de gestão externos.

Para controle específico da educação profissional foi criado o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) que é um sistema de controle que disponibiliza, mensalmente, informações sobre escolas que ofertam cursos técnicos de nível médio, seus cursos e alunos matriculados e concluintes (MEC, 2010). Todas as escolas, públicas ou particulares, credenciadas, que ofereçam cursos técnicos de nível médio devem registrar seus dados a fim de garantir a validade nacional dos diplomas expedidos e registrados na própria instituição de Educação Profissional e Tecnológica (CNE, 2009).

A escola cadastra os alunos pelo CPF (Cadastro de Pessoa Física) e seus dados pessoais são validados a partir do banco de dados da Receita Federal. Existem diferentes estados para os alunos que devem ser atualizados mensalmente: Um módulo de supervisão avalia inconsistências, as quais são informadas às Escolas para apuração.

Os dados cadastrais das escolas e seus cursos são validados pelos respectivos órgãos reguladores do estado ou do município — secretarias de estado ou conselhos estaduais de educação, dependendo da configuração estadual —, os quais comprovam, por documentação, a regularidade da escola e dos cursos. As instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica possuem autonomia para criação de cursos, não necessitando validação por nenhum outro órgão.

A documentação oficial registra que, a partir do SISTEC, podem ser obtidos dados consolidados sobre a oferta de cursos, vagas e alunos matriculados na Educação Profissional. Na página do sistema, no portal do MEC, existe um link denominado consulta pública, em que

está indicado que essa consulta está disponível para toda a sociedade, com as informações sobre as Unidades de Ensino, seus cursos técnicos e a quantidade de alunos nos Estados; entretanto, o relatório apresenta somente as informações sobre as instituições e seus cursos.

Outro *link* disponível é a consulta pública ao acordo do Sistema S. Por esse acordo, regulados pelos Decretos-lei nº 6633/08 e nº 6635/08, o Sistema S deve destinar recursos à oferta de vagas gratuitas à população de baixa renda. É possível visualizar a meta prevista pelo acordo e o número efetivo de matrículas dos cursos técnicos e de aprendizagem.

Este sistema de controle foi implantado com o discurso que o seu principal objetivo seria fornecer informações transparentes à sociedade sobre a oferta de educação profissional pública e privada. Entretanto, se as Instituições realizarem a alimentação correta dos dados, a partir deles é possível obter, com precisão, quantitativos sobre a educação profissional pública e privada: número de escolas, cursos, alunos, oferta de vagas, fluxo escolar (taxas de conclusão, de evasão, de repetência) os quais serão obtidos sem nenhuma contextualização e qualificação – diferentemente dos censos educacionais realizados pelo INEP -, o que potencializa a adoção rápida de sistemas meritocráticos que fortalecem a cultura da performatividade, da responsabilização e da competição na rede nas redes públicas que ofertam educação profissional.

Uma sinalização nesse sentido foi a obrigatoriedade do cadastro de todos os alunos ativos, em todos os cursos de todos os níveis da Rede Federal de Educação, embora a Resolução CNE/CEB 03/2009 determine a obrigatoriedade do registro apenas das matrículas dos cursos técnicos de nível médio a partir do ingresso de 2009. Isso ocorreu porque o MEC utilizou o SISTEC para extrair o número de alunos para composição da matriz orçamentária da Rede Federal para 2011.

Outro sistema de controle em construção, já apresentado aos gestores da rede federal é o denominado Sistema de Gestão, no qual deverá ser cadastrado o PDI da Instituição, com todos os objetivos e metas divididos por tópicos que se relacionem diretamente com as metas e objetivos do plano de ação anual, construído a partir do PDI. Ele

deverá ser atualizado constantemente pelas Instituições para que o MEC tenha acesso aos planejamentos e ações executadas em cada IF e, a partir dele, analise se tais ações estão indo ao encontro do cumprimento do Termo de Acordo de Metas<sup>7</sup>.

Tal sistema foi desenvolvido em parceria entre a Rede Nacional de Pesquisa (RENAPI) e um grupo de pesquisadores do IF Fluminense, com base em documentos de planejamento utilizados pelo IF do Rio Grande do Norte. Uma versão inicial foi apresentada em outubro de 2010, em Brasília, aos responsáveis pelo desenvolvimento institucional dos IFs e está em fase de ajustes e inclusão de indicadores (de controle) para ser colocado em prática na rede federal de educação profissional e tecnológica.

Observa-se que se trata da generalização da solução desenvolvida no contexto de uma Instituição da rede em particular, assessorada por profissionais de instituições da própria rede federal, o que cria a impressão de um trabalho desenvolvido com autonomia. Entretanto, trata-se da imposição de mais um sistema, mais um tipo de controle, uma ampliação das atividades burocráticas da Instituição, que opera em sentido contrário à autonomia, criando condições para uma maior intensificação de trabalho, em atividades que não estão vinculadas diretamente ao desenvolvimento de ações de ensino, da pesquisa e da extensão, atividades básicas da escola.

## **Estratégias e efeitos**

Nesta seção, revisitamos a temática para refletir sobre Estratégias e Efeitos (Ball, 1994; Mainardes e Marcondes, 2009) dessa

---

<sup>7</sup> O Sistema Integrado de Gestão (SIG-Enap) é o sistema informatizado que organiza suas principais informações gerenciais de interesse da alta administração tais como: planejamento de projetos e acompanhamento e controle da execução de tarefas; cadastro de demandas para as áreas de sistemas de informação, suporte de atendimento, redes, telefonia, dentre outras; cadastro e manutenção de série histórica de informações de atividades estratégicas; manutenção do cadastro de servidores, agentes e outras e outras entidades que possuem vínculo com a Enap. Fonte: <https://sig.enap.gov.br/sobre.php?contr=01>. Acesso: 11 mar. 2024.

política em âmbito institucional. Começamos informando que o TAM previa o atingimento de um conjunto de metas e objetivos em 2013, com ampliação de ações a longo prazo, até 2022. Ao longo de sua vigência, não houve qualquer ação formal de avaliação, nem do ponto de vista institucional, nem do ponto de vista governamental – sem a preocupação preliminar de avaliar esse “esquecimento” sob perspectiva negativa ou positiva.

Dialogamos informalmente com gestores da instituição desse período para compreender influências do TAM nos processos de gestão do IFSul. O sentimento geral dos ex-reitores é que nunca foram pressionados pela SETEC para o atingimento das metas; eventualmente, em conversas com pessoas com menores responsabilidades junto ao MEC, o termo “era lembrado” de forma geral. Parte da argumentação deles indicava que o não cumprimento das contrapartidas do governo os desobrigava a operacionalizar o plano. Outro gestor do Instituto informou que, ainda que este argumento fosse utilizado internamente, a aura da relação professor versus aluno pairava sobre os diretores de câmpus, pressionando-os a aumentar o número de vagas, o que, em algum momento, os levava a considerar a opção por tipos de cursos que permitissem turmas maiores.

Todavia, consta como estratégia da Meta 11 do PNE (Brasil, 2014):

elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos (as) por professor para 20 (vinte);

Para além do contrato do MEC com IFSul, a relação professor versus aluno e a taxa média de conclusão previstas no TAM foram incorporados como metas no PNE, portanto, em Lei Federal, a serem cumpridas pelas instituições de educação profissional técnica de nível médio.

Em pesquisas na internet, foram localizados dois Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU): o relatório 201700871 (CGU, 2017a), resultante de exames realizados sobre a prestação de contas de 2016 do IFSul e o número 201702018, Relatório de Auditoria dos Resultados da Gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) (CGU, 2017b).

O primeiro, resultado de trabalho de campo realizado entre 10 e 20 de abril de 2017, apresenta os resultados de auditoria sobre a prestação de contas anual (2016) do IFSul e o segundo realizou uma avaliação, no âmbito da SETEC, da gestão dos indicadores de desempenho da Rede Federal tendo sido

avaliada a metodologia de apuração, cálculo e divulgação dos resultados dos indicadores, desde o exercício de 2005, considerando a responsabilidade de cada ator do processo, bem como as normas legais vigentes que dão o direcionamento de quais indicadores devem ser medidos, quando e como. (CGU, 2017b, p. 1).

Passamos a destacar algumas partes desses relatórios que tratam do TAM. Começamos com o Relatório de auditoria do IFSul (CGU, 2017a). No item Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão está descrito:

Com o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foram realizados trabalhos de avaliação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento elaborados no âmbito do Instituto e os compromissos assumidos na condição de integrante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, bem como realizados trabalhos de avaliação quanto à operação (em termos de oferta, demanda e carga horária mínima de ensino) de cursos oferecidos no Instituto (p. 4).

E, mais adiante, apresenta um quadro indicando como está contemplada cada uma das 17 Metas e Compromissos do TAM nas Metas estabelecidas no PDI 2014-2019, indicando como fonte



“Informações apresentadas pelo IFSul, por meio do Ofício nº 009/2017 – AUDIN/IFSul” (ibidem, p. 7).

Após, o quadro contextualiza o TAM

O TAM (Termo de Acordo de Metas e Compromissos) foi firmado em junho de 2010 e não foi atualizado até o presente momento, apesar do processo de expansão da Unidade no período. Com relação ao assunto, a Unidade informou que o referido Termo, apesar de assinado individualmente por cada Instituto, foi construído a partir de discussões realizadas entre a Setec/MEC e a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Sendo assim, houve um entendimento de que as atualizações seriam, da mesma forma, construídas pelo conjunto de todos os Institutos Federais (ibidem).

Na sequência, chama a Portaria nº 9/2017 da SETEC que instituiu grupo de trabalho, constituído por membros da SETEC e da RFEPT, enfatizando que uma das atribuições era *“avaliar os indicadores contidos no TAM e na matriz orçamentária da rede com objetivo de conferir maior efetividade ao cumprimento dos objetivos e finalidades estabelecidos pelos artigos 6º e 7º da Lei 11.892, de 2008”* (p. 7, grifo no original) concluindo que *“Esse fato sinaliza que as discussões conjuntas sobre o TAM serão retomadas”* (ibidem).

O relatório aponta o não atingimento das metas estabelecidas para matrículas nos cursos para a formação de professores e licenciaturas e também vagas e matrículas PROEJA, transcrevendo informação fornecida pelo IFSul

*os resultados ficaram abaixo daqueles estabelecidos no TAM, em grande parte, por conta da não liberação de vagas de docentes e técnico-administrativos e atraso na conclusão das obras dos câmpus da expansão, principalmente no que se refere aos câmpus da fase 3.* (ibidem, grifo no original).

E, ao finalizar a avaliação quanto à oferta, demanda e carga horária mínima de ensino, indica como impropriedades o “a) Não atingimento de determinadas metas (PNE e TAM) estabelecidas para a Unidade” (ibidem, p. 12).

A partir desses excertos pode-se observar que a CGU usou efetivamente o TAM no processo de auditoria institucional e o IFSul indicou mecanismos de articulação do termo com outros documentos institucionais e estratégias de atendimento das metas previstas no contrato.

Como se observou em relação ao relatório do IFSul, a SETEC também foi auditada em relação ao TAM. O Relatório de Auditoria dos Resultados da Gestão da SETEC (CGU, 2017b): indica que

a necessidade de avaliar a gestão dos indicadores da Rede Federal foi identificada a partir das dificuldades encontradas em analisar o desempenho dos Institutos Federais por ocasião das auditorias de contas anuais do exercício de 2016, nas quais verificou-se que os indicadores não apresentavam resultados confiáveis por falhas na metodologia do processo de apuração de seus resultados. Neste sentido, esta auditoria teve como objetivo avaliar a gestão dos indicadores de desempenho da Rede Federal realizada pela SETEC. (p. 1).

Apontando mais adiante, qual a fonte destes indicadores

Em 2016, foi publicada a versão 2.0 do Manual para Cálculo dos Indicadores de Gestão das Instituições da Rede Federal. Importante ressaltar que o Manual contempla 32 indicadores, além dos indicadores estabelecidos pelo Acórdão TCU nº 2.267/2005 – Plenário, tais como os indicadores do Termo de Acordo de Metas e Compromissos (TAM) e os indicadores de permanência e êxito, instituídos pelo Ofício-Circular nº 60/2015. (ibidem, p. 6).

O TAM é apontado novamente quando o relatório faz referência aos objetivos estratégicos da RFE:

Os objetivos estratégicos da Rede Federal estão dispostos em diversos normativos, tais como o Plano Nacional de Educação – PNE, o Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM e a lei que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (ibidem, p. 9).

Questionada sobre o monitoramento das metas do TAM, o relatório aponta que “a SETEC informa que ‘monitora por meio de ações diversas alguns dos indicadores que compõem o TAM’” (ibidem, p. 10, grifo no original).

Posteriormente, no quadro de relação de indicadores de gestão, com a indicação do marco regulatório que os estabeleceram, apresenta 7 indicadores instituídos no TAM.

Ao final, no capítulo de recomendações à SETEC, indica, no item 3.4, “Avaliar, no prazo de 90 dias, a pertinência e a conveniência de revisar o Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM, a fim de promover a compatibilização de suas metas com os novos indicadores de desempenho estabelecidos” (ibidem, p. 39). Fato esse sobre o qual não se soube informações que tenha sido realizado.

Outra evidência de controle externo acontece com o acórdão do TCU 612/2021- Plenário (Brasil, 2021), que trata do levantamento, conhecimento, avaliação de indicadores de gestão das instituições federais de educação profissional, científica e tecnológica, identificação de ineficiências, ausência de integração de sistemas de informação e padronização e necessidade de atualização em razão de alterações legislativas. Neste acórdão são ampliados os indicadores do acórdão 2267/2005 frente aos novos marcos legais estabelecidos pela Lei nº 11.892/2008, com as metas constantes no TAM e as metas e objetivos referentes à educação profissional que constam no PNE de 2014. Salientamos o prazo de 180 dias que o TCU estabelece à SETEC para promover ações sobre um sistema ou solução de tecnologia de informação que tornem confiáveis os dados para a referida análise e inclusão de Indicadores das atividades de pesquisa e extensão e de empregabilidade de egressos, entre outros. Percebe-se, ao ler alguns relatórios atuais de gestão dos IFs, que os dois acórdãos são citados para embasar a que se referem os indicadores avaliados.

Os órgãos de controle apontam fragilidade na obtenção de muitos indicadores apontados no TAM, alegando que os sistemas não são confiáveis, uma vez que as planilhas com as informações são extraídas dos sistemas de dados e trabalhado manualmente para ajustes nas informações, momento em que as auditorias apontam

como causa da possibilidade de inconsistência nos dados, inclusive sugerindo que fosse construído um sistema que possa ser efetivo na obtenção das informações sobre matrículas, conclusões e outros indicadores. A SETEC passou a se utilizar da Plataforma Nilo Peçanha como novo sistema de armazenamento de dados dos estudantes da rede federal. A Matriz CONIF, utilizada para distribuição dos recursos advindos da Lei Orçamentária Anual para cada IF (orçamento distribuído para as reitorias e para os câmpus) leva em conta esses indicadores.

Todavia, com recursos escassos e insuficientes para manter as necessidades básicas de cada IF, acontecem as negociações denominadas de balcão, que levam os gestores a buscarem recursos extras com o auxílio de políticos, momento em que a força política da região em que se situa a instituição acaba influenciando nos valores obtidos.

Pode-se inferir, ainda, que o IFSul e a SETEC/MEC não tenham efetivamente trabalhado tendo o TAM como horizonte viável, ele veio sendo pautado pelos órgãos de controle, em conjunto com outras normativas, como instrumento importante na aferição do atingimento de determinados indicadores. Isso sinaliza para o avanço de controle baseado em evidências, o que aponta para a necessidade de se discutir, no cotidiano das instituições, sobre indicadores que sejam capazes de representar a qualidade do trabalho social que as instituições educacionais realizam, nem sempre contemplado por indicadores propostos pelos elaboradores de políticas. Outra questão importante associada a essa, é a indicação pelos órgãos de controle de ferramentas computacionais que sejam capazes de gerar esses indicadores sem interferência/diálogo com as instituições, ou seja, à distância, anunciando o aumento do controle externo, o que tem potencial para limitar autonomia pedagógica, reduzindo espaços de participação das comunidades nos rumos da escola. Enfim, a performatividade vai sendo imposta como lógica, como cultura normalizada, para as instituições escolares.

## Comentários finais

Linda Darling-Hammond e Carol Ascher (2006) apresentam um estudo em que chamam a atenção para a complexidade da construção de um sistema de controle em escolas de grandes centros urbanos que seja capaz de avaliar a eficácia do trabalho escolar e o progresso dos estudantes: “se os indicadores escolares são projetados de forma imprópria ou usados de maneira não inteligente, podem até enfraquecer o sistema de controle” (p. 10). É evidente que o sistema de ensino e a sociedade podem e devem ter informações sistematizadas e transparentes sobre a educação, contudo, tem-se que questionar quem tem o controle sobre as informações, como e com quem são discutidas, e para quais finalidades elas acabam servindo.

Ivor Goodson (2008), a partir dos resultados de recentes pesquisas realizadas em diversas escolas na América do Norte e na Europa, questiona o resultado da adoção desses sistemas de controle. Para ele (p. 14), “aquele endeusamento de metas, testes e tabelas que, a princípio, pode até atrair o apoio do seu público, na realização da prestação de serviços demonstra ter efeito insignificante ou até contraditório”.

Este trabalho de Goodson é muito rico ao demonstrar o quanto esses sistemas de avaliação e controle têm prejudicado o trabalho dos professores que estão efetivamente comprometidos com os processos de aprendizagem dos estudantes:

evidencia-se a insatisfação derivada do ritmo frenético de trabalho, da busca incessante de eficiência e eficácia, da excessiva burocracia, dos indicadores de desempenho, das avaliações que categorizam alunos e profissionais, assim como de outros parâmetros de prescrição, gerenciamento e controle, externamente instituídos (idem, p. 9).

Para o autor, as reformas baseadas em padronizações são instrumentos grosseiros, pois não levam em conta as questões pessoais e emocionais envolvidas no ensino, incluem os alunos bem-sucedidos socialmente e sistematiza, organiza e rotula a exclusão dos

alunos menos favorecidos socialmente<sup>8</sup>. Em sua avaliação, esse ciclo, baseado em estratégias gerenciais com base no mercado, está chegando ao fim, pois não conseguiu cumprir as promessas de efetivar o aumento da qualidade e da inclusão social nos sistemas educacionais.

Motivados pela grande expansão que está realizando na rede federal, o MEC tem buscado estratégias para aumentar o controle na rede, adotando mecanismos baseados em taxas e padrões e dispositivos que aumentam a competição entre os Institutos e em cada Instituto tendo por base a adoção de uma cultura performativa. Aprofundar as questões levantadas acima é fundamental para que se construam mecanismos de resistência e se criem alternativas a essas políticas, pois

pensar políticas educacionais apenas através de ações pontuais, voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos, é insuficiente para caracterizar uma alteração da função política deste setor. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política de educação (Freitas e Moraes, 2009, p. 123).

As políticas educacionais que este trabalho analisa demonstram que está ocorrendo um investimento significativo e abrangente na rede federal de ensino profissional, com um crescimento dos mais importantes na história da educação no Brasil. Contudo, este crescimento não vem sendo acompanhado do desenvolvimento de uma gestão democrática, ao contrário, o que se encontra é uma lógica gerencialista de monitoramento de indicadores e de critérios técnicos para orientar a elaboração das políticas, o que tem conduzido a ações

---

<sup>8</sup> Para uma boa ideia de como este processo de desigualdade se manifesta no Brasil, ver Castro (2009).

no campo educacional que, em termos de qualidade, não têm demonstrado, mundialmente, resultados eficientes, a despeito da retórica que vem sendo construída.

Vale a pena refletir sobre o pensamento de Marx (1982), escrito em 1845 e citado na epígrafe deste trabalho: para que se tenham uma educação de melhor qualidade, tão em pauta na agenda política, será necessário modificar as circunstâncias de trabalho e formação dos educadores, implantando processos de valorização social de sua profissão, tais como melhores condições de trabalho, de remunerações, implantação de processos de gestão verdadeiramente democráticos etc.

Talvez possamos expandir o pensamento de Marx e dizer que o Estado precisa ser educado: não se pode modificar uma circunstância – criar uma nova perspectiva na área educacional – aplicando técnicas antigas, desenvolvidas para serem utilizadas em controle das atividades econômicas e defendidas por pesquisas que apontam quais os caminhos devem seguir as políticas educacionais baseada em evidências, as quais já apresentam nítidos sinais de esgotamento ao redor do mundo. O estado avaliador, centralizado, controlador precisa ser democratizado, precisa ser educado.

## Referências

BALL, S. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, maio/ago. 2010, v. 35, n. 2, p.37-55.

BALL, S. **The Education debate**. Bristol: The Policy Press, 2009.

BALL, S. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório nº 201700871**. [Brasília]: CGU, 2017.

BRASIL. **Relatório nº 201702018**. [Brasília]: CGU, 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 612/2021 - Plenário.** Brasília: TCU, 2021. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253A%2522ACORDAO-COMPLETO-2406732%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253A%2522ACORDAO-COMPLETO-2406732%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 10 out. 2023.

CASTRO, J. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação & Sociedade**, out. 2009, vol.30, nº.108, p.673-697.

FERREIRA, M. A utilização do conhecimento científico: uma discussão sobre as pesquisas educacionais e a formulação de políticas. **Práxis Educativa**, v.4, n.2, p.123-130, jul./dez. 2009.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

GOODSON, I. **As políticas de currículo e de escolarização:** abordagens históricas. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2008.

HARVEY, D. **O neoliberalismo** - história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HYPOLITO, A. M. Estado Gerencial, Reestruturação Educativa e Gestão Escolar. **RBPAE**, v.27, 2008.

LOPES, A C; LÓPEZ, S. B. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do ENEM. **Educ. rev.**, abr. 2010, vol.26, n.1, p.89-110.

LUKE, A., GREEN, J.; KELLY, G. Introduction - What counts as Evidence and Equity? **Review of Research in Education**, v.34, pp.vii-xvi, mar. 2010.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, v.30, n.106, 303-318, jan./abr. 2009.

MARX, K. **Teses sobre Feuerbach.** Edição em português da Editorial Avante, 1982, Disponível em: <http://www.dorl.pcp.pt/images/classicos/teses%20fuerb.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Expansão da rede federal.** Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/>. Acesso em: 05 jan. 2011.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica**. Disponível em: <http://sitesistec.mec.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2010.

SOUSA, S M. ZÁKIA L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, 2003, n.119, p.175-190.

DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. Construindo sistemas de controle em escolas urbanas. **Estudos em Avaliação Educacional**, set./dez. 2006, v. 17, n. 835, p.7-48.

FREITAS, S.; MORAES, S. (Orgs.). **Contra o desperdício da experiência: a pedagogia do conflito revisitada**. Porto Alegre: Redes Editora, 2009. 183p.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. e FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, vol.30, n.108, p.761-778, out. 2009.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade, Campinas**, v. 28, n.100, out.2007 p. 1231-1255. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>. Acesso em: 11 mar. 2024.

WISEMAN, A. The uses of Evidence for Educational Policymaking: Global contexts and international trends. **Review of Research in Education**, v.34, pp.1-24, Mar. 2010.



## **DA ASSETEFEPEL AO SINASEFE – SEÇÃO IFSUL: O PAPEL DO SINDICATO NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL**

**Manoel José Porto Júnior**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

**Francisco Carlos Gonçalves Brongar**

Instituto Federal Sul-rio-grandense

### **Introdução**

O presente trabalho pretende apresentar a visão dos autores sobre a história da entidade sindical que representa os servidores e as servidoras docentes e técnicos(as)-administrativos(as) em educação (TAEs) da instituição atualmente denominada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul). Ao fazê-lo, buscaremos relacionar essa história sindical às lutas em prol de uma gestão democrática, apontando o papel desempenhado pelo Sindicato para avanços obtidos, bem como à resistência aos desmandos autoritários ocorridos na instituição de ensino.

Ambos os autores são dirigentes sindicais por várias gestões, tanto na seção sindical, como na direção nacional do atualmente denominado SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional, entidade que reúne docentes e TAEs lotados nos Institutos Federais, Colégio Pedro II, Instituto Nacional de Surdos, Instituto Benjamin Constant, servidores civis dos Colégios Militares vinculados ao Ministério da Defesa e servidores da área de educação dos ex-territórios da União.

O SINASEFE foi criado logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que permitiu a sindicalização de

servidores públicos, antes proibida. Foi resultado da transformação da FENASEFE – Federação Nacional das Associações dos Servidores das Escolas Federais de 1º e 2º Grau, ocorrida no dia 11 de novembro de 1988, em Encontro Nacional realizado em Salvador/BA. (SINASEFE, 2023).

No caso da Seção IFSul, sua origem foi a ASSETEFEPEL, Associação filiada à FENASEFE e que representava os servidores e as servidoras lotados(as) na Escola Técnica Federal de Pelotas (ETFPel), instituição de ensino que deu origem ao IFSul.

### **Da associação a um sindicato unificado de docentes e TAEs**

A Rede de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais possui origens um pouco diferentes, mas muitas características comuns. As Escolas Técnicas Federais (ETFs) têm sua origem em 1909, no governo Nilo Peçanha, que dotou cada estado da federação com 1 escola de aprendizes e artífices. No caso do Rio Grande do Sul e da Guanabara, instituições já existentes receberam as verbas. Depois de 1909, outras instituições foram criadas nos mesmos moldes das escolas técnicas industriais. A de Pelotas é da fase de criação da Lei Orgânica do Ensino Industrial (1942), durante o Ministério de Gustavo Capanema, em meio à ditadura fascista do Estado Novo de Getúlio Vargas, que contava com presença marcante de notório pelotense, Luiz Simões Lopes, então chefe do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público (Caminha, 2019).

As Escolas Agrícolas tiveram origens diferenciadas. Algumas, como o Colégio Agrícola Visconde da Graça (1923), hoje câmpus Pelotas – Visconde da Graça (CaVG), do IFSul, foram criadas como patronatos agrícolas, vinculados ao Ministério da Agricultura, com função de cunho mais assistencialista. Outras foram criadas no advento da Revolução Verde, como forma de disseminar o uso de pacotes de insumos e de tecnologias para o meio rural nos novos moldes capitalistas do pós-Segunda Guerra (Koller, 2003).

Existem, de forma comum entre as escolas que abrigaram as associações de servidores que deram origem ou foram incentivadas

pela FENASEFE, as seguintes características: a) mesmos planos de cargos e salários para servidores docentes e para servidores técnicos(as)-administrativos(as)<sup>1</sup>, b) a existência de número reduzido de professores e técnico(as)-administrativos(as) e c) distanciamento geográfico e/ou acadêmico das Universidades.

A combinação desses fatores, somada a uma ideia de cunho mais festivo e lúdico na construção dessas associações, levou à unificação da representação associativa de todos os servidores e servidoras, docentes e TAEs. Na própria composição das primeiras diretorias da ASSETEFEPEL, confundem-se os gestores da então ETFPel com os dirigentes da entidade, sobretudo em seu Conselho Consultivo, onde constam nomes de integrantes como, por exemplo, João Manoel de Sousa Peil (futuro Diretor da ETFPel), Carlos Alberto Mattos Soares (futuro Diretor da ETFPel), dentre tantos outros.

Nesses tempos, vivíamos o regime militar. Eram atuantes, na ETFPel, movimentos pró-governistas, entre eles: a Liga de Defesa Nacional, desenvolvendo, na instituição, um forte sentimento nacionalista e disciplinador. As manifestações dessa adesão eram sentidas no currículo escolar, no qual as horas cívicas somavam-se ao autoritarismo, ao rigor com o uniforme e aos constantes abusos de poder.

A associação era um espaço humanizador, de trato um pouco mais horizontalizado. Tal característica foi desenvolvendo, nesse espaço, um movimento de resistência, cada vez mais carregado de ousadia. Começam, nesses tempos, as primeiras mobilizações com bandeiras democráticas, educacionais e trabalhistas.

O interesse por eleições diretas para Direção da antiga ETFPel teve papel importante na mudança da linha de atuação da ASSETEFEPEL, pois colocava em lados opostos setores da instituição. Esse clima aproximava as discussões internas da ETFPel daquelas que

---

<sup>1</sup> Ainda não existia o cargo de Técnico Administrativo em Educação, conquistado com a promulgação da Lei 11.091/2005 que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.

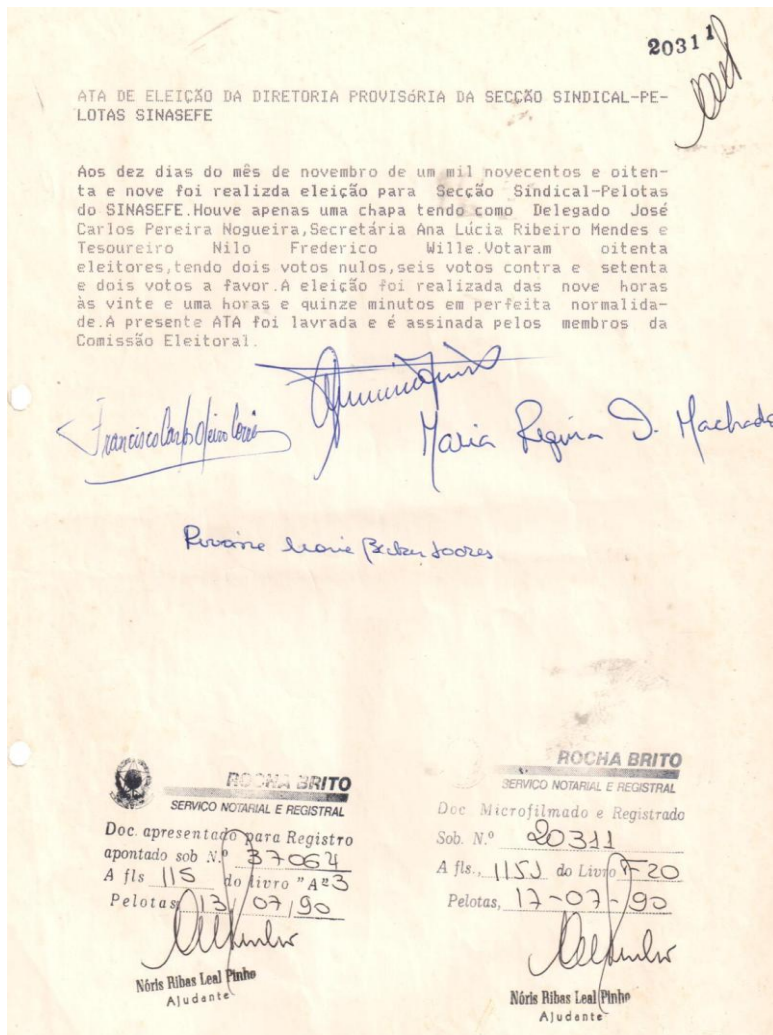
movimentavam a sociedade brasileira, características do período de transição e de abertura democrática, sobretudo após o movimento Diretas Já. Mesmo com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, após período de grandes manifestações populares, os novos ares faziam-se sentir na ETFPel ao final da Ditadura Militar.

Contudo, a caminhada não se deu de forma linear e progressiva. Foram vários os embates e retrocessos, seguidos de novas reconfigurações da estrutura e representação sindical. A cada eleição, víamos embates entre setores mais progressivos e outros mais conservadores, mesmo quando o processo terminava em uma chapa única. Além disso, movimentos corporativos e, principalmente, de cunho político conservador e anticlassista, fizeram existir, por longo período, uma associação de docentes na ETFPel e, depois, CEFET-RS. Em nível nacional, existiu a ANDEF – Associação Nacional dos Docentes da Educação Federal, depois transformada em SINTEF, quando tentaram garantir sindicatos que filiassem também os TAEs. Durante a década de 90, esses movimentos nasceram e definharam, acabando por aderirem, por ação de suas bases, ao SINASEFE, superando a separação de trabalhadores na base da categoria.

Essa aproximação política de parcela importante dos servidores e servidoras de movimentos que ganhavam força na década de 1980, com o surgimento do PT – Partido dos Trabalhadores, CUT – Central Única dos Trabalhadores e MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, construiu o ambiente da transformação das associações em seções sindicais de um Sindicato Nacional, com toda a compreensível complexidade das discussões de cunho patrimonial e político-administrativo presentes na unificação de todas as seções existentes no país em uma única pessoa jurídica, um único Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de SINASEFE Nacional.

O processo de transformação em Pelotas não foi imediato. A ASSETEFEPEL não foi transformada em Seção Sindical logo após a criação do SINASEFE. Primeiro, foi criada uma Diretoria Provisória da Seção Sindical, conforme a Ata a seguir:

**Figura 1 - Ata de Eleição da Diretoria Provisória da Seção Pelotas/ SINASEFE**



Fonte: Acervo dos autores.

Como se pode notar, houve um longo período até o Registro da Ata, tendo em vista a novidade da situação que se criava para o Sindicato Nacional de Servidores Públicos. A transformação da ASSETEFEPEL em Seção Sindical deu-se 10 meses depois, conforme a ata a seguir, cujo Registro Notarial também foi bastante demorado:

Sem dúvida, a unificação na forma de um sindicato único nacional representou a consolidação de uma maturidade política, fruto da experiência dos movimentos sociais brasileiros, refletida na nossa Rede de Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais. Essa experiência por muito pouco não se traduziu na eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência, em 1989, com um programa político que apontava para a construção do socialismo, com forte posicionamento de classe.

**Figura 2 – Ata Transformação da ASSETEFEPEL em Seção Sindical**

**ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE PELOTAS**  
Praça 20 de Setembro, 459 — Pelotas-RS — CEP-96015 — Fone: (0532) 25-0811  
Fundada em 22.09.1976

Assembléia Geral do dia 10.09.1990

Aos dez dias do mês de setembro de mil novecentos e noventa, reuniu-se a Diretoria da ASSETEFEPEL e seus associados para a assembléia Geral, no Mini-Auditório III da EFFPEL. As dezessete horas e trinta minutos deu-se início, o presidente da ASSETEFEPEL José Carlos Pereira Nogueira, leu a pauta: Informes, transformação da ASSETEFEPEL em Seção Sindical do SINASEFE. Foi aprovada a indicação de Nogueira para presidir os trabalhos e ANA LUCIA MENDES para secretariar. A seguir Nogueira fez um breve relato do III Congresso do SINASEFE. Após leu o calendário de lutas e a pauta de reivindicações. Passamos em seguida ao item transformação da associação em Seção Sindical. Nogueira fez uma breve análise da questão e passou a palavra ao Dr. Antônio Carlos Martins que deu esclarecimentos de como se procederia no aspecto legal, essa transformação, em que implicaria. Após não haverem mais questões a esclarecer foi colocada em votação a transformação e aprovada por unanimidade. Nada mais havendo a tratar lavrou a presente Ata que será assinada por mim Ana Lucia Mendes e José Carlos Pereira Nogueira Presidente.

*Assinaturas: José Carlos Pereira Nogueira, Ana Lucia Mendes*

**ROCHA BRITO**  
SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL  
Doc. apresentado para Registro apontado sob nº 110269  
A fls. 14902 do Livro nº 3  
Pelotas, 10/10/91  
José Alberto da Rocha Brito  
Oficial Registrador

**ROCHA BRITO**  
SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL  
Doc. Microfilmado e Registrado  
Sob. Nº 21521  
A fls. 045 do Livro nº 24  
Pelotas, 11/10/91  
José Alberto da Rocha Brito  
Oficial Registrador

Fonte: Acervo dos autores.



## **Do Sindicato para a Instituição: experiências democráticas em rede**

As experiências políticas de representantes da categoria, construídas de forma cada vez mais articulada com outros sindicatos, são mais democráticas do que aquelas da estrutura anterior, quando a sindicalização era proibida e a atuação do ponto de vista classista era realizada nas brechas do associativismo. Segundo Thompson (1981, p. 16), “A experiência surge espontaneamente no ser social, mas não surge sem pensamento. Surge porque homens e mulheres (e não apenas filósofos) são racionais, e refletem sobre o que acontece a eles e ao mundo”. Sendo assim, condicionada pela realidade vivida pelos servidores públicos, que, cada vez mais, compreendem-se como classe trabalhadora, a experiência cultural dos servidores públicos passa a influir em suas ações no interior das instituições de Estado em uma perspectiva de fortalecimento da cidadania.

Em nível nacional, as entidades representativas organizaram-se na Coordenação Nacional das Entidades do Serviço Público Federal – CNESF, criada em 1990. Esse Fórum foi responsável por grandes plenárias nacionais, compostas por delegados das várias entidades nacionais. Todos os delegados e delegadas eram eleitos em assembleias de base das categorias e, em alguns casos, referendados nas instâncias nacionais das mesmas, de acordo com o número de filiados de cada entidade.

Tal forma de organização permitia uma importante diversidade e heterogeneidade política, de forma que, através da CNESF, os dirigentes e boa parte da base das categorias de servidores públicos federais pudessem participar das importantes discussões da esquerda brasileira. Construídos à margem da estrutura sindical burocrática, com reuniões semanais das diretorias das entidades nacionais que sobrevivem da contribuição espontânea de seus sindicalizados, os sindicatos do serviço público foram de suma importância para as grandes mobilizações da classe trabalhadora brasileira a partir dos anos 90.

No âmbito estadual e regional, a proximidade com sindicatos cutistas, do setor público e privado, garantia a construção de espaços que precisavam de regras democráticas de funcionamento e deliberações. Tais experiências contrastavam com as formas organizativas da instituição educativa onde os(as) sindicalistas exerciam suas funções profissionais. No exercício das suas funções, os servidores e servidoras deparavam-se cada vez mais com situações que inspiravam a necessidade de tomadas de decisões que se assemelhavam àquelas que viviam em suas experiências sindicais, sobretudo, à medida que o SINASEFE se envolvia nas discussões a respeito dos rumos educacionais e administrativos das Instituições Federais de Ensino que aumentavam sua complexidade, deixando de serem meras escolas profissionais para assumirem funções de pesquisa, extensão e verticalização do ensino.

A vivência de uma cultura democrática, com viés classista, permitida pela atuação junto ao SINASEFE, bem como a própria organização interna da categoria, através de Assembleias, Grupos de Trabalho, Encontros de Formação Sindical, Encontros Regionais etc., permitiu que se desenvolvesse uma visão crítica que reclamava a participação. A troca de experiências a respeito dos servidores de diferentes instituições desnudou autoritarismos e semeou aberturas no seio da rede de escolas que compunham a base do SINASEFE.

A nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9394/96, indicava uma gestão mais participativa da comunidade escolar e ampliava os horizontes de protagonismo da comunidade escolar/acadêmica na construção dos Projetos Político Pedagógicos, apontando para instâncias tripartites de decisão.

Ao mesmo tempo, o caráter minimalista de tal LDB permitiu que, através do Decreto nº 2.208/97, o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso impusesse uma Contrarreforma da Educação Profissional que desmanchava uma proposta pedagógica historicamente desenvolvida na rede de escolas técnicas e agrotécnicas federais, que, segundo Saviani, representavam o gérmen de uma educação politécnica. Analisando o Projeto de Lei nº 1.603/96,

que trazia o conteúdo do Decreto nº 2.208/97 e que teve sua tramitação suspensa pela edição da Contrarreforma,

esse projeto traz como conseqüência o descomprometimento do MEC em relação às escolas técnicas federais, provavelmente a experiência mais bem-sucedida de organização do nível médio a qual contém os germens de uma concepção que articula formação geral de base científica com o trabalho produtivo, de onde poderia se originar um novo modelo de ensino médio unificado e suscetível de ser generalizado para todo o país (Saviani, 1999, p. 216).

Tal medida impulsionou um movimento de resistência construído através do SINASEFE. Para tanto, faziam-se necessárias mudanças nas instâncias de deliberação das instituições. A instância máxima de cada instituição era o seu Conselho Diretor. Tanto nas Escolas Técnicas e Agrotécnicas como nos CEFETs – Centros Federais de Educação Tecnológica, tais conselhos possuíam mínima participação da comunidade escolar, sendo controlado pelas gestões das instituições. A ETEFPel foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS) em janeiro de 1999, o que garantiu uma prorrogação de mandato da gestão que implantava e defendia a Contrarreforma da Educação Profissional e seus cursos concomitantes, com certo incentivo a um sistema de dupla matrícula, no qual estudantes cursavam o curso médio em um turno e o curso técnico em outro. O resultado foi uma desastrosa diminuição do número de técnicos formados, visto ser muito difícil a conclusão de dois cursos, com grande número de disciplinas e suas decorrentes avaliações, ao mesmo tempo. Obviamente, os estudantes desistiam do curso técnico, priorizando aquele que garantia a sequência de estudos (ensino médio)<sup>2</sup>.

Com a vitória de Lula nas eleições de 2002 e a entrega de um dossiê, elaborado pelo SINASEFE, sobre a situação da Rede Federal, ao

---

<sup>2</sup> Para uma análise dos impactos da Contrarreforma, ver PORTO JÚNIOR, Manoel José. **A exclusão escolar nos cursos técnicos do CEFET-RS (1980 – 2006)**. 2008. 247 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

então Ministro da Educação, Cristóvam Buarque, intensificou-se a luta por democracia na Rede Federal, impulsionada pela luta por uma formação técnica integrada (o que, na época, representava o curso técnico de matrícula única). Como resultado das lutas, é editado o Decreto 4.877, de 13 de novembro de 2003, que institui a eleição direta para Diretor(a) de ETFs, EAFs e CEFETs, terminando com a lista tríplice:

Art. 5º Em todos os casos prevalecerão o voto secreto e uninominal, observando-se o peso de dois terços para a manifestação dos servidores e de um terço para a manifestação do corpo discente, em relação ao total do universo consultado.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, contam-se de forma paritária e conjunta os votos de docentes e de técnicos-administrativos.

Art. 6º O nome do candidato escolhido, mediante observância estrita e cumulativa o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º e 5º, será encaminhado pelo Presidente do Conselho Diretor ao Ministro de Estado da Educação, no mínimo trinta e no máximo sessenta dias antes do término do mandato em curso. (Brasil, 2003)

Além do fim da lista tríplice, garantia-se a votação paritária, com dois terços para servidores (docentes e TAEs) e um terço para estudantes. Tal avanço ficou consolidado na Lei de criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Lei nº 11.892/2008), na qual ficou instituída a paridade com um terço para cada segmento:

Art. 12. Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade escolar do respectivo Instituto Federal, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente. (Brasil, 2008)

Além disso, definiu a nomeação direta pelo Presidente da República do(a) candidato mais votado e permitiu que TAEs pudessem

ser Diretores(as)-gerais de câmpus, mantendo-se a luta sindical para que possam candidatar-se a Reitores(as).

Em julho de 2004, o Decreto nº 5.154 permitiu a oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio, com matrícula única. Fruto da correlação de forças do período e decorrente de um ano e meio de exaustivas discussões, a nova legislação era carregada de incoerências e abria um novo cenário de disputas ainda não encerrada,

A aprovação do Decreto nº 5.154/2004, como assinalamos, por si só não muda o desmonte produzido na década de 1990. Há a necessidade de as instituições da sociedade, direta ou indiretamente relacionadas a questão do ensino médio, se mobilizarem para mudanças efetivas. Da parte do governo, até onde nossa vista alcança, haveria a necessidade de sinalizar forte e claramente a importância da ampliação de matrículas no ensino médio e de elevação de sua qualidade, como resposta tanto ao imperativo de um direito de cidadania e de justiça, quanto às demandas de um processo produtivo sob a base tecnológica digital-molecular. (Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005, p. 53).

A Lei nº 11.741/2008 substituiu o Decreto nº 5.154/2004, assegurando seus provisórios princípios, e o Ensino Médio mantém-se como espaço de disputas, como podemos verificar com a Contrarreforma representada pela Lei nº 13.415/2017 (antes Medida Provisória nº 746/2016), que instituiu o Novo Ensino Médio logo após o golpe contra a Presidenta Dilma Rouseff.

Outro avanço decorrente da luta por democratização refere-se à composição do Conselho Superior, que substituiu o Conselho Diretor. No Artigo 10, parágrafo 3º, define-se:

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. (Brasil, 2008)

Considerando as experiências históricas negativas da participação de sujeitos alheios à instituição nos Conselhos Diretores e privilegiando a representatividade acadêmica multicâmpus, o SINASEFE indicou, para as suas seções sindicais, a participação nas comissões criadas para a redação dos estatutos e regimentos internos das instituições recém-criadas, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para tanto, indicou uma composição que garantisse, no mínimo, um representante de cada segmento da comunidade acadêmica de cada câmpus, além do Diretor-geral, no Conselho Superior (CONSUP). Quanto à comunidade, indicava a participação de apenas membros com ligação com a instituição, entre estes, representação do SINASEFE.

Ambos os autores deste trabalho participaram das discussões e garantiram uma composição do Conselho Superior de acordo com o indicado pelo SINASEFE. Dessa forma, câmpus com mais de 3000 estudantes elegem dois representantes de cada segmento e com menos de 3000 estudantes, um representante de cada segmento, além do diretor-geral. Tal composição foi bastante questionada durante a discussão, mas hoje está consolidada e garante a participação democrática da comunidade nas principais decisões do IFSul. Hoje, o nosso modelo de composição do CONSUP é referência para outros IFS.

Para garantir a representação dos TAEs da Reitoria, foi incluída, mais tarde, uma alteração na composição. Com vistas a manter a paridade entre segmentos, incluiu-se, além do representante TAE da Reitoria, a Presidência da Comissão Permanente do Pessoal Docente (CPPD) (docente) e um representante do Movimento Estudantil (discente).

## **O Sindicato e os direitos da categoria: uma História de lutas<sup>3 4</sup>**

Nesta seção, apresentamos a luta pelos direitos da categoria, contada a partir das greves realizadas pelos servidores e servidoras da nossa Seção Sindical.

### **1991 | 107 dias**

#### **A primeira Greve do Sinasefe- IFSul**

##### **Resultados:**

- Rejeição pelo Congresso Nacional da Medida Provisória nº 296/1991, que excluía docentes e técnico-administrativos das IFEs e diversas outras categorias de Servidores Públicos Federais (SPFs) dos reajustes propostos pelo governo;
- Reajuste salarial geral para todos SPFs de 20%;
- Correção da tabela de vencimentos dos docentes das IFEs;
- Gratificação para especialização;
- Aumento do valor das gratificações por titulação;
- Aumento da gratificação de 50% para 55%.

### **1993 | 31 dias**

#### **A primeira Greve Unificada dos SPFs**

##### **Resultados:**

- Anistia aos(às) servidores(as) punidos em greves anteriores;
- Reajuste salarial de 85%;

---

<sup>3</sup> As informações constantes neste trabalho são decorrentes da memória dos autores e de documentos existentes na Seção Sindical e no site do SINASEFE Nacional, constando na Agenda Anual do SINASEFE – Seção IFSul, distribuída para seus filiados e filiadas, produzida pela assessoria de comunicação da Seção Sindical, sob responsabilidade da jornalista Taiane Volcan.

<sup>4</sup> Durante a preparação da presente obra, o SINASEFE – Seção IFSul acompanhou a greve nacional da categoria (Greve 2024), de 03 de abril a 28 de junho de 2024.

- Reajustes quadrimestrais de 80% da inflação;
- Antecipações bimestrais de 50% da inflação;
- Aprovação de uma política salarial vinculada à receita líquida até junho de 1994, quando uma nova política seria estabelecida;
- Elevação da Gratificação de Atividade Executiva (GAE) de 80% para 160% sobre os vencimentos básicos.

### **1994 | 50 dias**

#### **Resultados:**

- Abertura da negociação em torno da isonomia entre os três poderes;
- Ameaça de corte do ponto e inquéritos administrativos que poderiam levar à demissão;
- Negação a inclusão das emendas do movimento sindical na MP 482;
- Legitimação do direito de Greve no serviço público pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ), desde que regulamentado pelo Congresso;
- Nenhum ganho econômico.

### **1995 | 23 dias**

#### **Resultados:**

- Afastada a possibilidade de privatização das IFEs;
- Resgate do substitutivo do Senador Cid Sabóia (PMDB-CE), que foi ao plenário do Senado junto ao substitutivo do Senador Darcy Ribeiro.

### **1996 | 56 dias**

#### **Resultados:**

- O Supremo Tribunal Federal (STF) decide que os SPFs têm direito à greve, desde que regulamentada pelo Congresso;
- Ameaça de corte de ponto e de inquéritos administrativos;



- Recuo na posição de enviar, ao Congresso, o projeto de autonomia das universidades;
- Promessa de discussão sobre mais contratações e verbas para as IFEs;
- Nenhum ganho econômico.

### **1998 | 104 dias**

#### **Resultados:**

- Mesmo após a Greve de fome de 14 servidores, não houve conquista referente aos itens da pauta;
- o Programa de Incentivo à Docência (PID) foi substituído pela Gratificação de Estímulo à Docência (GEC), que possuía as mesmas características, sendo concedida uma bolsa aos professores de 1º e 2º graus, que mais tarde se transformaria na Gratificação por Incentivo ao Desempenho;
- Para os TAEs, foi concedido o percentual de reajuste de 28,86% dos militares, subtraídos os percentuais das progressões (até três níveis) concedidos anteriormente.

### **2000 | 87 dias**

#### **Resultados:**

- Derrota do projeto de autonomia do MEC para as universidades brasileiras;
- Impedimento do envio, ao Congresso, do Projeto do Emprego Público do Governo Federal;
- Inclusão da elevação da massa salarial na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Nenhum ganho econômico.

### **2001 | 109 dias**

#### **Resultados:**

- Abertura de duas mil vagas para concurso público;

- Equiparação da Gratificação de Incentivo à Docência (GID) à GED;
- Manutenção do Regime Jurídico Único (RJU);
- Reajustes Salariais de 12% e 13% no salário base dos docentes, 3,5% de aumento para todos os SPFs;
- Repasse de 60% da GID aos professores aposentados;
- Criação de grupos de discussão para estudar mudanças na carreira acadêmica, autonomia universitária etc.;
- Retomada da GAE para os técnico-administrativos, com sua incorporação integral ao vencimento básico.

### **2003 59 dias**

#### **Resultados:**

- Aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40/2003 (Reforma da Previdência), com modificações, prevendo, após a Greve, a aposentadoria integral para os SPFs à época;
- Ao final da Greve, Sinasefe e Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra) negociaram antecipar valores de gratificações fixas para fins de enquadramento na Carreira do Cargo Único dos TAEs.

### **2004 | 10 dias**

#### **Resultados:**

- Termo de acordo Fasubra-Sinasefe: Reestruturar a carreira dos TAEs; Gratificação temporária de R\$130 para R\$265 para ativos e aposentados; Compromisso do governo de construção do Plano de Carreira, o que ocorreu em 12 de janeiro do ano seguinte com a Lei nº 11.091, dando início ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE).
- Fim da GID e sua transformação em gratificação de valor fixo por titulação para os docentes.

## **2005 | 91 dias**

### **Resultados:**

- O governo federal, mesmo não atendendo ao conjunto de reivindicações, por pressão do movimento, acabou aumentando os recursos para melhorar os salários da categoria de R\$300 milhões para R\$600 milhões.
- Termo de acordo de 1º de dezembro para os professores: reajuste de 12% a partir de janeiro; criação da Classe Especial, incluindo aposentados, gerando um aumento de 18% em relação ao E4.
- Termo de acordo de 1º de dezembro para os TAEs: segunda fase do PCCTAE; compromisso do governo de implantação de diversos Grupos de Trabalho (GTs).

## **2006 | 48 dias**

### **Resultados:**

- Para os docentes: Reajuste de 12% a partir de janeiro; criação da classe especial, incluindo aposentados, gerando um aumento de 18% em relação ao E4 (último nível da tabela);
- Para os técnico-administrativos: segunda fase do PCCTAE; implementação dos percentuais de capacitação a partir de julho; os GTs criados foram "auxílio transporte", "auxílio saúde" e "inclusão dos TAEs de instituições vinculadas ao Ministério da Defesa no PCCTAE", sendo este o único GT que trouxe resultados efetivos, pois, a partir daquele momento, instituiu-se o auxílio saúde e regularizou-se o auxílio transporte para todos(as).

## **2011 | 88 dias**

### **Resultados:**

- O MEC apresentou proposta de acordo para o Sinasefe com a jornada de 30 horas semanais para os TAEs;
- Progressão *per saltum* por capacitação;

- Direito dos TAEs poderem ser reitores, pró-reitores e diretores-gerais;
- Ampliação do regime de dedicação exclusiva;
- Recomposição do Conselho Superior com a inclusão do Sinasefe representando os trabalhadores(as);
- Reabertura da discussão do regimento interno.
- No entanto, como a categoria não foi recebida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) à época, e já que os docentes obtiveram 4% de reajuste no acordo assinado por Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) e o Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes), a 106ª PLENA do Sinasefe, realizada em 22 de outubro de 2011, recusou a assinatura do referido acordo, que logo a seguir foi retirado das negociações, não obtendo nenhum dos ganhos apontados.

## **2012 | 89 dias**

### **Resultados:**

- Reestruturação do PCCTAE;
- Reajustes diferenciados nas tabelas dos docentes de 25% para 45%;
- Progressão de DI para DII e/ou DIII;
- Implantação do Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) e da nova classe de professor titular;
- Acesso dos TAEs de todos os níveis de classificação aos cargos de pró-reitores;
- Retirada da Medida Provisória (MP) nº 568, que reduzia os salários dos médicos e dos itens que mudavam os critérios e tabelas de concessões dos adicionais de periculosidade e insalubridade;
- Reajustes dos auxílios alimentação e saúde;

- Criação de GTs para os TAEs: "inclusão dos técnico-administrativos das instituições de ensino vinculadas ao Ministério da Defesa no PCCTAE"; "Terceirização na Rede Federal"; "Dimensionamento da força de trabalho"; "Reposicionamento dos aposentados no PCCTAE" e "Democratização das IFEs" - com possibilidade de acesso aos cargos de reitores e diretores gerais, assim como a representação do Sinasefe nos Conselhos Superiores.

#### **2014 | 81 dias**

##### **Resultados:**

- O governo Dilma pouco recebeu, no MEC e no MPOG, as representações do Sinasefe e da Fasubra, alegando que havia um acordo em vigência, formalizado na Greve de 2012, e judicializou os dois movimentos paredistas nacionais, que foram encerrados sob ameaça de multa diária de R\$100 mil às entidades que permanecessem em Greve.

#### **2015 | 125 dias**

##### **Resultados:**

- A Greve foi encerrada sem o Governo, por meio do MEC e do MPOG, assinar nenhum dos termos de acordo e de reposição dos dias parados com o Sinasefe ou com o ANDES-SN. Apenas com a Fasubra, um termo foi assinado, que garantia (com incidência para as bases de TAEs do Sinasefe) um aumento de 0,1% no step do PCCTAE e a criação de um GT para debater o aprimoramento do Plano de Carreira — o qual teve apenas duas reuniões antes de o governo Dilma ser deposto por meio de um golpe parlamentar.

#### **2016 | 37 dias**

##### **Resultados:**

- Esta Greve teve duas peculiaridades: 1) foi alavancada pelo movimento "Ocupa Tudo", protagonizado por estudantes, que ocuparam mais de 60 universidades e 1000 escolas por

todo o país a partir do mês de outubro e 2) teve uma pauta majoritariamente política e em defesa dos serviços públicos. Infelizmente, sequer chegamos a ser recebidos pelo governo para qualquer tipo de negociação e fomos derrotados na luta contra a aprovação da PEC do Teto de Gastos, que motivou a suspensão da Greve. No ano seguinte (2017), novas derrotas dentro da pauta da Greve vieram, com as aprovações, no Congresso, da Reforma do Ensino Médio, da Reforma Trabalhista e da nova Lei das Terceirizações.

### **2017 | 34 dias**

#### **Resultados:**

- Sem negociação com o governo, a Greve foi encerrada sem conquistas para a categoria.

### **2017 | Greves Gerais**

#### **Resultados:**

- As Centrais não foram recebidas e nem atendidas pelo governo, mas os ganhos com a mobilização e organização dos trabalhadores durante as três Greves Gerais, principalmente na primeira delas, geraram grande desconforto no empresariado nacional. Após a retirada da votação da Reforma da Previdência pela Câmara em dezembro de 2017, algumas centrais sindicais, entre elas a CUT, suspenderam a Greve de 5 de dezembro, que foi construída e teve adesão das bases do Sinasefe.

### **2022 | 17 dias**

#### **Resultados:**

- Após decisão judicial que obrigava o retorno às aulas no IFSul, em plena pandemia de Covid-19, o Sinasefe deliberou por uma greve sanitária. A greve durou até que a decisão judicial fosse revertida e a categoria garantiu um retorno seguro, com todas as medidas sanitárias necessárias — obrigatoriedade de atestado de vacinação e uso de máscaras do tipo PFF2, distribuídas pela instituição

propiciando a inclusão digital de estudantes carentes mediante edital para compra de *notebooks* e acesso à internet com recursos da assistência estudantil.

## **2022 | 47 dias**

### **Resultados:**

- Em função da legislação eleitoral e do fim do prazo para negociação com a categoria, a greve foi encerrada sem o Governo, por meio do MEC e do Ministério da Economia, apresentar qualquer proposta para as pautas apresentadas pelo Comando de Greve do Sinasefe Nacional. Assim, no âmbito nacional, a Greve foi encerrada sem conquistas relacionadas à pauta da categoria, mas como um marco da retomada dos movimentos de rua após a pandemia.
- No âmbito local, a Greve foi um importante momento para o Sindicato se reaproximar da base após mais de dois anos de pandemia da Covid-19. Ao longo de 47 dias do movimento paredista, o Comando Local de Greve cumpriu uma intensa agenda de visitas, que percorreu todos os câmpus da base e que permitiu a reorganização e retomada do Conselho de Base da Seção Sindical.

## **Considerações Finais**

O presente trabalho buscou demonstrar a marcante participação do SINASEFE – Seção IFSul, na construção da democracia na nossa instituição. Para tanto e a partir das memórias dos autores, apoiadas em documentação, descreveu o percurso da ação sindical, desde os tempos da ASSETEFEPEL, quando não era permitida a sindicalização de servidores públicos federais, passando pelo período de redemocratização do país e a criação do SINASEFE – Sindicato Nacional, buscando demonstrar como o ambiente de participação e luta da classe trabalhadora influenciou a trajetória do hoje IFSul, a partir das experiências vividas pelos(as) dirigentes sindicais.

A luta por uma educação de qualidade para os filhos e filhas da classe trabalhadora, bem como a luta pelos direitos trabalhistas dos(as) servidores(as) docentes e técnicos(as)-administrativos(as), fez do SINASEFE o protagonista da construção participativa do IFSul. Se mais não avançamos, certamente não se deve aos lutadores e lutadoras de suas fileiras.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 4.877, de 13 de novembro de 2003.** Disciplina o processo de escolha de dirigentes no âmbito dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008.** Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

CAMINHA, Daniel Ouriques. Luiz Simões Lopes entre administração e política: a trajetória de um dirigente. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, v. 53, n. 4, p. (640-656), jul./ago. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A gênese do Decreto n. 5154/2004: um debate no contexto controverso da democracia



restrita. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (orgs.). **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 21-56.

KOLLER, Cláudio Adalberto. **A perspectiva histórica da criação da Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul e a sua relação com o modelo agrícola convencional**. 2003. 108f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2003.

PORTO JÚNIOR, Manoel José. **A exclusão escolar nos cursos técnicos do CEFET-RS (1980 – 2006)**. 2008. 247 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5 ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SINASEFE. História: um sindicato unificado e de luta. Disponível em: <https://sinasefe.org.br/site/sinasefe/historia>. Acesso em: 14 mar. 2023.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.



## SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)

**Álvaro Luis Moreira Hypolito** possui Doutorado (PhD) em *Curriculum and Instruction* na Universidade de Wisconsin - Madison. É Professor Titular da Universidade Federal de Pelotas, onde exerceu a função de Pró-reitor de Graduação. Atualmente é o Diretor da Faculdade de Educação. Foi Coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação e coordena o CEPE - Centro de Estudos em Políticas Educativas da UFPel. Membro do Comitê Institucional de Bolsas de Iniciação Científica e Tecnológica (2022/2024). Publicou 78 artigos em periódicos especializados e 48 trabalhos em Anais de eventos. Possui 48 capítulos de livros e 16 livros publicados como autor e/ou editor. Possui vários itens de produção técnica. Participou de eventos no exterior e no Brasil. Recebeu 3 prêmios e/ou homenagens. Orientou 14 trabalhos de dissertação de mestrado e 21 teses de doutorado, duas como coorientador. Supervisionou sete estágios de Pós-doutorado. Participou de vários projetos de pesquisa, atua em 2 projetos de pesquisa. Colabora em conselhos editoriais de vários periódicos. É coeditor da revista *Currículo sem Fronteiras* (A1). Participa da REDESTRADO, ex-coordenador nacional e participa como membro efetivo da rede na América Latina. É filiado nas associações nacionais ANPEd, ANPAE e ABdC. Participa da AERA como membro efetivo e da WERA. Foi Professor Visitante na UFMG, onde atua como pesquisador do GESTRADO e de Redes de Investigação Internacionais com várias universidades nacionais e internacionais. Atua na área de educação, com ênfase em estudos sobre Trabalho Docente, Currículo e Gestão e Gerencialismo. Em seu Currículo Lattes os termos mais frequentes na contextualização da produção científica, tecnológica e artístico-cultural são: Trabalho Docente, Currículo, Reestruturação Curricular, Profissionalismo, Teoria Crítica, Gênero, Globalização e Identidade.

Contato: [alvaro.hypolito@gmail.com](mailto:alvaro.hypolito@gmail.com)

**Daiane Bender** é graduada em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2012), especialização em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli, e Mestrado em Educação

Profissional e Tecnológica, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul). Atualmente é administradora e chefia o departamento de Administração e Planejamento do Instituto Federal Sul-Rio-Grandense - câmpus Sapiranga, possui experiência na área de Administração, com ênfase em Organizações Públicas.

Contato: [daianebender@ifsul.edu.br](mailto:daianebender@ifsul.edu.br)

**Francisco Carlos Gonçalves Brongar** é graduado no Programa Especial de Formação Docente pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (1988). Especialização em Educação pelo CEFET-RS, foi coordenador pedagógico do Curso de Eletrotécnica, coordenador de área física e material do Curso de Eletrotécnica, coordenador adjunto do PRONATEC junto à Pró-reitoria de Extensão do IFSul, dirigente por diversas gestões da Direção Nacional do SINASEFE, sendo em uma delas Coordenador Geral, dirigente da Seção Sindical do SINASEFE-IFSul em várias gestões. Foi representante docente do câmpus Pelotas no Conselho Superior do IFSul por duas gestões e representante do SINASEFE em duas gestões no mesmo Conselho.

Contato: [franciscobrongar@ifsul.edu.br](mailto:franciscobrongar@ifsul.edu.br)

**Jair Jonko Araujo** é doutor em Educação pela Universidade Federal de Pelotas, na linha de pesquisa currículo, profissionalização e trabalho docente. Mestre em Ciências da Computação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). Bacharel em Informática pela Universidade Federal de Pelotas (2001). Licenciado no Curso Superior de Formação de Professores de Disciplinas Especializadas no Ensino de 2º Grau pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (1991). Exerce cargo de professor efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul). Como professor do IFSul trabalha principalmente com os temas políticas educacionais, currículo, formação de professores e automação industrial. Áreas de interesse: políticas educacionais, currículo, trabalho docente e formação de professores, em especial da educação profissional e tecnológica.

Contato: [jairaraujo@ifsul.edu.br](mailto:jairaraujo@ifsul.edu.br)

**Janete Otte** é licenciada no Curso Superior de Formação de Professores de Disciplinas Especializadas no Ensino de 2º Grau pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (1989). Especialista em Informática na Educação em Nova Maneira de Ensinar e de Aprender pela Universidade Católica de Pelotas. Mestre em Educação pela Universidade de Brasília e Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas. Atualmente é professora titular efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

Contato: [janeteotte@ifsul.edu.br](mailto:janeteotte@ifsul.edu.br)

**José Alberto Lencastre** é Professor Auxiliar no Departamento de Estudos Curriculares e Tecnologia Educativa do Instituto de Educação da Universidade do Minho. Doutorando em Educação, leciona unidades curriculares de Tecnologia Educativa nas licenciaturas de Educação e de Educação Básica, bem como nos mestrados e doutoramentos em Ciências da Educação. Interesses de investigação incluem a compreensão das oportunidades para melhorar os processos de ensino e de aprendizagem através de práticas de inovação pedagógica com enfoque nos modelos híbridos, nas metodologias ativas, nas tecnologias digitais.

Contato: [jlencastre@ie.uminho.pt](mailto:jlencastre@ie.uminho.pt)

**Lia Joan Nelson Pachalski** é doutoranda em Educação (2021 – 2025), na linha de Tecnologias Aplicadas à Educação Básica: processos de formação (IFSul). Possui Mestrado em Letras (UCPel), na área de Análise do Discurso. Graduação em Letras - habilitação Português e Inglês e suas respectivas literaturas. Atualmente é docente no Instituto Federal Sul-rio-grandense, no campus Pelotas. Tem experiência em ensino de língua inglesa, produção de material didático de língua inglesa, internacionalização e gestão de projetos. Foi Diretora de Assuntos Internacionais do IFSul, contribuindo com a criação de políticas de internacionalização para a instituição e para a Rede Federal dos Institutos Federais, a criação do Fórum de Relações Internacionais do Conselho de Dirigentes das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica. e o desenvolvimento e execução dos projetos internacionais do IFSul, dentre estes, os cursos binacionais

Brasil/Uruguai e cursos de dupla diplomação Brasil/França na área de Engenharias. Participou da equipe de concepção e desenvolvimento dos cursos de idiomas - e-Tec Idiomas - IFSul/SETEC/MEC/CONIF. Trabalhou como assessora especial para internacionalização na SETEC/MEC. Principais interesses de pesquisa estão na área de Políticas Públicas Educacionais - Participação; Gestão democrática; Gerencialismo.

Contato: [liapachalski@ifsul.edu.br](mailto:liapachalski@ifsul.edu.br)

**Luciana Neves Loponte** é professora titular do Ensino Básico Técnico e Tecnológico do Instituto Federal Sul-rio-grandense desde 1996. Possui curso técnico em Mecânica, Licenciatura Plena em Formação de Professores pelo CEFET-PR (1995), Especialização em Metrologia e Instrumentação pelo CEFET-MG e Especialização em Metodologia do Ensino pela UCPel, Mestrado (2006) e Doutorado (2010) em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC-SP. Pós-doutorado pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal (2020). Tem experiência na área de Educação e Gestão Escolar, com ênfase em Ensino Profissionalizante Tecnológico, atuando principalmente nos seguintes temas: educação profissional, ensino técnico, juventudes, ensino médio integrado. Atuou como Diretora-geral do câmpus Charqueadas do IFSul, no período de 2013 a 2016; atualmente é Coordenadora Local do ProfEPT/IFSul do Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica. É professora nos cursos técnicos integrados em Mecânica e Plásticos de Engenharia Mecânica, no IFSul Sapucaia do Sul e no Mestrado do ProfEP, no IFSul Charqueadas.

Contato: [lucianaloponte@ifsul.edu.br](mailto:lucianaloponte@ifsul.edu.br)

**Manoel José Porto Júnior** é técnico em eletrônica e possui Licenciatura Plena em História pela Universidade Federal de Pelotas (2001). Especialista em Educação Profissional, pelo CEFET-RS (2006), Mestre em Educação, pelo PPGE/UFPeL, na linha de pesquisa História da Educação (2008) e Doutor pelo Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ (2015). É professor do Curso Técnico de Eletrônica, do Curso Formação Pedagógica para Graduados não Licenciados e do Mestrado Profissional em Educação Profissional e

Tecnológica (ProfEPT) no IFSul. Tem experiência na área de Educação e Ensino, com ênfase em Educação Profissional e Tecnológica.

Contato: [manoeljunior@ifsul.edu.br](mailto:manoeljunior@ifsul.edu.br)

**Maria Cecília Lorea Leite** possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pelotas, Licenciatura Plena em Letras pela Universidade Católica de Pelotas, Mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Realizou Pós-Doutorado na Université Paris 8. É Professora Associada da Universidade Federal de Pelotas. Atualmente, é Vice-presidente da Regional Sul da Sociedade Brasileira de Educação Comparada. É associada da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação - ANPED. Integrou a Rede Judicial Images Network, da UK Arts and Humanities Research Council. Publicou 39 artigos em periódicos especializados indexados, 31 capítulos de livro e organizou quatro livros. Participou de eventos no Brasil e no exterior. Orientou onze Dissertações de Mestrado e treze Teses de Doutorado. Atualmente orienta seis Teses de Doutorado e dois Trabalhos de Iniciação Científica. Participou de nove Projetos de Pesquisa, tendo coordenado cinco deles. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: currículo, gestão democrática, educação jurídica, pedagogia jurídica, imagens da justiça, ensino superior e universidade.

Contato: [mcleite@gmail.com](mailto:mcleite@gmail.com)

**Marilvana Giacomelli Tavares** é graduada em Direito, pela Universidade Católica de Pelotas (2003). Mestre em Estudos Profissionais Especializados em Educação: Especialização em Administração das Organizações Educativas, pelo Instituto Politécnico do Porto, Portugal (2022). Atualmente é Assistente em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo.

Contato: [marilvanatavares@ifsul.edu.br](mailto:marilvanatavares@ifsul.edu.br)

**Schirlei Gaelzer** é graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria (2006), possui especialização em Direito Tributário e Empresarial pela Faculdade de Direito de Santa Maria (2010) e mestrado em Educação Profissional e Tecnológica pelo Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica - ProfEPT ofertado pelo IFSul Câmpus Charqueadas. Atualmente é Contadora do Instituto Federal Sul-rio-grandense. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis.

Contato: [schirleigaelzer@ifsul.edu.br](mailto:schirleigaelzer@ifsul.edu.br)

**Sidinei Cruz Sobrinho** é doutor em Educação - pesquisa em Políticas Públicas Educacionais (em andamento 2019/2023). Possui Mestrado em Filosofia; Especialização em Direitos Fundamentais; Graduação em Direito; Graduação em Filosofia. Aperfeiçoamento Profissional em Direito Educacional e Direito Administrativo aplicado à Gestão Pública. Atualmente é Professor efetivo no IFSul câmpus Passo Fundo. É membro do GE-Qualí - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Gestão e Financiamento da educação básica, (UPF), membro do GEPES - Grupo de Estudos e Pesquisas em Ensino Superior, (UPF). Palestrante e formador de servidores nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. Foi: Pró-reitor de Ensino no Instituto Federal Farroupilha (IFFar); Coordenador Nacional do Fórum de Dirigentes e Pró-reitores de Ensino da Rede de Educação Profissional Técnica e Tecnológica (FDE/CONIF); Presidente do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão do IFFar (CEPE); Membro do Comitê de Ética e Pesquisa do IFFar; Diretor de Ensino no IFFar câmpus Santa Rosa. Atua com pesquisa, ensino e extensão principalmente nas áreas de Educação Profissional Técnica e Tecnológica; Gestão Pública; Direito Administrativo, Currículo Integrado; e Filosofia.

Contato: [sidineicsobrinho@gmail.com](mailto:sidineicsobrinho@gmail.com)





Logomarca criada por  
Patrícia Koschier Buss Strelow  
CCS – IFSul

Este livro foi editorado com as fontes Candara, Aptos e Calibri.

Versão digital (*e-book*), em acesso aberto, disponível em:

<http://omp.ifsul.edu.br/index.php/portaleditoraifsul>

## **Autores**

Álvaro Luis Moreira Hypolito

Daiane Bender

Francisco Carlos Gonçalves Brongar

Jair Jonko Araújo (Organizador)

Janete Otte (Organizadora)

José Alberto Lencastre

Lia Joan Nelson Pachalski (Organizadora)

Luciana Neves Loponte (Organizadora)

Manoel José Porto Júnior

Maria Cecília Lorea Leite

Marilvana Giacomelli Tavares

Schirlei Gaelzer

Sidnei Cruz Sobrinho