

GESTÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM ÁREAS DE TRANSIÇÃO RURAL E URBANA DO BRASIL: UM OLHAR NORMATIVO E SÓCIO-HISTÓRICO

Aurélio Ferreira Borges¹
Maria dos Anjos Cunha Silva Borges²
Edilberto Fernandes Syrczyk³
Mauri Carlos Mazutti⁴

Resumo: O objetivo desta pesquisa é caracterizar a gestão da educação profissional em áreas de transição rural e urbana do Brasil. O presente texto revisita o contexto do surgimento da educação profissional no país, desde a criação da Escola de Aprendizes e Artífices em 1909, marco histórico para o setor industrial, que foi fortalecido com a criação em 1942 do Sistema Nacional de Aprendizagem, a criação dos Liceus de Artes e Ofícios, a contribuição da Era Kubitschek na década de 60 dando autonomia gestora e apoiando a expansão das Escolas Técnicas, como parte de seu programa de interiorização para o progresso investindo no campo, os conflitos e mudanças conceituais e curriculares da década de 80 e 90, chegando aos anos 2000 quando este cenário no setor agrícola, industrial e comercial inclusive com formação superior (graduação) foi redesenhado com a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Somaram-se para este escrito as experiências dos autores que somam aproximadamente 40 anos atuando com formação profissional, uma vasta investigação sobre referenciais normativos, curriculares e sócio-históricos de 1909 até a atualidade, a coleta de dados pelo enfoque qualitativo da pesquisa científica, com posterior análise de conteúdo por meio da consulta a artigos em revistas, livros didáticos, teses, projetos e navegações pela internet. Concluiu-se que as disposições legais no Brasil se encontram desatualizadas quanto à conceituação de meio rural e urbano.

Palavras-chave: Gestão da educação, periferia campesina e cidadina, Educação profissional e tecnológica.

Abstract: The objective of this research is to characterize the management of professional education in rural and urban transition areas of Brazil. This paper revisits the context of the emergence of professional education in the country since the creation of the School of Apprentices and Crafts in 1909, a landmark for the industrial sector, which was strengthened with the creation in 1942 of the National Learning System, the creation of Liceus of Arts and Crafts, the contribution of the Kubitschek Era in the 60s giving managerial autonomy and supporting the expansion of the Technical Schools as part of its internalization program for progress by investing in the field, the conceptual and curricular conflicts and changes of the decade 80 and 90, reaching the 2000s when this scenario in the agricultural, industrial and commercial sector, including higher education (undergraduate) was redesigned with the

¹ Professor Titular no Departamento de Ensino do Campus Colorado do Oeste, no Instituto Federal de Educação de Rondônia (IFRO). Rodovia Brasil Br 435, Km 63, Zona Rural, Colorado do Oeste - estado de Rondônia, Brasil.

² Professora pela Faculdade Tecnológica Ipê de Cuiabá, estado de Mato Grosso, Brasil.

³ Professor Titular no Departamento de Ensino do Campus Vilhena, no Instituto Federal de Educação de Rondônia (IFRO). Rodovia Brasil Br 174, Km 3, Zona Urbana, Vilhena - estado de Rondônia, Brasil.

⁴ Escritório de Advocacia Mazutti. Rodovia Br 435, Km 82, Zona Urbana, Colorado do Oeste - estado de Rondônia, Brasil.

creation of the Federal Network of Professional and Technological Education. The authors' experiences, which total approximately 40 years of professional training, extensive research on normative, curricular and socio-historical references from 1909 to the present date, the collection of data by the qualitative focus of scientific research, subsequent analysis of content through the consultation of articles in magazines, textbooks, theses, projects and navigations through the Internet. It was concluded that the legal provisions in Brazil are out of date regarding the conceptualization of rural and urban environments.

Keywords: *Education management, peasant and urban periphery, Professional and technological education.*

Introdução

A organização nacional de educação profissional originou-se em 1909, quando o então presidente da República Nilo Peçanha organizou 19 escolas federais de aprendizes e artesãos (Fidalgo & Araujo, 2009). Na década de 80 do século XX, com a evolução do cenário econômico e produtivo, a rede nacional de educação profissionalizante se expandiu.

O ensino profissional passou a ser atribuição do Ministério da Indústria e Comércio, quando se inicia o desenvolvimento de um ensino industrial, comercial e agrícola. Essa atribuição foi originária do empenho em preparar os operários para o exercício profissional e só se tornou efetiva no decurso de 1906 a 1910. Neste período foram instaladas 19 escolas de aprendizes e artífices que se voltavam para o ensino industrial e eram custeadas pelo estado (Brasil, 2008b).

Foram instituídos o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), em 1946, visando à formação de profissionais para a indústria e para o comércio. O Senai e o Senac tiveram por muito tempo como princípios treinar os indivíduos com técnicas para o preenchimento de postos de trabalho urbano bem definidos e preparar o cidadão para o praticar, o fazer e o improvisar (Mourão, 2010).

Essas entidades foram criadas por meio do decreto nº4.048/1942, inicialmente o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), posteriormente o Sesi (Serviço Social da Indústria), Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Senac (Serviço Nacional do Comércio), Sesc (Serviço Social do Comércio) e Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio a Pequenas e Micro Empresas), juntas compõem o que no Brasil é denominado Sistema S, “uma rede de educação profissional paraestatal, organizada e gerenciada pelos órgãos sindicais (confederações e federações) de representação empresarial” (Manfredi, 2002, p. 179)

A educação nacional ganha organicidade, desenvolvimento e condições de expansão de sua oferta entre as décadas de 30 e 40 do século XX com a promulgação em 1937 da nova Constituição e a assinatura da lei 378/37 que transforma as Escolas de Aprendizes e artífices em Liceus industriais que passariam a oferecer ensino profissional de todos os ramos e graus. Contudo, estas medidas não implicaram uma ruptura com a antiga forma dualista de conceber a educação, mantendo o caráter assistencialista da educação profissional (Kuenzer, 1988).

O programa criado com o propósito dualista de oferecer educação e formar mão de obra fabril embora importante ao longo de anos, se viu formando pessoas para ofícios como “marcenaria, de alfaiataria e de sapataria” (Manfredi, 2002, p.84), mais voltados a atividades manufatureiras que parando para um mercado fabril, cabe destacar a exceção deste cenário a região industrial de São Paulo, já em desenvolvimento e onde houve maior esforço por parte das oficinas de formação e do próprio setor em tornar mais efetiva a atuação dos Liceus de Artes e ofícios.

Importante destacar dois momentos históricos que indiretamente impulsionaram a formação técnica profissionalizante no país, a primeira foi a assinatura pelo Presidente Getúlio Vargas do decreto nº 4.127/1942 que transformou os Liceus industriais em Escolas Industriais e técnicas o que facilitou em grande medida a oferta de cursos profissionalizantes em nível secundário (médio), e, em 1.944 a participação do Brasil na segunda guerra mundial que, quando por acordos entre o governo brasileiro e americano que culminou em injeção de capital estrangeiro no setor industrial do país.

Com a euforia do tempo do milagre, que assinalava para o ingresso do Brasil no grupo dos países de primeiro mundo, ocorrido no final da década de 50 do século XX e ininterrupto nos anos 60 do mesmo século, o país precisou de mão de obra operária urbana mais bem preparada em função do aparecimento de novas indústrias. O Senai não tinha qualidades de formar toda essa mão de obra requisitada. Isso favoreceu o surgimento dos GOTS, Ginásios Orientados para o Trabalho (Mourão, 2010).

É neste período que o presidente Juscelino Kubitschek (1902-1976) realiza esforços governamentais na perspectiva de formar profissionais engajados e orientados para ajudar na sua política desenvolvimentista para o país focando não somente no setor industrial, transforma em 1959 as então escolas industriais e técnicas em Escolas Técnicas Federais dotadas de autonomia gestora, forma encontrada para a oferta de cursos na área de produção agrícola, pecuária entre outros, conforme disposição geográfica.

A partir do golpe militar de 1964, é outorgada a lei 5.692/1971 (Brasil, 1971). Esta vem responder às questões referentes aos processos de preparação para o sistema produtivo, voltado para os pobres e marginalizados, uma vez que o crescente desenvolvimento industrial exigia trabalho mais qualificado. A lei tinha duas funções: a função propedêutica, organizada com o objetivo de direcionar o aluno a uma condição mais adiantada. E sucessivamente um ensino preparatório. A educação infantil prepara e organiza para o ensino fundamental que, por sua vez, prepara e organiza para o ensino médio. Este prepara e organiza para a universidade; e a função contenedora, com o objetivo de conter o crescente número de jovens de classe média que buscavam nos cursos superiores um requisito cada vez mais indispensável à ascensão social através das hierarquias ocupacionais (Cunha, 1981). A referida lei, que tem como princípios a concepção assistencialista e compensatória e a visão católico-humanista orientada ao trabalho como antídoto à preguiça, vem constituir o sistema de ensino que assinala em direção à profissionalização compulsória ao mesmo tempo em que permitia a continuidade dos estudos no plano de ensino superior (Cunha, 1977).

A inauguração da profissionalização universal e obrigatória, bem como a modificação do contexto socioeconômico e político e das relações entre mercado de trabalho e educação, concluiu a mudança da Lei nº 5692/1971 (Brasil, 1971), revogando-se a obrigatoriedade da profissionalização pela Lei nº 7.044/1982 (Brasil, 1982). A obrigatoriedade da profissionalização na escola permaneceu confiada à decisão das próprias instituições. No Artigo 1 desta Lei nº 7.044/1982 está expresso que é preciso educar para o trabalho, concedendo ao aluno uma sólida, lúcida e ampla formação nos princípios científicos e tecnológicos que regem o mundo da produção e do consumo.

A Lei nº 7.044/1982 vem normatizar o que já acontecia na prática: as escolas não implementavam o ensino profissionalizante, que retornava à dualidade estrutural, atendendo à divisão técnica do trabalho. O processo de acumulação capitalista precisava operar mudanças nos processos produtivos, para manter a produtividade necessária à dinâmica do capital (Mourão, 2010).

Fator preponderante para a melhoria e aumento da oferta de cursos técnicos profissionalizantes foi a transferência de fazendas modelo do Ministério da agricultura para o Ministério de educação e cultura pelo governo militar em 1967 quando estas passaram a

funcionar como escolas agrícolas, ciclo de avanços que irá culminar na criação dos primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet's) do país por meio da Lei 6.545/78.

Os anos 80 do século XX foram assinalados por um conjunto de medidas educacionais, não estruturais, mas levadas em direção a experiências localizadas em diversas regiões do país. Foram estimuladas pelos movimentos que conceberam a abertura política. Estes conhecimentos, agrupados em torno da defesa do ensino público de adequada condição e qualidade e da democratização da educação, voltavam-se para a educação de crianças e jovens dos grupos populares, com destaque na participação dos próprios interessados e das direções das escolas.

A crise econômica mundial, ocorrida a partir do início da década de 80 do século XX, e seus impactos sobre o conteúdo, a divisão, a quantidade e qualificação do trabalhador, contrastou com a onda de democratização da educação que se alastrava pelo terceiro mundo (Tauchen & Brandli, 2006).

O projeto do Ministério da Educação propunha a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica (Kuenzer, 1999). O Sistema Nacional de Educação Tecnológica estava constituído por Escolas técnicas federais, estaduais e municipais instituídos pela Lei nº8.948/94; e, Instituições particulares do Sesc e do Senac.

Os cursos eram formados pelas seguintes modalidades direcionadas à população urbana: qualificação ocupacional, para exercer ocupação independente da formação escolar; educação prática em nível de 1º Grau, própria das experiências práticas; formação básica de nível médio, com profissionalização em área definida; formação técnica em nível superior, para a preparação de tecnólogos; formação profissional superior, proporcionada pelas Universidades.

O projeto apresentado pelos empresários propunha políticas que aumentassem o grau de escolaridade, além de incentivar as parcerias público/privado visando ao fortalecimento dos processos produtivos e maior competitividade. Como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Ldb) já tinha concretizado o dualismo estrutural, separando a Educação Profissional da Educação Básica, ao publicar o Decreto 2.208/1997, o poder executivo consolida esta separação, quando, objetivamente possibilita a consecução de uma série de medidas que dão corpo à reforma do ensino médio e profissional (Mourão, 2010).

O Decreto nº 2.208/1997, ao permitir a afirmação dos objetivos, níveis e modalidades da Educação Profissional, admitiu a reestruturação da rede federal de ensino, composta pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e Escolas Técnicas Federais (Etfes), estabelecimentos de ensino destinados à formação profissional da população urbana e Escolas Agrotécnicas Federais (Eafs) direcionadas para o ensino rural profissionalizante.

O contexto de mudança da cefetização das escolas técnicas trouxe como premissa a possibilidade de formação mais rápida via cursos de educação superior tecnológica urbana, procurando atender assim às necessidades introduzidas pelo mercado consumidor, de uma formação flexível. O principal argumento do Governo Federal em relação à independência entre o ensino médio e profissional, existente no decreto 2.209/1997, é o da possibilidade do aluno traçar seu percurso formativo. Segundo o Conselho Federal de Educação (Cfe), a flexibilidade apresentada no novo parecer permitiria quebrar a rigidez que as habilitações profissionais apresentavam (Pires, 2007).

Segundo Brasil (1996), a Lei nº 9.394/1996 ou Ldb surgiu para estabelecer as bases para a reforma do ensino profissionalizante, uma vez que é originária de uma metodologia histórica de contestações político-ideológicas. A Ldb, nos seus artigos 39 a 42, concebe a educação profissional como integrada às diferentes formas de educação, a trabalho, à ciência e à tecnologia de forma a conduzir ao permanente desenvolvimento para a vida produtiva.

A partir da Ldb, a reforma da educação no Brasil foi processada por meio de dispositivos regulamentadores (Decreto nº 2.208/1997), Parecer nº 16/1999 e Resolução nº

04/1999 da Câmara de Educação Básica (Ceb) do Conselho Nacional da Educação (Cne). A Educação Profissional pela primeira vez tratada em capítulo próprio, no corpo da lei, apresentou três níveis de ensino: o Básico, o Técnico e o Tecnológico (Brasil, 1996).

Este maior protagonismo da educação profissional frente as outras modalidades e níveis de ensino deve-se a premissa de que, nos termos de Kuenzer(1997, p.40) em consonância com Manfredi(2002, p.117), para que o Brasil pudesse ascender a um “novo patamar de desenvolvimento, seria preciso fazer investimentos na formação e no desenvolvimento de recursos humanos”, coisas que até então vinham sendo feito apenas por países com tecnologia avançada.

Para Kuenzer (1997), a adoção pelo governo de uma postura de “implementar uma nova ordem de estruturas de produção e consumo de bens e serviços” exigia investimento também que fosse pensada uma “sólida educação tecnológica” em condições de desenvolver e gerar tecnologia para assim dar sustentação e longevidade ao novo modelo implementado. Podemos dizer que aí se concretiza a criação de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica.

A polêmica sobre a formação tecnológica em nível superior data da década de 60 do século XX, quando o Cfe legislava sobre a capacitação em tempo mais curto e em nível superior, de profissionais para atender às demandas do mercado. É a reforma da educação superior – Lei nº 5.540/1968 – que faz proliferar cursos superiores mais rápidos e flexíveis, voltados para o setor produtivo. Os movimentos democráticos em favor da Escola Pública trouxeram para o centro das discussões os processos de formação. O Fórum em defesa da Escola Pública estabelecia uma formação mais consistente, e no interior das Universidades Públicas os cursos de tecnólogos foram desaparecendo.

Os cursos superiores de tecnologia começaram novamente a proliferar a partir de 1996, quando a Ldb organizou o ensino superior em faculdades, institutos, centros e universidades (Amaral & Oliveira, 2007), tendo entre 1997 e 2007 passado por um aumento de oferta de 1.200%, algo notável, entretanto, perfeitamente explicável dados os fatores que conforme Andrade & Kipnis (2010) justificam seu espaço.

De acordo com esses autores, alguns fatores determinantes para tal expansão são, sua duração, suas especificidades (especializações), a expectativa de uma melhor inserção no mercado de trabalho com curso de menor duração, melhor valorização social do diploma em relação a cursos técnicos, possibilidade de um novo enquadramento dentro de uma hierarquia profissional (ibidem, p.176), soma-se a isso o fato dos Cursos Superiores de Tecnologia (Cst) terem caráter mais voltado para a prática, em sua formação.

A Lei nº 11.892/2008 propiciou a criação de 39 Institutos Federais de Educação (If). Os If estavam presentes em todos os estados brasileiros e aumentavam o número de vagas em cursos técnico rural e urbano de nível médio, em licenciaturas e em cursos superiores de tecnologia voltados para a educação superior rural e urbana. Os IF foram criados a partir da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada pelos Cefets, Escolas Agrotécnicas (Eafs) e Escolas Técnicas Federais (Etfes) vinculadas às universidades federais (Brasil, 2008).

Há dificuldade na legislação brasileira em definir o urbano e o rural. Esta dificuldade de entendimento e de interpretação é divulgada na Lei 9.394/1996 (Ldb), em seu Art. 28: na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Segundo Bravo (2004), ainda que o Ministério da Educação proporcione a necessidade do acolhimento à educação rural, inclui-se insuficiente informação das experiências de planejamento da educação e política pública para o meio rural no Brasil. Este tema vem à superfície, quando a economia da esfera rural oferece, de forma expressiva, para as divisas de exportação do país e existem influências da estrutura fundiária.

Na perspectiva desse autor, a terminologia *meio* para o urbano e o rural deve ser entendida especialmente do ponto de vista da eficácia social, tendo em vista as desigualdades sociais em vários graus, com suas características e condicionamentos empregados e relacionados aos objetivos a serem alcançados. É importante perceber o algoritmo *zona* como a forma de aparelhamento territorial que maximiza as localizações das magnitudes urbanas e rurais, que desenham as características de ajustadas peculiaridades físicas, como a utilização da terra, dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, na proporção que estas podem ocupar, e a densidade da sua população.

Uma vez que *zona* determina o local físico de ordem política de divisão, o meio introduz a esta todo o abranger sócio-político-econômico da necessidade humana, sendo este um adiantamento na caracterização das análises do rural e do urbano. Assim se estabelece um avanço e uma equidade no tratamento correto das questões que envolvem as terminologias *zona* e *meio*.

Todas as políticas públicas que procuram aperfeiçoar as condições de qualidade de vida devem reunir as perspectivas da diversidade das atividades exercidas e colaborar para que a população habitante tenha acesso a profissões mais qualificadas e que proporcionem melhores perspectivas para a concretização pessoal e individual.

Na perspectiva de Bravo (2004), é importante entender que os avanços devem ser incorporados à vida coletiva e contribuir na luta para a transformação da realidade, mesmo entendendo-se que uma disposição legal, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 182 sobre a política de desenvolvimento urbano, apregoa que seja “[...] executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, não obstante o Art. 30, que trata das competências dos municípios em seu inciso VIII, estabelece que se deverá “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O mesmo autor coloca que fica, então, claro que deva ocorrer um direcionamento para que os municípios agenciem o desenvolvimento e a ampliação do urbano em relação ao ambiente rural. Isso consistindo numa conduta e acontecimento acentuado no tocante ao incentivo para a criação de mecanismos diversos que venham incentivar o urbano para atingir a disposição constitucional contida no Art. 156, inciso I, da referida Constituição Federal, segundo o qual é de “[...] competência do município instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana”. Em seu Art. 153, inciso VI, entretanto, fica determinado que “[...] compete à União instituir impostos sobre propriedade territorial rural”.

O autor menciona que essas ponderações permitem-nos considerar uma incoerência no foco das pertinências e dos desígnios, uma vez que, do modo como a Constituição mencionada se comunica e se presta, permanece conformado um estímulo ao desenvolvimento urbano em prejuízo do rural.

Isso se tomando exclusivamente como menção a abertura das questões de tributação no emprego do recinto territorial, aonde incluímos impostos, como: o Imposto Predial e Territorial Urbano (Iptu) que é municipal e o Imposto Territorial Rural (Itr) que é federal pode em certa medida se configurar em mecanismo social facilitador da migração do homem do meio rural para a zona urbana por meio de incentivos por parte do próprio poder público municipal aumentando número de loteamentos e áreas de urbanização em detrimento de oferecimento de melhor infraestrutura para manutenção do produtor no meio rural.

A maneira de ajustar esse artifício tributário está na maneira como necessite ser estabelecido o Plano Diretor de todo município brasileiro. Deve-se melhorar mais à frente da determinação do Art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), que o organiza e que seja confirmado pela Câmara Municipal, imprescindível para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de desenvolvimento citadino e urbano.

Transporte urbano é contexto de suma importância em Manaus, Porto Velho ou Maceió, mas em municípios como Colorado do Oeste, no sul de Rondônia, o transporte na zona rural é muito mais nevrálgico. O mesmo se dá com o domínio e controle da utilização do solo urbano, que é um tema candente em Lavras, estado de Minas Gerais, mas escassamente sentido em Rio Verde, na região sudoeste do estado de Goiás.

Segundo Braga (2003), é no Plano Diretor que deverá ocorrer todas as peculiaridades essenciais da realidade do município, como utensílio de políticas públicas que diversos municípios brasileiros têm de elaborar, obrigando levar em importância que a maior parte tem características extremamente mais rurais do que urbanas. Torna-se imprescindível que todos os municípios assumam uma gestão com diversidade de assuntos relativos ao meio rural, como as reservas de mananciais de água e matas ciliares, a disposição do lixo domiciliar coletado, áreas de lazer, chácaras de recreio, entre outras.

Na perspectiva desse autor, além das recomendações relativas ao meio-ambiente e dos temas legais, é indispensável que o Plano Diretor aborde as particularidades municipais, cujos subsídios precisarão ser discutidos dentro de suas especificidades e compreenda características políticas, socioeconômicas, demográficas e geográficas do município, dentro dos discernimentos instituídos constitucionalmente. Deve-se estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento e expansão urbana, compreendida dentro dos seguintes tópicos: expansão urbana, uso do solo urbano, parcelamento do solo urbano, habitação, saneamento básico, e transportes urbanos, podendo ainda tratar dos problemas relativos ao meio rural.

Segundo Bravo (2004) uma primeira dificuldade que surge quando se pretende elaborar um plano de gestão para a unidade educacional situada em uma determinada área de transição são os elementos que as constituem que, em geral, não coincidem, pois, ocorrem determinadas diversidades em toda sua extensão, como é o caso dos aspectos socioeconômicos tanto urbanos quanto rurais. Em regiões, porém, na qual o processo acelerado de urbanização avança sobre o meio rural, observa-se que este meio passa a não ter mais o seu teor socioeconômico, e sim outros como o de periferia e favela concomitantemente.

Segundo esse autor, em regiões em processo de metropolização, como Campinas, existe a necessidade de utilização do termo meio, dada a dificuldade para dividir-se um território, visto que não há elementos determinantes, com base nos quais, se possa definir todo o conjunto. Diante disso, o elemento socioeconômico é que caracterizará e determinará o nome de cada meio, neste caso, o urbano e o rural. Isto não ocorre, todavia, nas áreas de transição que separam os meios urbano e rural, visto serem essas áreas bastante complexas.

Elas não são simples transições entre um domínio e outro, pois apresentam elementos de um ou mais meios. Por exemplo: entre os meios *urbano* e *rural* seria lógico encontrar-se uma área de transição na qual ocorressem elementos de ambos, de modo combinado. Na realidade, porém aparecem, nas áreas de transição, elementos não só do meio *urbano* e *rural*, mas elementos que, embora urbanos, revelam o processo de avanço do urbano para o rural, como é o caso das favelas e da periferia.

As organizações brasileiras, sejam públicas ou privadas, percebem a importância da revisão dos seus modelos de gestão: as empresas privadas objetivando a sua sobrevivência e sustentabilidade no mercado; e as empresas públicas motivadas pela capacidade de cumprir seu dever de fornecer serviços e produtos de qualidade à sociedade. Nesse contexto, novas

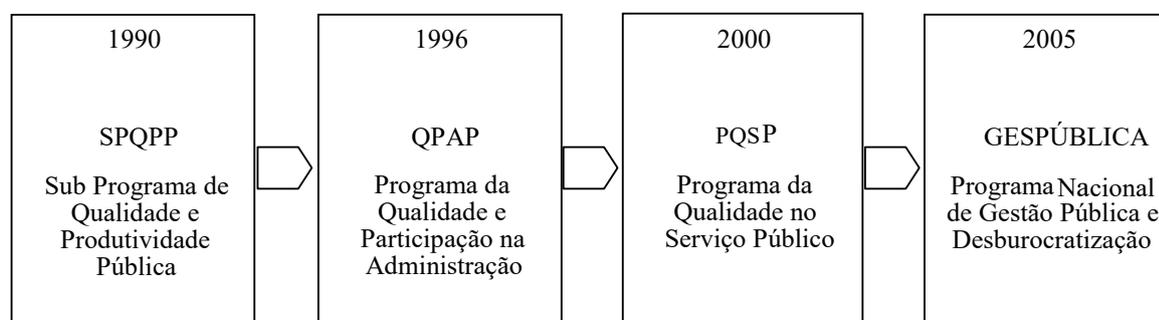
práticas de gestão vão aparecendo ou sofrendo alterações decorrentes ou provocadas por mudanças macro ambientais que tornam obsoletas as práticas anteriormente utilizadas. As principais foram: a Revolução Agrícola (até 1750 d.C.), a Revolução Industrial, dividida em três períodos: 1º período 1750 a 1870, 2º período 1870 a 1950 e 3º período a partir de 1950 e a Revolução da Informação a partir de 1970. Cada período está configurado com seus modelos relacionados aos aspectos político, econômico, social, tecnológico e organizacional (Santos et al., 2008).

A Revolução Agrícola individualizada pela era agrícola (até 1750 d.C.) configura-se na primeira onda e apresentava como fundamento de economia a terra. Os meios utilizados para produção eram utilizados por meio da força muscular humana e animal, e fontes renováveis tais como vento e chuva. A produção era basicamente artesanal e para subsistência (Santos et al., 2008).

Segundo Pereira (1995), a Revolução Industrial foi caracterizada pelas eras empresariais que evidenciaram os estágios da evolução empresarial e configurou-se na segunda onda de transformações, cuja ênfase deu-se em seu modelo de gestão próprio, caracterizando cada período por eras como: a era da produção em massa, a era da qualidade e em desenvolvimento a era da informação e conhecimento.

Conforme documentos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), (Brasil, 2009b) em 1990, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (Pbqp), foi criado o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública com o propósito de implantar programas de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades públicos. A finalidade era torná-los mais competentes na administração dos recursos públicos e mais direcionados para o atendimento às questões da sociedade do que para os seus processos burocráticos internos.

Figura 1- Evolução do programa Gespública



Fonte: Adaptado de Brasil (2009b).

O quadro de desigualdades clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública (Brasil, 2009b).

A base conceitual do Gespública aplica-se a toda administração pública em todos os poderes e esferas de governo. Com a formalização dessa política em um programa, o Gespública, sob a condução do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, torna-se imperiosa a adoção de ações no campo da gestão pública capazes de, a um só tempo, promover a adesão de governos, órgãos e entidades ao Programa; e criar, perante a sociedade, eficiência e eficácia para o setor público (Brasil, 2009b).

A importância destacada em relação à gestão abrangeu destaque especial a partir da manifestação da era moderna (Santos, 2007). O controle do espaço natural e das pessoas formaria o desenvolvimento e a inovação das classes sociais. Segundo Carrasco (2006), o termo gestão tem a sua origem no termo da língua inglesa management, que corresponde a um conceito de origem empresarial e significa dirigir e controlar a execução de atividades tanto administrativas como técnicas e busca alcançar determinadas técnicas. Na perspectiva dessa autora, as atividades de tipo administrativo estão relacionadas aos aspectos de planejamento, controle, financiamento, supervisão e às atividades que fornecem ferramentas para a execução das atividades técnicas.

Na perspectiva de Gomes (2006), a gestão das instituições educacionais precisa abandonar o estilo tradicional de administrar (taylorismo-fordismo) para um estilo denominado Toyotismo (da empresa japonesa Toyota) ou qualidade total que tem na descentralização, na participação, na ênfase no resultado dos produtos e na avaliação das instituições, a maneira de tratar os problemas da educação.

Para uso neste documento entendemos gestão escolar como o emprego de técnicas e práticas administrativas peculiares ao mundo dos negócios num contexto e numa lógica de organização institucional voltada para o ensino onde a melhor adequação administrativa e pedagógica funde-se num modelo de organização que possa favorecer a oferta com qualidade de cursos e também sua articulação com a comunidade externa.

Talvez, em seu procedimento evolutivo, o conceito de gestão se desdobrou em diferentes configurações de organização social, como, por exemplo, a organização escolar, sua origem desvenda sua junção umbilical com as teorias econômicas, que, individualmente em sua acepção clássica, consagraram-se como a grande mola mestra do capitalismo industrial da fase taylorista/fordista (Gomes, 2006).

Quanto ao conceito de gestão escolar, Oliveira (2005), elaborou duas matrizes teórico-filosóficas, com configurações bem distintas: a concepção técnico-racional e a concepção sociocrítica. Para esse autor, essas duas percepções de organização e gestão educacional concebem as principais vertentes teórico-metodológicas instauradoras da lógica político-organizativa que desencadeia e sustenta o debate pertinente à gestão no âmbito educacional. Para melhor compreender os fundamentos constituintes de uma e de outra concepção, recorreu-se também aos estudos de Oliveira (2005), o que representa suas respectivas características: concepção teórico-racional e concepção sociocrítica.

A primeira tendência é a autogestionária. Estabelece vínculos entre as formas de gestão interna e as de autogestão social, prima pelas decisões coletivas (despreza qualquer forma de autoridade e poder), dá ênfase à auto-organização do grupo, recusa normas e qualquer sistema de controle (a responsabilidade é coletiva), prioriza o poder instituinte pela participação e enfatiza menos as tarefas e mais as inter-relações.

A segunda tendência é a interpretativa, que considera a escola uma realidade social subjetiva, privilegia a ação organizadora, com valores e práticas compartilhadas. Por fim, tem-se a tendência democrático-participativa, que investe na objetividade mediante coleta de informações, prima pelos procedimentos de acompanhamento e avaliação sistemáticos (diagnóstico, apoio, orientação, tomada de decisões), direção e avaliação coletiva e pela ênfase à qualificação e competência profissional.

Diferentemente dos tempos do final do período imperial e princípio da república (do Brasil, proclamada em 1889), e ao longo de seu amadurecimento, quando era desnecessária a oferta de uma educação profissional já que a classe trabalhadora era constituída por índios, escravos e operários na sua maioria não alfabetizados que passavam seus ofícios para gerações futuras por meio do trabalho. Atualmente vemos a necessidade urgente presente nos diversos contextos sociais, rural e urbano por meio da prática social a necessidade de um modelo formativo pleno e de fato profissionalizante.

Neste contexto um marco importante para a Educação Profissional no Brasil o Decreto nº5.154/2004 que estabelece a oferta na rede Federal de Ensino a formação técnica de nível médio integrada ao ensino médio. E institui o conceito de Ensino Médio Integrado invocando preceitos de escola unitária proposta por Antônio Gramsci.

O conceito de escola unitária proposta por Gramsci (2000) propunha a ruptura com o dualismo de escolas de classes (um modelo para os subalternos e outro modelo para a elite dominante), este modelo era destinado a “todos os alunos e que propiciasse uma cultura geral, humanista, formativa” que por meio da compreensão do trabalho como princípio educativo fosse capaz de garantir que o indivíduo desenvolvesse as “capacidades de trabalhar manualmente (tecnicamente, e industrialmente)” e também desenvolvesse de maneira plena as “capacidades de trabalho intelectual”. (Ibidem, p.118)

Para Araújo & Frigotto (2015, p.62) o ensino integrado é uma proposta “pedagógica que se compromete com a utopia de uma formação inteira” e que se faz plena com a “socialização de fragmentos da cultura sistematizada e que compreende como direito de todos ao acesso a um processo formativo” capaz de promover efetivo desenvolvimento de suas amplas faculdades físicas e intelectuais.

Voltada a prestar uma formação integral ao indivíduo o ensino médio integrado vem de encontro a atender as atuais demandas do mercado de trabalho e contemplar as “novas formas de relação entre conhecimentos científicos, tecnológicos e sócio-históricos” (PACHECO, 2009, p.22), garantindo assim uma melhor integração entre teoria e prática.

Considerações finais

A racionalidade emancipatória humana é o fundamento da articulação da natureza, da cultura e da tecnologia. Os homens, em sua relação com a natureza através de múltiplas atividades, criam-se a si mesmos, como indivíduos e como sociedade. A vivacidade e atividade econômico-produtiva, com as quais o homem transforma e socializa o rural e o urbano, só são possíveis pela presteza e agilidade político cultural, por meio das quais o homem prescreve a si próprio individualmente e como sociedade.

Há grande número de If com um enorme desinteresse pelas problemáticas ambiental, rural e urbana. As instituições de ensino devem e podem introduzir políticas ambientais, rurais e urbanas coerentes para com o desenvolvimento sustentável. Políticas que coloquem em desenvolvimento planos ambientais com estratégias que cubram as condições de gestão acadêmica. Políticas que orientem todas as atividades da comunidade universitária para a realização de uma ética e uma cultura ambiental, rural e urbana renovadas com o fim último de melhorar o ambiente social e natural.

O Plano Nacional de Educação (Pne), o Plano Estadual de Educação (Pee) e o Plano Municipal de Educação (Pme), em presença da realidade proporcionada na estruturação das Regiões Metropolitanas, precisariam estar assinalando para situações da área de transição, seguramente uma realidade presente nas regiões brasileiras. As disposições legais no Brasil encontram-se desatualizadas quanto à conceituação de meio rural e urbano. O mesmo aplica-se a outros conceitos como o de área de transição, periferia e favela, que devem ser buscados na geografia e na demografia como ciências da educação. Desta maneira, tem-se a segurança de que os planos de educação deem confirmação para que a política pública educacional, em programas educacionais, seja completa na configuração da realidade social e econômica.

A Constituição Federal de 1988 no Art. 156 (Brasil, 1988) define que é de competência do município instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana. Em seu Art. 153, todavia, permanece determinado que compete à União estabelecer impostos sobre propriedade territorial rural. Daí ocorre uma inconsistência no foco das pertinências e

dos desígnios, uma vez que, da maneira como a constituição aludida se proporciona, está conformado o estímulo ao desenvolvimento urbano em prejuízo do rural, tomando-se só como referência a obliquidade das questões de tributação na ocupação dos espaços territoriais, onde ocorre impostos como o Itr federal e o Iptu municipal.

REFERÊNCIAS

Amaral, C. T. do; Oliveira, M. A. M. (2009). *Educação profissional: um percurso histórico até a criação e desenvolvimento dos cursos superiores de tecnologia*. In: Fidalgo, F.; Araujo, P. O. L. C. Metodologia para adequação das escolas agrotécnicas à legislação ambiental. Tese de doutorado, Universidade Federal de Lavras, Lavras, Brasil.

Moll, J. (Org.) 2010. Educação Profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre – RS: *Artmed*. In.: Andrade, A. F. B.; Kipnis, B. Cursos superiores de tecnologia: um estudo sobre as razões de sua escolha por parte dos estudantes, 175-191.

Araujo, R. M. L.; Frigotto, G. (2015). Práticas educativas e ensino integrado. *Revista Educação em Questão*, 52 (38) 61-80.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Brasil.

Brasil. (1997). *Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997*. Brasília: Brasil.

Regulamenta o § 2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Brasil. (1997). *Decreto nº 2.209, de 18 de abril de 1997*. Brasília: Brasil.

Autoriza o aumento do capital social e altera o art. 7º do Estatuto da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep.

Brasil. (2004). *Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004*. Brasília: Brasil.

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. (1971). *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Brasília: Brasil.

Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

Brasil. (1982). *Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982*. Brasília: Brasil.

Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de 2º grau.

Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília: Brasil.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Brasil. (2008). *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Brasília: Brasil.

Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

Brasil. (2009). *Censo da educação superior 2008: (dados preliminares) resumo Técnico*. Brasília: Brasil.

Brasil. (2008b). *Rede federal de educação profissional e tecnológica*. Brasília: Brasil.

Brasil. (2009b). *Gespública: programa nacional de gestão pública e desburocratização*. Brasília: Brasil.

Brasil. (1999). *Parecer nº 16, de 26 de novembro de 1999*. Brasília: Brasil.

Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico.

Bravo, I. (2004). *Gestão educacional em áreas de transição: uma contribuição à metropolização*. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.

Carrasco, S. C. P. (2006). *Diagnóstico do estado ambiental e elaboração de um modelo de gestão ambiental para a piscicultura do município de castilla la nueva (meta Colômbia)*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Cunha, L. A. (1977). *Educação e desenvolvimento social no brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Cunha, L. A. C. (1981). *Política educacional no Brasil: a profissionalização no ensino médio*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca.

Gomes, W. C. (2006). *Avaliação institucional: gestão do programa de avaliação institucional das universidades brasileiras-paiub*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Maranhão, São Luiz, Brasil.

Gramsci, A. (2000). *Cadernos do cárcere*. (1a ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Kuenzer, A. Z. (1999). Educação profissional: categorias para uma nova pedagogia do trabalho. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, 25 (2), 19-29.

_____. (1997). *Ensino médio e profissional: as políticas do estado neoliberal*. São Paulo: Cortez.

_____. (1988). *Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo*. São Paulo: Cortez.

Manfredi, S.M. (2002). *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Mourão, A. R. B. (2010). *Universidade tecnológica versus instituto federal de educação, ciência e tecnologia: contextualizando a discussão*. In: Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, 2. Belo Horizonte, Brasil.

Pacheco, E. (2009). Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília: Brasil. <http://portaldoprofessor.mec.gov.br>.

Oliveira, M. M. (2005). *O articulista Florestan Fernandes: democracia e educação em tempos de neoliberalismo*. In: Fávero, Osmar. (Org.) *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas: Autores Associados.

Oliveira, M. A.; Fidalgo, N. L. R. (2007). *Educação Profissional e a lógica das competências*. Rio de Janeiro: Vozes.

Pereira, H. J. (1995). *Os novos modelos de gestão: análise e algumas práticas em empresas brasileiras*. Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Pires, L. L. A. (2007). *A formação do trabalhador em instituições tecnológicas: diferentes propostas de um mesmo caminho*. In: Reunião Anual da Anped, Caxambu, Brasil.

Santos, I. C.; Rodriguez Y Rodriguez, M. V. R. (2007). *Evolução do modelo de gestão*. In: Santos, M. P. *A gestão escolar na perspectiva democrática: elementos teóricos e instrumentos institucionais de gestão a partir da Constituição Federal*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Brasil.

Tauchen, J.; Brandli, L. L. (2006). *A Gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário*. *Gestão & Produção* 13 (3), 503-515.