

# A política de inclusão educativa e as mudanças institucionais: estudo comparado entre Brasil e Uruguai

**de Souza Fiala, Diane Andreia**

FATEC-Itu, Centro Paula Souza, Itu, São Paulo, Brasil  
[diane.fiala@fatec.sp.gov.br](mailto:diane.fiala@fatec.sp.gov.br)

**Aguilar, Luís Enrique**

Faculdade de Educação da Unicamp, Campinas, São Paulo, Brasil  
[luis.aguilar@merconet.com.br](mailto:luis.aguilar@merconet.com.br)

## Resumo

O texto trata da temática de como as políticas interferem no cotidiano das instituições e como o estudo da formação da agenda e formulação da política são importantes por sinalizarem os possíveis cursos de ação que ocorrerão no curto, médio e longo prazo. O principal problema de pesquisa foi: a análise de como se deu a formação da agenda e formulação da política inclusão educativa e expansão da educação profissional e tecnológica em ambos os países (Brasil e Uruguai) dá indícios das mudanças que aconteceriam com essas instituições: Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFETs, Brasil) e Universidad del Trabajo (UTU, Uruguai)? A hipótese inicial é que a partir da formação da agenda e formulação da política obtém-se informações e interesses que auxiliam no processo de documentar as mudanças pelas quais passaram ambas as instituições estudadas. Por este motivo o objetivo geral é apresentar os resultados da análise da arena política que causaram as principais mudanças institucionais que ocorreram nos CEFETs e UTU em decorrência da formação da agenda e da formulação da política de inclusão educativa e expansão da educação técnica e tecnológica no período 2004-2014. O tema é importante porque envolve instituições respeitadas que pleiteavam se transformar em Universidades Tecnológicas antes da política de inclusão educativa e expansão do ensino superior que aconteceu por meio dos cursos superiores de tecnologia em ambos os países estudados no período 2004-2014. Esses contextos de interesses, arena política, mudança de curso de ação e implementações que se desviavam dos planos iniciais mudaram o curso de ação das instituições que estão sendo estudadas. A metodologia inclui revisão bibliográfica e análise da arena política, com suporte da teoria da política da libertação de Enrique Dussel. O resultado esperado é brindar informações relevantes que permitam compreender o processo e ainda tragam contribuições para novas pesquisas que possam ser desenvolvidas a partir dos resultados obtidos.

## Abstract

The text deals with the theme of how policies interfere in the daily life of institutions and how the study of the formation of the agenda and formulation of the policy are important for signaling the possible courses of action that will occur in the short, medium and long term. The main research problem was: the analysis of how the formation of the agenda and formulation of the policy included educational inclusion and expansion of professional and technological education in both countries (Brazil and Uruguay) gives indications of the changes that would happen with these institutions: Federal Center for Technological Education (CEFETs, Brazil) and Universidad del Trabajo (UTU, Uruguay)? The initial hypothesis is that from the formation of the agenda and formulation of the policy we obtain information and interests that help in the process of documenting the changes that have undergone both institutions studied. For this reason, the general objective is to present the main institutional changes that occurred in the CEFETs and UTU due to the formation of the agenda and the formulation of the policy of educational inclusion and expansion of technical and technological education in the period 2004-2014. The theme is important because it involves respected institutions that claim to become technological universities before the policy of educational inclusion and expansion of higher education that happened through the superior courses of technology in both countries studied in the period 2004-2014. These contexts of interests, political arena, change of course of action and implementations that deviate from the initial plans have changed the institutions being studied. The methodology includes bibliographical review and policy analysis, supported by the theory of the politics of the liberation of Enrique Dussel. The expected result is to provide relevant information to understand the process and still bring contributions to new research that can be developed from the results of this research.

**Palavras chave:** Educação Profissional e Tecnológica, Análise da política, Agenda pública, Estudo comparado, Política da Libertação.

**Keywords:** Professional and Technological Education, Policy Analysis, Public Agenda, Comparative Study, Liberation Policy.

<http://doi.org/10.25145/c.educomp.2018.16.073>



## INTRODUÇÃO

Na década de 1970, com a aceleração do crescimento econômico, aconteceu a expansão da oferta de ensino técnico e profissional no Brasil. Então, em 1978, as Escolas Técnicas Federais dos estados de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), que tinham como objetivo formar engenheiros de operação e tecnólogos (Brasil, 1978).

Em 1994, os CEFETs viraram a unidade padrão do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, absorveram as atividades das Escolas Técnicas Federais e das Escolas Agrotécnicas Federais, cujo objetivo era preparar o país para a revolução tecnológica ocorrida entre os anos 1980 e 1990 (Brasil, 1994).

Em 2008, o sistema foi reorganizado com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), que absorveram os CEFETs e as Escolas Técnicas remanescentes (Brasil, 2008). Com mais de cem anos de vida, a agora denominada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica conta com 38 Institutos, dois CEFETs e uma Universidade Tecnológica Federal que são instituições procuradas por milhões de brasileiros interessados em formação profissional de alta qualidade, voltada à inclusão e mobilidade social, principalmente das pessoas sem acesso à universidade pública ou educação privada e que precisam se qualificar para ter condições de ingresso ao mercado de trabalho (Mec, 2018).

Os dois CEFETs que não quiseram se incorporar como IFs foram os dos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, porque assim como o do Paraná os três primeiros CEFETs pleiteavam transformar-se em Universidades Tecnológicas e apenas o do estado do Paraná logrou tal objetivo.

A UTU, atualmente também conhecida como Consejo de Educación Técnico Profesional, é uma instituição pública de ensino médio e tecnológico que foi criada em 1878 em Montevideu, sob o título de Escuela Nacional de Artes y Oficios (ENDAYO) que, em 1916, se transformaria na Dirección General de la Enseñanza Industrial e em 1922 se inauguraria a Escuela de Mecánica y Electrotecnia, com a Ley n. 10.225 de 9 de setembro de 1942 se criou a Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU, 2018).

A Ley n. 19.034 de 8 de janeiro de 2013 criou a Universidad Tecnológica (UTEC) que ficaria encarregada da gestão dos Institutos Tecnológicos Regionales, com isso a UTU perdeu a possibilidade de conseguir a autonomia e de se transformar em Universidade Tecnológica.

Esses contextos de interesses, arena política, mudança de curso de ação e implementações que se desviam dos planos iniciais mudaram o curso de ação das instituições que estão sendo estudadas.

### 1. A PROPOSTA DE POLÍTICA DA LIBERTAÇÃO DE ENRIQUE DUSSEL

O professor e pesquisador Enrique Dussel entre os anos 2006 e 2010 organizou e publicou 3 livros onde apresenta sua proposta de uma política de libertação, a síntese deste material dá origem ao livro 20 teses de política, que é uma proposta de análise da arena política a partir do olhar da filosofia da libertação latino-americana.

O autor menciona a necessidade que há de uma nova teoria “debemos comenzar a crear una nueva teoría, una interpretación coherente con la profunda transformación que nuestros pueblos están viviendo” (2010, p. 8).

Essa ‘nueva teoría’ não responde às demandas da modernidade capitalista e colonialista dos últimos quinhentos anos e tampouco pode partir dos postulados burgueses ou do socialismo real (com sua impossível planificação perfeita, com a limitação da centralização burocrática, a irresponsabilidade ecológica e o vanguardismo da teoria e estratégia), pois o que se busca é uma nova civilização transmoderna e transcapitalista, indo muito além do liberalismo e socialismo real, em que o poder era um tipo de exercício de dominação e onde a política se reduzia à administração burocrática (Dussel, 2010).

O autor defende o rompimento com a esquerda tradicional e que esta precisa demanda uma renovação ética, teórica e prática. Defende uma mudança de pensamento para se aceitar e atuar frente à nova teoria, é preciso passar à responsabilidade democrático-política para se exercer o poder obediencial, o que para Dussel (2010) não é uma tarefa fácil de ser realizada por ser intrinsecamente participativa, sem vanguardismos, pois aprenderá com o povo e do povo o respeito pela cultura milenar,



suas narrativas míticas desenvolvendo, assim, o seu próprio pensamento crítico e as suas instituições – que deveriam integrar-se a este novo projeto.

Os principais desafios para a implementação da nova teoria centralizam-se na necessidade da criatividade, pois o século XXI a exige, pois, o socialismo, caso ainda tenha algum sentido, deveria desenvolver-se a partir do que o presidente da Bolívia, Evo Morales, denomina de revolução cultural. A criatividade clama pela criatividade dos povos (originais e dos excluídos).

Dussel (2010, p. 8) defende que a política “consiste em tener cada mañana un oído de discípulo, para que los que ‘mandan manden obedeciendo’”. Ou seja, para praticar o exercício delegado do poder obediencial, que vem a ser uma vocação à qual se convoca à juventude, sem os clãs, sem correntes que perseguem seus próprios interesses corrompidos por lutar por interesses de grupos e não do todo.

Para entender o político (como um conceito) e a política (como atividade) é preciso deter a análise em seus momentos essenciais. Em geral, o cidadão, o político de profissão ou vocação, não tem a possibilidade de meditar pacientemente sobre o significado de sua função e responsabilidade política.

Por este motivo a nova teoria surge como um projeto que requer e abre espaço para novos pensadores e pesquisadores, porque as 20 (vinte) teses estão situadas, em uma primeira análise no nível abstrato e vão ganhando a concretude com o desenvolvimento posterior.

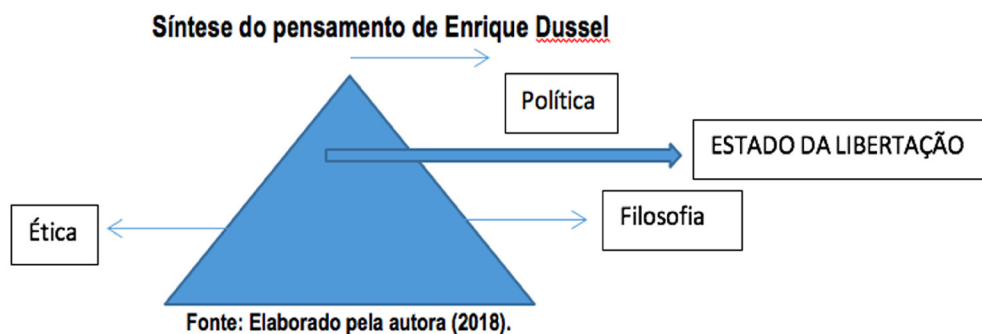
Sobre a estrutura metodológica da proposta as teses de 1 (um) a 10 (dez) são as mais simples, abstratas e fundamentais sobre as quais se constrói as demais e neste sentido segue a Marx quando faz menção que é preciso “ascender de lo abstracto al concreto” (Dussel, 2010, p. 9). As teses de 11 (onze) a 20 (vinte) são as mais complexas e concretas, pois integram a contradição que supõe que o povo toma a palavra e entra na ação como um ator coletivo.

Na primeira parte da análise é importante estudar os diversos momentos do político, seus níveis e esferas e, em especial em tempo de tanta corrupção, a questão dos princípios normativos da política. Em seguida, depois de abstrair os momentos mínimos do político, será o momento de ir ao nível concreto, conflitivo e crítico, tema da segunda parte da análise.

E lança a esperança de que no futuro novas teses deveriam situar esses níveis em um grau ainda maior de complexidade e concretude, levando-se em consideração a integração do tema colonial, pós-colonial, as metrópoles e o império, a luta da libertação contra essas forças internacionais a partir da pluralidade multicultural.

Também menciona que outras teses são possíveis de serem pensadas tendo em conta o máximo de complexidade que exige em pensar os processos de dominação e alienação em todos os níveis, os princípios normativos precisarão ser enfrentados e precisarão ser escolhidos alguns entre muitos (dentro da inevitável incertidão que envolve a democracia e seus caminhos) porque os povos não atuam como sujeitos puros “sino como bloques contradictorios, que frecuentemente en la historia traicionan sus reivindicaciones más profundas” (Dussel, 2010, p. 9).

Fonte: Elaborado pela autora (2018).



No limite deste artigo apresenta-se a seguir as reflexões aplicando-se algumas dessas teses (1 a 6) ao caso da arena política dos CEFETs (Brasil) e UTU (Uruguai).

## 2. A ANÁLISE DA ARENA POLÍTICA

### 2.1. Os Centros Federais de Educação Tecnológica (Brasil, 2005-2011)

A possibilidade de se transformar em uma universidade especializada é possível tendo como base a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a Resolução do Conselho Nacional de Educação RES CNE 2/9 e o Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior e as versões do projeto de reforma da educação.

Durante o período 2004-2005 os CEFETs de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná receberam incentivo político por parte do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

Em 2005 realizou-se o Seminário Nacional intitulado CEFET e Universidade Tecnológica, que contou com recursos da UNESCO, este seminário contou com edições regionais culminando com o evento nacional que aconteceu em Brasília, de 24 a 25 de outubro de 2005. Um dos objetivos do evento era prover apoio técnico para a definição de políticas públicas sobre a identidade e modelos de Universidade Tecnológica.



20 tesis de política de Enrique Dussel	Análise da arena política
<p>Tese 1: a corrupção do político, o 'campo' político, o público e o privado.</p> <p>Indicativo: Prestar atenção no desvio inicial: onde se perdeu o rumo de toda ação?</p>	<p>Desvio da ação: a partir de 2005 houve um debate sobre as universidades, sobre o que era a universidade, as críticas tecidas mencionavam que as universidades tinham "muros altos" sem interação com a sociedade e sem atender sua demanda (D'ÁVILA, 2015).</p> <p>Em 2006, algumas instituições, sem condições técnicas de se transformarem em universidades, pressionaram o governo, que recuou de sua decisão de nomear os CEFETs de Minas Gerais e Rio de Janeiro como universidades tecnológicas, criando em 2007 o modelo alternativo os IFs (Jornal GGN, 2011).</p>
<p>Tese 2: o poder político da comunidade como potencia.</p> <p>Indicativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar força que leva à impotência;</li> <li>- Buscar poder do povo que o protege;</li> </ul>	<p>De acordo com o Jornal GGN (2011) o CEFET do estado de Minas Gerais vivia, em 21 de abril de 2011, a maior crise de sua história, pois "[...] estava para demitir [...] 394 professores substitutos [...] resultado de uma decisão mal esclarecida e confusa do governo federal". Limitava o número de professores substitutos nas instituições do país em 20% do total de efetivos, mas no caso do CEFET de Minas Gerais o limite foi nulo. Entre 1995-2002 não houve concurso para reposição de docentes, os docentes iam se aposentando e os docentes substitutos foram contratados.</p>
<p>Tese 3: o poder institucional como potestas.</p> <p>Indicativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder da comunidade não é real, precisa desabrochar;</li> <li>- Potesta: poder organizado, se institucionaliza tal poder.</li> </ul>	<p>Ao limitar em 0% o número de docentes substitutos e não permitir que a instituição realizasse concurso público há mais de 10 anos, o Ministério da Educação abriu a oportunidade para que docentes, alunos e até mesmo a diretoria do CEFET-MG questionassem se tal medida não seria "fruto de uma retaliação de um fato ocorrido em 2007", ou seja, o fato de que desde a década de 1990 o CEFET-MG pleiteava a oportunidade de ser Universidade Tecnológica.</p>
<p>Tese 4: o poder obediencial.</p> <p>Indicativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante cumprindo positivamente (pretensão de justiça) ou negativamente o papel de delegado;</li> <li>- Campo político: campo minado = redes, nós prestes a explodir, reivindicações não cumpridas.</li> </ul>	<p>As pressões políticas foram muito fortes, principalmente da classe política e da empresarial, que tem a percepção de que o país precisa de técnicos (D'Ávila, 2015).</p>
<p>Tese 5: fetichização do poder.</p> <p>Indicativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Separação da potestas da potencia;</li> <li>- Debilita-se o poder político da comunidade;</li> <li>- Povo como servidor;</li> <li>- Correntes dos partidos = quotas de poder.</li> </ul>	<p>A proporção de 50% de formação de técnicos, 30% de formação superior e 20% de formação em licenciatura, era para evitar que os IFs se transformassem em universidades (D'Ávila, 2015).</p>
<p>Tese 6: a ação política estratégica.</p>	<p>O Concefet esboça as diretrizes de construção dos IFs, cuja Proposta foi instituída quase em sua totalidade com algumas ressalvas.</p>





## 2.2. A Universidad del Trabajo (Uruguai, 2005-2013)

Na tradição uruguaia não existia até pouco tempo atrás uma institucionalidade específica para a formação técnica de nível superior (Betancur & Clavijo, 2016). Mas a arena política de discussão sobre o tema se inicia em 2005 e envolve três momentos: o debate sobre a criação do Instituto Terciario Superior, a iniciativa de autonomizar a UTU e a discussão e formulação do projeto de lei que deu origem à UTEC.

Em 2005 o Uruguai elaborava a Ley General de Educación criando o Debate Educativo com apoio do Congreso Nacional de Educación em busca de consenso e de debate social (Betancur & Mancebo, 2010).

Em 2011, entrava na agenda política a possibilidade de criação de uma Ley Orgánica para que a UTU conquistasse a autonomia se transformando em Universidade Tecnológica, o que ajudaria a UTU a resolver seu grande problema: o desprestígio social (Lacuague, 2017).

20 tesis de política de Enrique Dusse	Análise da arena política
<p>Tese 1: a corrupção do político, o 'campo' político, o público e o privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestar atenção no desvio inicial: onde se perdeu o rumo de toda ação?</li> <li>- Identificar fetichismo no poder.</li> </ul>	<p>Um documento foi apresentado em 2012, pelo poder executivo, com a finalidade de se modificar a natureza jurídica da UTU, para transformá-la em pessoa jurídica estatal.</p> <p>A oposição é contra o interesse do poder executivo, e, em 2009, esperavam pelo projeto de lei de institucionalização da UTEC e não de autonomia da UTU.</p>
<p>Tese 2: o poder político da comunidade como potencia.</p> <p>Indicativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Busca por consenso;</li> <li>- Buscar poder do povo que o protege;</li> </ul>	<p>No informe final de 2007 faz-se menção às características que eram desejáveis para educação técnico-profissional. Entre as propostas indicava-se a revalorização da UTU e os incentivos à educação politécnica, recuperar o nome da UTU e coordenar trabalhos em conjunto entre UTU, UdelaR e a educação secundária tradicional. (Debate Nacional Sobre La Educación, Informe Final, 2007, p. 56).</p>
<p>Tese 3: o poder institucional como potestas.</p> <p>Indicativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder da comunidade não é real, precisa desabrochar;</li> <li>- Potesta: poder organizado, se institucionaliza tal poder;</li> </ul> <p>Delegado atua em nome de todos e faz a mediação pelo e para o outro;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O poder do povo se objetiva ou se aliena no sistema das instituições públicas.</li> </ul>	<p>Para o ex Presidente José Mujica a melhor maneira de potencializar a educação técnico-profissional era empoderando a UTU, mas os legisladores oficialistas estavam em desacordo com o presidente, porque queriam a criação de uma Universidade Tecnológica num modelo diferente da UTU e a oposição entendia que a educação profissional deveria continuar baixo a gestão da ANEP e não da UTU e que a própria UTU deveria permanecer dentro da ANEP, desta forma, a autonomia da UTU contribuiria com a fragmentação do sistema educativo uruguaio.</p>
<p>Tese 4: o poder obediencial.</p> <p>Indicativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos elitistas.</li> <li>- Campo político: campo minado = redes, nós prestes a explodir, reivindicações não cumpridas.</li> </ul>	<p>Primeiramente a ideia era de se criar Institutos Terciarios em uma rede de instituições públicas, co-governadas, distribuídas pelo território nacional, num modelo de gestão assumido em conjunto entre Universidade Nacional e ANEP, este assunto encerra-se em 2012, no Parlamento, depois de diversas tentativas de institucionalização.</p>
<p>Tese 5: fetichização do poder.</p> <p>Indicativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Separação da potestas da potencia;</li> <li>- Correntes dos partidos = quotas de poder.</li> </ul>	<p>Para o, então, presidente José Mujica aquele foi considerado o maior fracasso de sua gestão, o fato de não lograr a autonomia da UTU, porque houve contradição dentro do próprio partido de apoio ao governo (Betancur &amp; Clavijo, 2016).</p>
<p>Tese 6: a ação política estratégica.</p>	<p>A criação da Universidade Tecnológica, no ano de 2013, é vista como uma política inovadora, porque rompe com o monopólio universitária da UdelaR (Universidad de la República) e se torna a primeira instituição criada para oferecer educação técnica e tecnológica nos níveis de ensino superior.</p>



## DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

A comparação é permitida porque há semelhanças e diferenças: entre as principais semelhanças destacam-se o tempo cronológico da arena política analisada, o modelo de governo, o tipo de instituição e a expansão do ensino superior por meio de educação tecnológica, e entre as principais diferenças estão a constituição da arena política, a dimensão geográfica dos países estudados, o idioma, a legislação educativa, os dados demográficos e educacionais.

Ao se aplicar a análise da arena política de Enrique Dussel, expondo apenas algumas de suas teses (de 1 a 6, nível abstrato), tem-se um panorama de como a formação da agenda e a formulação da política de expansão da educação superior não respeita os atores que atuam na base dessas instituições e tampouco escutou-se as reais demandas sociais por educação superior.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL (1978). LEI n. 6.545, DE 30 DE JUNHO DE 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6545.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm).
- BRASIL (1994). LEI No 8.948, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm).
- BRASIL (2008). LEI N.º 11.892, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008. 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).
- CEFET-MG. CEFET-MG já atende a todos os requisitos para se transformar em Universidade Tecnológica. CEFETMG é notícia. Março, 2010, Minas Gerais.
- D'Ávila, Carolina Machado (2015). A implementação do PROEJA no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Mestrado em Educação. Faculdade de Educação. Unicamp, SP.
- DUSSEL, Enrique. 20 tesis de política. 1. ed. México: Siglo XXI, CREFAL, 2006.
- JORNAL GGN. A crise do CEFET-MG. Luis Nassif Online: Blogs. 21 de abril de 2011. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-crise-do-cefet-mg>.
- MEC. Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnaes/30000-uncategorised/55721-rede-federal-de-educacao-profissional-e-tecnologica>.
- UTU. Universidad del Trabajo del Uruguay. Disponível em: <http://www.ilo.int/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/utu/index.htm>.

