

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Lúcio Olímpio de Carvalho Vieira

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO
(1996 a 2011)**

**São Leopoldo
2014**

Lúcio Olímpio de Carvalho Vieira

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO
(1996 a 2011)**

Tese apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor, pelo
Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Vale do Rio dos Sinos –
UNISINOS

Orientadora: Professora Dra. Berenice Corsetti

São Leopoldo
2014

V665p Vieira, Lúcio Olímpio de Carvalho
 Políticas públicas para a educação profissional técnica de
 nível médio (1996 a 2011) / Lúcio Olímpio de Carvalho Vieira. --
 2014.
 203 f. ; 30cm.

 Tese (Doutorado em Educação) -- Universidade do Vale do
 Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São
 Leopoldo, RS, 2014.
 Orientadora: Prof^a. Dr^a. Berenice Corsetti.

 1. Educação profissional. 2. Políticas públicas. 3. História da
 educação. I. Título. II. Corsetti, Berenice.

CDU 377

Lúcio Olímpio de Carvalho Vieira

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL
MÉDIO
(1996 a 2011)**

Tese apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor, pelo
Programa de Pós-Graduação em Educação
da Universidade do Vale do Rio dos Sinos –
UNISINOS

Aprovada em 22 de agosto de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Berenice Corsetti (Orientadora) – Unisinos

Professor Dr. Altair Alberto Fávero – Universidade de Passo Fundo

Professora Dra. Flávia Obino Corrêa Werle – Unisinos

Professora Dra. Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral – IFRS

Professor Dr. Telmo Adams - Unisinos

Ao meu pai que sempre acreditou que outro mundo era possível

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul por ter me oportunizado este momento de aprendizagem;

Aos meus colegas do IFRS-Campus Porto Alegre

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação da Unisinos

Aos funcionários do Programa que sempre atenciosos ajudaram a superar as dificuldades operacionais

Aos professores que constituíram a banca de avaliadores que desde o primeiro momento, na qualificação, contribuíram com este trabalho.

A todos que me auxiliaram na construção dessa investigação, especialmente aqueles que prontamente aceitaram, sem qualquer censura, conceder-me as entrevistas.

Aos meus colegas de Programa pelo estímulo e colaboração.

A minha estimada orientadora,

Aos amigos

À minha família, filhos, irmãos, noras.

A minha amada namorada

“Diante da vastidão do tempo e da imensidão do universo, é um imenso prazer para mim dividir um planeta e uma época com você.”

Carl Sagan

RESUMO

A Educação Profissional Técnica de Nível Médio tem se oferecido como palco das disputas por concepção de educação que se acirraram de forma bastante aguda, a partir das reformas de 1998. A presente tese pretende contribuir com os estudos sobre as políticas públicas para essa modalidade de educação profissional, desenvolvidas a partir da promulgação da Lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A opção por este recorte temporal deveu-se por essa Lei expressar as dificuldades de definir um projeto nacional para esse nível de formação, cujas disputas vinham se dando nos últimos anos, especialmente após a retomada da democracia. A investigação busca examinar os fundamentos que nortearam as opções escolhidas pelos governos em três momentos identificados: de 1996 até 2004; de 2004 até 2008 e de 2008 até 2011. São analisados os documentos legais, os materiais de divulgação das políticas e a posição de gestores por meio de entrevistas. Nesta reflexão, procura-se identificar as influências às quais os governos estiveram expostos, os fatores determinantes nas escolhas feitas, o modo de operar na formulação e execução das políticas e seus resultados. A visão histórico-crítica é o método utilizado para a análise do material. Algumas categorias são exploradas tais como o conceito de hegemonia em Gramsci(1982), na busca da discussão sobre as disputas observadas dentro e fora do governo pela concepção de educação profissional; Tendo Teodoro (2003, 2006, 2011), Barroso(2005) e Afonso(2010) como referências, são analisadas as diferentes opções de Estado que vão se sucedendo ao longo do período, especialmente os modelos de gerencialismo, com especial relevo na tendência de transferência de responsabilidade pela oferta da educação profissional. Também é possível observar nesse processo, o financiamento público dessa modalidade de ensino que adquire os contornos da privatização, acompanhando os estudos de Ball (2004), Canosa (2010) e Harvey (2008). Os períodos são definidos a partir da densidade dos debates em torno das concepções em disputa. Verificaram-se conflitos e contradições, em seus distintos momentos, bem como a pouca consistência política e apelo social que acabaram por subjugar a resistência ao processo de institucionalização de um Estado com caráter cada vez mais gerencialista e menos público.

Palavras-chave: educação profissional, políticas públicas, história da educação.

ABSTRACT

Vocational and technical training in the high school has been presented as a ground for disputes about conception of education which were intensified since the reforms of 1998. The present thesis aims to contribute to the studies on public policies for such modality of professional education, developed from the promulgation of the Law No. 9.394/96, the Law of Guidelines and Bases of National Education. The option for this selected period was due to such Law to express the difficulties of defining a national project to this level of formation, whose disputes were occurring in recent years, especially after the ending of military regime and the return of Democracy. This research seeks to examine the reasons that guided the choices by the governments in three moments: from 1996 to 2004; 2004 to 2008 and from 2008 to 2011. This study analyzes legal documents, promotional material and the opinion of the managers of these policies through interviews. This paper seeks to identify the influences to which governments were exposed, the determining factors in the choices made, the way they operated in the formulation and implementation of policies and their results. The historical-critical approach is the method used to analyze the material. Some categories are explored such as the concept of hegemony in Gramsci (1982), in search of the discussion on the disputes observed inside and outside the government for the design of professional education; With Teodoro (2003, 2006, 2011), Barroso (2005) and Afonso (2010) as a reference, are analyzed the different political options chosen during the periods, particularly in the identification of models of managerialism, with special emphasis on trend of transfer of responsibility for the provision of vocational education. It is also possible to observe in this process, the public funding of this teaching modality similar to privatization, according to the studies of Ball (2004), Canosa (2010) and Harvey (2008). The periods are defined from the density of the debates about the concepts in dispute. There were conflicts and contradictions, in their different moments, as well as little political consistency and social appeal that eventually subdue the resistance to the process of institutionalization of a state more managerialist and less public character.

Keywords: professional education, public policy, history of education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Articulação entre níveis de ensino a partir das Leis Orgânicas de 1942 e 1946	67
Figura 2 - Articulação ente níveis de ensino a partir da LDB de 1961	72
Figura 3 - Articulação ente níveis de ensino a partir da Lei 5.692/71	74
Figura 4 - Articulação ente níveis de ensino a partir da LDB, Lei 9.394/96.*	77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução Trabalho x Estudo.....	43
Gráfico 2 – Variação da população urbana e rural no Brasil no período de 1950 a 2010	68
Gráfico 3 – Distribuição da oferta da educação profissional técnica de nível médio, no RS, por dependência administrativa entre 1999 e 2011.....	167
Gráfico 4 – Comparação entre a oferta de educação profissional técnica de nível médio no âmbito público entre 1999 e 2011, no RS.	168

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação dos documentos submetidos à análise no processo de investigação	47
Quadro 2 - Linha do Tempo – de 1996 até 2011 – Projetos em disputa.....	80
Quadro 3 - Projeções apresentadas de expansão na oferta de vagas para a educação profissional	117
Quadro 4 – Quadro síntese do processo de construção das políticas de Educação Profissional de 1996 a 2011.....	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Taxas de desemprego, segundo nível de instrução na Região Metropolitana de Porto Alegre 1993 - 2011 (%).....	41
Tabela 2 Distribuição dos desempregados, segundo nível de instrução na Região Metropolitana de Porto Alegre 1993 - 2011 (%).....	42
Tabela 3 - Matrículas na educação profissional no Brasil, total e por dependência administrativa, de 2001 a 2011.	86
Tabela 4 - Brasil: Taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos, no ensino fundamental e população total.	92
Tabela 5 – Matrículas oferecidas pela rede federal na modalidade Técnica de nível médio e percentual na participação na oferta pública e total.	147
Tabela 6 – Matrículas do Ensino Médio Integrado. Total e Rede Federal de 2007 a 2011.....	157
Tabela 7 - Número de estabelecimentos de ensino técnico de nível médio, por dependência administrativa – 2008-2011 no Brasil.....	164
Tabela 8 - Número de matrículas de ensino técnico, por rede administrativa, no Brasil - 2008-2011.....	164
Tabela 9 - Evolução das matrículas no ensino médio e no ensino e técnico. Brasil e Rio Grande do Sul.....	165
Tabela 10 - Evolução das matrículas, por dependência administrativa e modalidade na EPT, no período de 1999 a 2011, no RS.	166
Tabela 11 - Estabelecimentos de ensino que oferecem cursos profissionais técnicos de nível médio, no Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2011.....	168

LISTA DE SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educadores
ANDE - Associação Nacional de Educação
ANDES - Associação Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPAE - Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CGT - Central Geral dos Trabalhadores
CPB - Confederação dos Professores do Brasil
CEDES - Centro de Educação e Sociedade
CEFET - Centro Federal de Educação e Tecnologia
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CONSED - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CONCEFET - Conselho dos Dirigentes dos Centros Federais de Educação
Tecnológica
CONDETUF - Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas as
Universidades Federais
CONIF - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação
Profissional
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DEM - Democratas
DIEESE - Departamento Intersindical de Economia e Estatística
ENEM - Exame Nacional do
FASUBRA - Federação das Associações dos Servidores das Universidades Federais
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
IF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFET - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases
MEC - Ministério da Educação
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

PCN – Parâmetros Curriculares Nacional

PFL - Partido da Frente Liberal

PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNQ - Programa Nacional de Qualificação

PP - Partido Progressista

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PROEJA - Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PROEP - Programa de Reforma (Expansão) da Educação Profissional

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROUNI - Programa de financiamento dos cursos superiores em estabelecimentos privados

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Socialdemocracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

S - Sistema S

SEMTEC - Secretaria de Educação Média e Tecnológica

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SETEC - Secretaria da Educação Profissional e Tecnológica

UDN - União Democrática Nacional

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 INVESTIGAÇÃO E CONTEXTO	20
2.1 Os Problemas da Investigação	22
2.2 A educação profissional: do quase mercado à nova gestão pública.	24
2.3 Construção dos Problemas	38
3 A BUSCA DAS RESPOSTAS AOS PROBLEMAS: OS CAMINHOS TRILHADOS .	45
3.1 Processo de Investigação	46
3.2 A Escolha do Método	55
4 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL – MARCOS HISTÓRICOS	63
4.1 A 1ª LDB e suas Reformas.....	71
4.2 A Reforma de 1971 – Lei nº 5.692	73
4.3 A Democratização, a Nova Constituição e a 2ª LDB	74
5 CONCEPÇÕES EM DISPUTA	81
5.1 Respostas do Estado às Demandas Sociais por Educação	91
5.2 Educação Profissional: A Busca de um Projeto.....	94
5.3 As Contrarreformas: de 2003 a 2011.	98
6 CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA GLOBALIZANTE: O ENSINO TÉCNICO COMO PRODUTO DA REGULAÇÃO ESTATAL	103
6.1 Primórdios da Reforma.....	105
6.2 Período da Reforma: 1996 a 2003	107
6.3 A Contrarreforma em Curso: 2004 a 2008	118
6.4 A Reforma da Contrarreforma ou o Retorno: 2008 a 2011.....	143
6.5 A Criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia	163
6.6. A Educação Profissional Federal no RS	165
7 AS IDAS E VINDAS PARA ALÉM DO TEMPO E DO ESPAÇO	169
7.1 Os Resultados a partir dos Instrumentais de Análise.....	170
REFERÊNCIAS, OBRAS E DOCUMENTOS CONSULTADOS	190
APÊNDICE A - MINHA RELAÇÃO COM O TEMA, JUSTIFICATIVA E CAMPO DE INVESTIGAÇÃO	199
APÊNDICE B - LINHA DO TEMPO - EDUCAÇÃO, POLÍTICA E ECONOMIA	202
APÊNDICE C - LINHA DO TEMPO - FORMAÇÃO PROFISSIONAL AO LONGO DA HISTÓRIA REPUBLICANA BRASILEIRA	203

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história republicana brasileira, a formação profissional quase sempre esteve marginal dentre as políticas gerais para a educação. As ações estiveram mais relacionadas com os programas sociais de caráter compensatórios do que com projetos de desenvolvimento social e econômico. O Estado se apresenta de forma acanhada neste contexto, transferindo a tarefa para as instituições comunitárias de caráter beneficente, voltada aos pobres, ou aos empresários, para formarem sua própria mão de obra. Tanto num como em outro caso, suas consequências foram limitadas. As experiências públicas por outro lado, oscilaram entre a caridade e a excelência. A dualidade curricular foi estabelecida: uma propedêutica, para a elite social e outra profissional, para os demais. As escolas técnicas federais, dada a qualidade de seus cursos, passaram a ser disputadas por essa elite com vistas ao ingresso nos cursos superiores, especialmente por apresentarem currículos cada vez menos profissionalizantes e mais orientados à formação geral.

O presente trabalho pretende contribuir com a discussão sobre a educação profissional como política pública. São investigadas as disputas em torno das diferentes concepções acerca das relações que a mesma estabelecia com os projetos de desenvolvimento social e econômico do país. Para tanto, foram identificados os vínculos que a União mantinha com as diversas esferas administrativas; as novas configurações que o Estado experimentou nessas relações, seja como regulador ou como principal protagonista da oferta desses serviços, bem como as proposições contidas nas formulações curriculares no que se refere à preparação para o trabalho e formação geral do cidadão.

A partir de meados da década de 90, as modificações promovidas pelo Estado, desvelam o debate que esteve em curso na definição do papel que as escolas técnicas de nível médio passaram a assumir, como porta-vozes das políticas para a educação.

O período que tem início em 1996 foi escolhido por representar momento significativo de alteração nas orientações para a educação profissional, em especial a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional naquele ano, prolongando-se até 2011, quando, aparentemente temos um novo marco referencial, representado pela criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC.).

No processo de investigação foi possível definir três períodos: o primeiro de 1996 até 2004, o segundo de 2004 a 2008 e o último com início em 2008. Cada um deles se justificou pelas características dos embates verificados na busca da hegemonia necessária para sustentar as diferentes propostas, os confrontos, as resistências e superações frente aos modos de operar do Estado, definidos no âmbito de cada programa.

Hegemonia, como categoria presente nesta investigação, refere-se a disputas verificadas entre os diferentes atores na fixação das políticas públicas para a educação profissional. Trata, acima de tudo, da concorrência pelo estabelecimento de nova forma de ver e operar o Estado no que concerne à educação pública em geral e, particularmente, a natureza da formação profissional associada à escolarização.

Desta forma, a disputa pela hegemonia se colocou como a força motriz capaz de dar consequência às formulações políticas. Sem ela seria impossível efetivar as políticas no cenário nacional, envolvendo diferentes protagonistas.

Para tanto, foi escolhida a concepção de gramsciana, que a define como a supremacia de uma visão ideológica sobre a sociedade.

A própria dominação de classe nos sistemas capitalistas, que se coloca como uma “dominação consentida”, pois é aceita como ordem social.

[...] consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção. (GRAMSCI, 1982, p. 11).

O primeiro período tem na legislação a expressão da opção do governo em definir a relação dessa modalidade de educação com os demais níveis de ensino. Afirma o compromisso de estabelecer um programa de Estado para a formação profissional.

As normas legais também indicaram para a transferência às unidades federadas, às escolas comunitárias e ao sistema S a atribuição pelo oferecimento da educação técnica, separando-a da educação básica.

Nesse particular, as escolas comunitárias mereceram destaque já que foram chamadas a participarem da ampliação da oferta da educação profissional. Essas escolas eram definidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 20, como escolas privadas. O inciso II desse artigo, dizia: “assim

entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade”. Esse inciso sofreu duas modificações, a primeira, em 2005, quando incluiu a palavra pais juntamente com professores e alunos na formação das cooperativas e, posteriormente em 2009, quando a expressão “cooperativas de pais, professores e alunos” foi substituída por “cooperativas educacionais”. Essa mudança alterou significativamente o caráter original de cooperativa, pois deixa de fixar os seus limites no âmbito da comunidade escolar.

A importância do período selecionado é reforçada em 2003 com o novo governo, quando se abre um longo debate visando mudanças na concepção dos cursos e na função a ser desempenhada pela União nesse novo cenário. Foi anunciado, partir de 2004, o que pareceu ser uma inflexão no processo, apontando para a retomada da oferta da educação profissional pela rede federal e a reintegração curricular profissional com o ensino médio propedêutico.

Por fim, ao final da primeira década do século XXI as políticas para a educação profissional se apresentam com a aparência de recuperação de algumas ações que vinham se delineando ao final dos anos 90. Ganha destaque a redefinição do papel do estado-nacional retratado pelas funções que vão assumindo os Institutos Federais, criados em 2008, e o PRONATEC, aprovado em 2011 para financiar a expansão dos cursos técnicos nas duas modalidades: médio e qualificação profissional com a crescente presença do setor privado, agora sem mais ênfase às instituições comunitárias.

Dos diferentes tipos de formação para o trabalho a opção por investigar a formação técnica de nível médio deu-se por ser aquela que guarda maior relação com a educação escolar, atingindo assim um maior contingente de jovens na busca de inserção profissional associados à elevação da escolarização. Por conta disso, o tema se encontra no centro das disputas das concepções ideológicas que às norteiam.

Neste trabalho foram exploradas as discussões que antecederam as decisões que alteraram os rumos das políticas, os aspectos legais que acompanharam o debate e as diferentes visões em disputa na busca da hegemonia nos diferentes tempos. Constitui parte da análise as fundamentações e justificativas das propostas que se ofereceram no transcurso desses períodos e as contradições que se operaram na execução das políticas.

Para melhor compreensão sobre o recorte temporal escolhido foram recuperadas, mesmo de forma resumida, as políticas adotadas durante o período republicano¹. Dessa forma foi possível verificar as modificações que a educação profissional sofreu em cada momento histórico e sua dependência dos fatores políticos, econômicos e sociais.

Os resultados dessa imersão na história da formação técnica de nível médio auxiliaram na compreensão das disputas em curso e as contradições que acompanharam a formulação das políticas públicas. Destaques especiais às reorientações para a qualificação profissional com o seu afastamento da formação geral, ao final da década de 90, às tentativas de reintegração da formação propedêutica com a formação profissional pós anos 2003 e a criação dos Institutos Federais, em 2008.

Esta tese está organizada em 7 capítulos, incluindo esta introdução. No capítulo 2 estão definidos os problemas da investigação ao mesmo tempo em que são justificados à luz do contexto político, econômico e social. Ao problematizar as questões referentes ao papel que assume a educação profissional nos diferentes cenários, a pretensão é mostrá-la como expressão das políticas, buscando elucidar em qual quadro institucional se desenvolveram as diferenças.

No capítulo 3 é apresentada a metodologia sob a qual foi desenvolvida e problematizada a investigação. Estão descritos os documentos pesquisados, sua categorização e o tipo de análise escolhida para buscar as respostas às questões propostas nesta Tese. A investigação teve como orientação a análise histórico-crítica, procurando estabelecer as relações entre os campos social, econômico e político em cada período definido.

No capítulo seguinte está exposto o debate em curso num contexto histórico que foi se realizando especialmente ao longo da construção republicana do país, evidenciando os momentos marcantes para a educação profissional. Uma linha do tempo destaca as principais alterações que marcaram a educação profissional e os eventos políticos e econômicos que expressaram as modificações observadas desde a promulgação da LDB de 1996, até 2011.

O capítulo 5 é o momento no qual são aprofundadas as discussões acerca das concepções em disputa dentro do período da investigação: desde a promulgação da

¹ Período que se estende de 1891 até 2011. (Ver apêndice B)

Lei 9.394/96, a LDB, até 2011, momento em que é lançado o PRONATEC, quando, possivelmente inaugura-se um novo momento na educação profissional no país.

O capítulo 6 está destinado à discussão das reformas e contrarreformas observadas de 1996 até 2011. Dividido em três grandes períodos sendo o primeiro de 1996 a 2004, neste estudo denominado de período da reforma, que se dá sob a forte influência dos organismos internacionais; o segundo período, de 2004 a 2008, como o momento da resistência e contrarreforma e o terceiro, de 2008 a 2011, que marca o início da revisão e reorientação das políticas em curso.

Esta divisão tornou-se necessária para melhor explorar o acirramento das contradições que se ofereceram em cada um: no primeiro, o período da reforma, houve forte resistência dos setores oposicionistas e da academia, tendo o debate gerado inúmeras publicações questionando os seus resultados para a educação profissional, acompanhadas de acusações de subserviência aos interesses do capital. No segundo momento são estabelecidos os pilares da nova política para a educação profissional, baseada na integração curricular com o ensino médio com forte protagonismo da União. O terceiro período expressa a retomada de alguns pressupostos do primeiro, com a redefinição do papel do Estado na oferta da educação profissional técnica de nível médio com a ampliação do espaço para a qualificação em geral, afastando-a do sistema escolar e reforçando o ensino superior não universitário.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, IFs, criados em 2008, são apresentados como a tentativa de materialização, em última análise, das políticas públicas para a educação profissional atualmente em curso para a rede federal.

No capítulo 7 estão os resultados das análises feitas nos documentos selecionados, nas entrevistas e os dados censitários, procurando estabelecer as relações entre eles na busca das respostas às questões apresentadas no capítulo 2.

2 INVESTIGAÇÃO E CONTEXTO

As políticas educacionais adotadas nas duas últimas décadas expuseram os conflitos e contradições entre seus proponentes, a sociedade e os interesses do mercado. Em qualquer das diferentes proposições tivemos marcadamente a influência internacional para essa modalidade de ensino.

Os programas mais recentes conferiram aos estados nacionais a função principal de regulador, em lugar de prestador dos serviços públicos, reorientando-os para ações de normatização e acompanhamento por meio do estabelecimento de planos de metas e indicadores de qualidade. Concorrentes a eles algumas iniciativas tem sido tentadas na busca de alternativas, conferindo uma roupagem nacional a estes projetos.

O reordenamento do sistema financeiro internacional, as novas formas de organização da produção e do trabalho e as atuais relações de interdependência dos Estados são acompanhados por uma forte intervenção dos interesses privados no setor público. Isto se dá menos pela tese recorrente da maior eficiência administrativa do privado sobre o público, mas pela percepção de que os chamados serviços públicos de interesse social² guardam um grande potencial para a reprodução e acumulação do capital.

Observamos o acirramento das disputas pelo controle do Estado. A década de 1970 marca a reinvestida do capital para esse controle, abrindo caminho para o neoliberalismo. As formas de superação das crises do capital se deram tanto pela sua internacionalização quanto pela ação direta sobre o trabalho, passando pelo forte investimento em inovação tecnológica (Harvey, 2010). No enfrentamento do trabalho o capital age em duas direções: uma na quebra dos direitos dos trabalhadores, tanto pela forte repressão aos movimentos sindicais, mas também por formas mais sofisticadas de aliciamento das direções sindicais, a outra na criação do exército industrial de reserva (EIR).

O rearranjo econômico das décadas de 1990 e 2000 marcou pesadamente a internacionalização do capital com a descentralização da produção, na busca de regiões no mundo capazes de produzir mais barato, especialmente no custo trabalho, quer pela ausência de legislação trabalhista quer pela falta de fiscalização eficiente,

² Podemos considerar serviços públicos de interesse social os serviços de educação, saúde, segurança, transporte público, previdência.

mas também pelo modelo organizacional dos Estados, tais como Japão, Coreia do Sul, Taiwan, China, inclusive o Brasil. Esses países se tornaram parceiros confiáveis no “boom” da renovação tecnológica cujas consequências foram a rápida caducidade dos equipamentos, antes mesmo da sua amortização e a criação de novas necessidades. A reestruturação econômica também impulsionou o ingresso do capital em novos nichos de consumo, antes relegados. As transformações observadas permitiram a uma grande parcela da população, inclusive a mais pobre, o acesso aos bens de consumo tais como celulares, rádios e outros equipamentos eletrônicos. (HARVEY, 2010, p. 83). A presença de um novo padrão industrial nesses países passou a exigir investimentos na formação de profissionais detentores de novas competências criando mais um nicho potencial de maximização de lucro.

A “riqueza” repentina presente em países tipicamente agroexportadores criou uma situação de aceitação público-estatal-sindical das novas formas de reprodução capitalista. No entanto, como lhe é próprio, o capital para se reproduzir, mesmo criando riquezas locais, produz miséria generalizada em outros pontos do globo.

A educação profissional se ofereceu como campo especialmente fértil para reproduzir o capital nessa nova escalada. O Estado com cada vez menor capacidade de investimento renuncia a exclusividade ou prevalência sobre esses serviços e abre para a exploração privada.

Mas isso parece não se dar de forma tão explícita pela pura e simples “abertura de mercado”. O Estado mantém-se como regulador dessa oferta e estabelece o controle sobre a qualidade desses serviços.

Tal situação é apontada por Ball quando denuncia o crescente interesse do capital pelos “negócios” ligados ao ensino.

Cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos. Segundo a financeira Capital Strategies, sediada na City (coração financeiro de Londres), a ‘indústria dos serviços educacionais’ como um todo está crescendo rapidamente, ‘com taxas impressionantes de 30% ao ano’ (citado em The Guardian Education, 20/6/2000, p. 2).

Na educação, as experiências recentes apontam para a adoção de dois caminhos: um pela autorização e incentivo a ampliação da oferta privada de ensino, em especial no nível superior e na educação profissional; outro, que ganha força, trata da transferência de recursos públicos para as instituições privadas de ensino para que supram as carências de vagas, substituindo o Estado nessa tarefa. Isso fica claro com

os programas do tipo PROUNI³ e PRONATEC. Funcionando como *vouchers* que permitem que os candidatos tanto aos cursos superiores, bacharelados ou tecnológicos, quanto aos cursos técnicos de nível médio, escolham as instituições na qual irão estudar. Esta escolha é relativa já que ela é decorrente da falta de vagas em escolas públicas de qualidade reconhecida.

A expansão de vagas nas universidades e nos institutos federais, com a criação de novas unidades de ensino, tem se dado fundamentalmente fora dos grandes centros urbanos. Tais unidades, além das significativas carências materiais e administrativas, têm se alinhado mais a interesses políticos locais do que a projetos de desenvolvimento regionais, também sinalizando para a ampliação das políticas compensatórias de caráter assistencialista.

Aspecto relevante foi a importância que ganhou a presença de instituições de ensino como universidades e escolas técnicas nos municípios. Tais instituições apresentam potencial de atração sobre as indústrias o que confere significativo impacto sobre arrecadação de tributos (HARVEY, 2010, p. 60). Dentro da mesma lógica, ao longo do tempo, percebem-se mudanças quanto à formulação curricular dos cursos técnicos, passando do foco no trabalho para a empresa. Esse conjunto de ações colocaram as escolas como importante moeda de troca, na consolidação das políticas públicas.

2.1 Os Problemas da Investigação

As duas questões centrais colocadas nesta investigação se referem, em primeiro lugar ao papel que a formação profissional de nível técnico assumiu em cada uma das políticas públicas para a educação desenvolvidas no período de 1996 a 2011 e em quais projetos se sustentaram e a segunda, reporta-se às disputas por hegemonia que se observaram nesse processo.

Dessas duas derivaram outras questões que auxiliaram na elucidação dos problemas elencados. São elas: os diferentes programas para a educação profissional

³ PROUNI - Programa de financiamento dos cursos superiores em estabelecimentos privados, criado pelo governo federal em 2004, chamado de Programa Universidade para Todos e que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais.

como o PROEP⁴ e o PRONATEC, explicitaram, na educação profissional, uma reconfiguração do estado brasileiro e a sua subordinação aos processos de transnacionalização das políticas e a submissão à lógica dos quase mercados no setor público? Qual a racionalidade das políticas que justificam a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em 2008? De que forma essas instituições se ajustam às disputas internas e as orientações das agências internacionais para a educação profissional?

A partir dessas questões foram analisadas as políticas adotadas pelos diferentes governos com referência à educação profissional técnica de nível médio tendo a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB - (Lei 9394/96) como marco inicial desse estudo.

Consideramos, para tanto, além da LDB, os Decretos 2.208/97 e 5.154/04, os pareceres e resoluções do CNE, com relevância para aqueles que reordenaram a estrutura da educação profissional no Brasil, separando-a do ensino médio e os programas de financiamento desta modalidade de ensino. Foram estudadas as políticas que visaram expandir a rede federal de educação técnica e tecnológica em especial a criação dos Institutos Federais entre outros documentos abordados no capítulo 3.

Procurando estabelecer as bases que sustentaram essas políticas, também foram entrevistados atores que tiveram presença nas suas elaborações e analisados os documentos produzidos à época que (re)orientaram os caminhos percorridos e os dados que permitiram verificar as consequências das ações propostas.

O objetivo principal da investigação foi analisar as políticas adotadas pelo estado brasileiro para formação profissional e como essas políticas expressaram os modos de operar nessa esfera de serviço público. Para tanto são explorados três aspectos adotados pelos governos: 1) as relações com os projetos de desenvolvimento econômico e social do país, de acordo com o enfoque de cada governo; 2) os resultados decorrentes das ações do Governo Federal na expansão do ensino técnico profissional de nível médio, em especial dentro do Plano de Expansão da Educação Profissional (PROEP), do Programa Brasil Profissionalizado e do Plano de Expansão Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com destaque à criação dos Institutos Federais; 3) as políticas públicas para a educação profissional

⁴ PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional criado em 1997 cujo encerramento só se deu em 2008. Os recursos eram repartidos em 50% do BIRD, 25% do MTE/FAT e 25% do MEC.

técnica de nível médio as suas possíveis relações com os modelos de gestão pública para a educação, associadas a novas demandas formativas resultantes da reestruturação produtiva e da organização do trabalho.

2.2 A educação profissional: do quase mercado à nova gestão pública

A regulação e o gerencialismo no Brasil surgem como produto da reconfiguração do Estado na perspectiva de sua modernização e adaptação aos novos modos de acumulação capitalista. Apresenta-se como a modernização administrativa frente ao tradicional modelo burocrático (Barroso, 2005, p. 727). Opõe-se a regulamentação, pois se apresenta como mais flexível na condução do processo, porém mais rígida na avaliação da eficiência à resposta às políticas propostas, enquanto a regulamentação se centrava no controle dos procedimentos e menos cuidadosa quanto aos seus resultados.

Nos sistemas educativos, a regulação sofre inflexões variadas determinadas pelos diferentes atores presentes no processo o que a torna, de fato, em um sistema de regulações (idem, p. 734). Essa complexidade se reflete nas formulações das políticas que oscilam entre as proposições desenhadas nos fóruns internacionais e soluções internas, por adaptação aos interesses econômicos e políticos locais.

Muitos aspectos da regulação se caracterizaram pela adoção dos princípios do mercado na gestão pública ou pela substituição do próprio poder público pela esfera privada na oferta dos serviços.

O conceito de regulação oferecido por Barroso (2005, p. 63), de “consagrar simbolicamente um outro estatuto de intervenção do estado na condução das políticas públicas” expressa a busca do estabelecimento de um novo padrão de gestão estatal fortemente influenciado pela doutrina neoliberal, de desregulamentação do público pela adoção de mecanismos privados de gestão.

A regulação aplicada às políticas públicas para a educação profissional, incorpora a ideia de modernização, com a redução da burocratização e do poder de intervenção do Estado, cujas consequências mais imediatas são a maior flexibilização dos processos e maior rigidez no controle dos resultados. Assim, o Estado definiria as macropolíticas para o setor, transferindo a diferentes atores sociais a responsabilidade pela sua execução.

De acordo com Barroso a regulação vem assumindo três grandes tendências: a regulação transnacional; a forma híbrida da regulação nacional e a fragmentação da regulação local. (p. 67). A regulação transnacional é aquela que se gesta nos fóruns de decisão e consultas internacionais especialmente a partir dos países centrais. Aspecto importante desse tipo de regulação são os reflexos sobre os países periféricos, cuja dependência de recursos econômicos leva a incorporação das diretrizes políticas emanadas desses centros como sendo suas. Expressão forte dessa influência são as políticas definidas pelo Banco Mundial, OCDE, UNESCO, etc.

A grande complexidade que acompanha esses fenômenos tem gerado a segunda tendência que é o hibridismo da regulação nacional. Esta forma de regulação se expressa tanto na miscigenação entre o padrão público de controle com os modelos ditados pelo mercado como pela inter-relação dos processos globalizados com os regionais. De qualquer sorte há a institucionalização da intervenção do Estado tanto na definição quanto no controle dos resultados das políticas.

A fragmentação da microrregulamentação local define-se como “complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional.”(Barroso, p. 70). O gerencialismo se oferece como expressão dessa tendência onde a presença do Estado se faz sentir não apenas pela definição da política geral e de seus resultados, mas também na construção de um corpo de sustentação das políticas, seja pela disputa pela hegemonia ou pela coerção e constrangimentos.

Exploraremos os reflexos dessas tendências na definição das políticas para a educação profissional ao discutirmos cada um dos períodos que caracterizaram as mudanças mais significativas nas formulações políticas para a educação profissional técnica de nível médio.

O período em análise se inicia com a promulgação da LDB (1996) no governo Fernando Henrique Cardoso. Este governo se apresenta à época, no cenário político nacional, como uma alternativa social democrática às proposições dos chamados partidos de esquerda. Os partidos⁵ de sua base aliada eram, além do PSDB, seu partido, o PFL, o PTB, parte do PMDB e PPB. Eleito em 1995 em primeiro turno para

⁵ PSDB: Partido da Socialdemocracia Brasileira; PFL: Partido da Frente Liberal, transformado em 2007 Democratas (DEM); PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PPB: Partido Progressista Brasileiro transformado em Partido Progressista (PP) em 2003.

o seu primeiro mandato e, em 1999 reeleito também em primeiro turno para um novo mandato, mantendo a mesma base partidária.

Seu governo se constitui em momento singular na gestão da educação profissional. O PROEP é exemplo fecundo da transnacionalização da gestão pública e serviu como ilustração da crescente interdependência dos estados-nação com as políticas que vinham sendo desenvolvidas pelos países capitalistas centrais. Esta constatação se torna importante por trazer para a discussão questões mais amplas como a própria noção de desenvolvimento, de cidadania, de direitos humanos entre outros, para além dos limites geográficos do estado. A regulação supranacional ao mesmo tempo em que impõe regras que irão orientar as bases do desenvolvimento regional em consonância com os interesses da acumulação do capital, também coloca aos países emergentes, como os que fazem parte do BRICS,⁶ condições para aumentar a base de consumo. Tais orientações levam ao aumento da distribuição de renda, do controle de gastos públicos, redução das desigualdades regionais, ampliação do acesso da população aos serviços públicos e, dentro desses, a educação. Portanto a necessidade de uma população com elevada escolaridade também representa um ganho para o capital quer pela formação qualificada da mão de obra quer pela maior exigência em termos de qualidade e quantidade de consumo.

A questão chave que parece orientar o debate acerca desse momento histórico leva em conta aquilo que aponta Almerindo Janela Afonso (2011, p. 22):

O que está ocorrendo na fase actual de globalização e transnacionalização do capitalismo mostra que estamos perante a emergência de novos factores e processos (económicos, políticos e culturais) que trazem consigo as incertezas em relação aos direitos sociais conseguidos na esfera nacional, deixando também em aberto outras possibilidades para uma nova geração de políticas e direitos que possam actualizar as conquistas da cidadania democrática, agora na esfera de outras instâncias e contextos que transcendem o próprio Estado-nação, embora podendo e devendo articular-se com este.

Dessa forma, os controles sociais ganham importância sobre o processo. Afonso (2001) destaca em seu texto um trecho do trabalho de Gómez (2000, p. 23) onde este autor afirma:

[...] o conjunto dos processos e interconexões regionais e globais em curso gera restrições crescentes à cidadania democrática de base territorial soberana” também, por outro lado, “abre possibilidades

6 Bloco de países emergentes que tem acelerado seu desenvolvimento industrial por conta da transferência das indústrias automobilísticas, papel e celulose, química e farmacêutica, eletrônica e microeletrônica. São eles: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

efectivas de ampliação de uma cidadania democrática de base cosmopolita.

Este alerta impulsiona os movimentos sociais a agirem de forma propositiva disputando o programa que teve como base as orientações emanadas das agências internacionais de fomento, vinculadas a UNESCO e ao Banco Mundial. Essas orientações diziam sobre a natureza dos cursos, sua organização, com destaque para a estrutura curricular e avaliação, tendo por base as competências requeridas pelo mundo do trabalho. Essas, por sua vez, ultrapassavam em muito as tradicionais qualificações para o mercado do trabalho. Trazia, entre outras, exigências quanto aos conhecimentos de ordem geral, tanto local quanto internacional. Indicava as necessidades da formação autônoma para prosseguir estudos e agir com desenvoltura num mercado flexível dentro das mudanças no processo de produção, que tem ocorrido particularmente nas grandes empresas que incorporam novas tecnologias: empresas das áreas de informática, automobilismo, além das áreas de energia e comunicação e que atuam no mercado internacional.

Esse mercado tecnologicamente mais dinâmico e de maior inserção na economia mundial tem crescido mais que os mercados nacionais e exigem a formação de um trabalhador com um novo perfil (Salm, 1998). Para o técnico, qualquer que ele fosse, também requisitava saberes sobre informática entre outros conhecimentos. Como atributos desse novo profissional destacava a postura ética, o respeito à opinião divergente e a capacidade de gerenciar conflitos. Incentivava a iniciativa e o empreendedorismo como característica fundamental⁷.

O programa transferia para as instituições escolares que dele se beneficiassem tarefas que antes não lhe cabiam tais como a autogestão financeira. Essas deveriam gerar, a partir dos seus esforços educacionais, produtos e serviços que pudessem ser oferecidos ao mercado garantindo a sua manutenção. Ao adquirir autonomia, esses estabelecimentos embora públicos, assumiam responsabilidades que, conforme aponta Barroso (2005, p. 93-97) caracterizava uma das facetas da chamada “Nova gestão pública” cuja marca é o gerencialismo que se expressa na gestão centrada na

⁷ Conforme estabelece o Parecer CNE/CEB 16/99, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Também vamos encontrar referências a estes perfis nos cadernos da UNESCO/Brasil de 2001 produzido por GOMES, Candido Alberto. Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos: traduzindo os atos e princípios das Nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais. Brasília: UNESCO, 2001.

escola. Ao governo cabe o papel de controle estratégico instituindo indicadores de qualidade e adotando mecanismos permanentes de avaliação de desempenho.

Não obstante, não se tratou de um período exclusivamente de importação de um modelo de política originada dos grandes centros políticos mundiais do capital em seu período de expansão. Observaram-se ações internas tanto de absorção como de adaptação desses modelos e de resistência positiva, ou seja: o modelo interessava quando serviu ou ainda serve, para uma maior aproximação com esses centros para ocupar papel estratégico na reconfiguração dos setores produtivos.

O setor industrial brasileiro experimentou uma importante expansão muito por conta das grandes empresas transnacionais que aqui se instalaram, principalmente a partir da segunda metade da década de 1980, em especial a indústria automobilística, metalomecânica, papel e celulose, indústria química e farmacêutica que geraram crescimento econômico, aumento dos empregos, crescimento da massa salarial. Da mesma forma parte do setor de serviços incluindo o público passou a demandar mão de obra com maior formação especializada, em especial na área de informática e educação para atender essas novas requisições do mercado.

No espaço das disputas e resistência às modificações interpostas à educação profissional técnica de nível médio, verificou-se pouca ação das organizações sociais⁸ e muita, senão exclusivamente, na esfera dos debates acadêmicos sob o viés da pesquisa educacional, com interface com o mundo do trabalho. Travou-se um intenso debate sobre a possível subordinação dos currículos dos cursos aos interesses do mercado. Mas o debate sobre a possível subordinação do Estado, incluindo a educação profissional, a esses interesses transnacionais se mostrou desfocado, ou melhor, direcionado a uma visão mais política comprometida partidariamente do que ao aprofundamento da orientação política do Estado brasileiro na busca de conquistas de espaços na esfera internacional.

Aparentemente o que se construía à época do início da investigação era uma saída nacional de equilíbrio entre o público e o privado. Uma espécie de resposta à incapacidade do modelo neoliberal do estado mínimo de resolver as grandes questões de interesse social. Uma construção de estado alternativa à privatização. É nesse sentido que Barroso (2005, p. 73) explora as novas relações que se estabelecem entre três importantes atores neste contexto para o fortalecimento do

⁸ A presença das organizações sociais, especialmente a sindical, no âmbito da formação profissional ver Cunha (2000a).

papel regulador do Estado: o próprio estado, os pais e alunos e os professores. Do modo como esses atores se relacionam vão se estabelecendo as diferentes formas de regulação.

Esse primeiro período caracterizou-se pela descentralização da oferta com a redução da presença da União tanto na oferta direta dos serviços educacionais na modalidade técnica de nível médio com a prevalência do controle sobre os resultados. O modelo de regulação estatal buscava criar instituições de caráter público não estatal (as organizações sociais) com o incentivo às escolas comunitárias. O acompanhamento das políticas públicas no processo teve como característica a transferência da responsabilidade aos cidadãos com o estabelecimento de controle direto ao gestor local e o uso de avaliação em larga escala para verificação da adequação das respostas em associação com os parâmetros internacionais.

O que se segue, com a vitória da oposição nas eleições de 2002, com a posse do novo governo Lula⁹ em janeiro de 2003, também representou a possibilidade real de uma virada histórica dessas políticas na ótica daqueles que vinham se opondo às ações anteriores. Essa possibilidade não se mostrou vigorosa o suficiente para alterar de forma substancial as diretrizes já traçadas e reverter o caminho percorrido. Se as modificações definidas em 1997, em dois anos estavam implantadas, a contrarreforma não conseguiu se fazer presente, passados dez anos.

Razões para isso não estão devidamente explicadas. Alguns estudos, que procuraram por meio de entrevistas com professores identificar suas causas, apontam para uma possível resistência que se articulava com a busca da própria identidade do curso e a pouca participação democrática na construção dos novos Projetos Pedagógicos, conforme apontou o trabalho apresentado na 29ª reunião da ANPED, em 2006 por Edilene Rocha Guimarães. Frigotto (2007, p. 23) oferece uma explicação política para as dificuldades:

Esta proposta não avançou, tanto por falta de decisiva vontade política e recursos do governo federal e resistência ativa de grande parte dos governos estaduais, responsáveis pela política de ensino médio, para

⁹ Este governo representava o espectro político mais à esquerda o que, na perspectiva de alguns partidos da base aliada inclusive setores de seu próprio partido, uma possibilidade real de ruptura socialista. O governo Lula, eleito em 2002 para uma primeira gestão de 2003 a 2006 e outra, reeleito em primeiro turno, de 2007 a 2010. Teve como partidos de apoio, no primeiro governo PT, PMDB, PL(vice), PTB, PSB e PCdoB. No segundo governo além desses contou ainda com a adesão do PRB, PP(ex-PPB), PR, PV, PDT, PAN, PSC, PTdoB, PMN e PHS mostrando um desvio mais conservador e disposição de disputar com o PSDB a herança socialdemocrata.

implementá-la, quanto por uma acomodação das instituições educacionais e da sociedade em geral.

Porém essas explicações parecem insuficientes uma vez que, quando da implantação da reforma em 1997, embora houvesse a resistência esta foi muito menor. Um dos personagens que promoveram esta reforma, Claudio de Moura Castro, em sua coluna semanal na Revista Veja nº 2.291, de 17 de outubro de 2012, expõe alguns argumentos que contribuem para este debate. Independente de sua posição contrária as atuais políticas adotadas para a educação profissional a partir de 2004, o autor aponta o distanciamento entre o interesse do aluno por uma profissão técnica e o tipo de ensino que tenta novamente integrar o ensino profissional ao ensino médio, o que viria a constituir novamente escolas voltadas à preparação para o ingresso nos cursos superiores.

A revogação, em 2004, do Decreto 2.208/97, que dava sustentação à reforma da educação profissional, foi uma iniciativa pobre, pois a sua substituição por outro decreto, o Decreto 5.154/04, apenas alterou o dispositivo que proibia a “venda casada” ensino médio com educação profissional, não espelhando todo o debate em curso à época. Se a alteração proposta era a força motriz da mudança sonhada, ela se mostrou incapaz de causar a transformação desejada. Mostrou-se inconsistente para oferecer uma experiência que servisse de referência. Ao contrário, as poucas tentativas de criar a escola média integrada com a educação profissional mostraram-se frustrantes. A contrarreforma não conseguiu superar a sua face de denúncia e resistência mesmo quando os grupos que a defenderam estiveram no poder.

O debate que se assentou sobre o Decreto 2.208/97 se prendeu ao ensino médio integrado, que este vetava, e sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais de Nível Técnico de 1999, que tinham por base a matriz curricular por competências e habilidades.

As críticas sobre o decreto se davam pela denúncia de que este restabelecia a dualidade no currículo educacional e que tirava do ensino médio a possibilidade de ter o trabalho como princípio educativo. Quanto às Diretrizes, a crítica era sobre os currículos estruturados por competências e não mais pelas tradicionais disciplinas. De acordo com os críticos¹⁰, esses serviriam aos interesses do mercado e desqualificavam os trabalhadores, transferindo-lhes a responsabilidade pela sua formação, desonerando o capital. Discutia-se também o financiamento da expansão

¹⁰ Com destaque os textos produzidos por Kuenzer (2006), Ramos (2002, 2005), Frigotto (2005), Ciavatta (2005), Ferretti (2009).

dessa modalidade de ensino, se deveria continuar sendo parcialmente financiado por organismos internacionais, como PROEP e dessa forma sujeito as suas orientações, ou exclusivamente nacional, como se deu no Programa Brasil Profissionalizado (2007) e na expansão da Rede Federal (2008).

A alternativa de financiamento nacional implantada permitiu uma ação política do Ministério da Educação (MEC) sobre os estados dependentes das verbas federais, tanto para manter como para ampliar a sua rede de escolas profissionais técnicas, assim como sobre a sua própria rede. Essa ação consistiu fundamentalmente em tentar impor aos entes federados e à própria rede a exigência da adoção da política do MEC, condicionando o financiamento exclusivamente à oferta de ensino médio integrado à educação profissional. A resistência dos gestores estaduais a essa normativa obrigou o governo federal a alterá-la sob pena de um completo fracasso do Programa. A própria Rede Federal com menor poder de barganha adotou diferentes artifícios para driblar as exigências, ora se valendo do PROEJA (Programa de educação de jovens e adultos, integrado ao ensino profissional) ou de convênios com escolas estaduais ou municipais, ora lançando mão da oferta de algumas poucas turmas na modalidade integrada.

Por outro lado o PROEP já havia apresentado dificuldades operacionais diversas com especial relevo ao setor comunitário, dada as condições que lhes eram impostas, como manter 50% das vagas gratuitas, além dos problemas de gestão. Isto acabou servindo de base para a reorientação do programa levando posteriormente ao seu abandono, em especial no que se refere à possibilidade de atuar junto a essas escolas. Também contribuiu para este desfecho a forte defesa, por parte importante de setores que se encontravam no governo, de uso exclusivo de verbas públicas em instituições públicas, o que levou a criação do Programa Brasil Profissionalizado, sucessor do PROEP. Aparentemente essa tese já nascia condenada. O próprio governo criava o PROUNI que viria a financiar o ensino superior privado e anunciava, em futuro não tão longínquo, a possibilidade de fazer o mesmo em outras esferas do ensino, o que veio a acontecer em 2011 com a criação do PRONATEC¹¹.

¹¹ Na eleição presidencial de 2010 o candidato do PSDB, José Serra prometia criar um milhão de novas matrículas na educação profissional, em parcerias com as redes federal, estaduais e escolas particulares, por meio da criação do PROUNI do ensino técnico e tecnológico. Faço este destaque para colocar as duas propostas dentro de uma mesma política que já vinha sendo estruturada nos marcos da internacionalização das políticas para a educação profissional brasileira, conforme preconizado pelo Banco Mundial, como veremos à frente.

O período que se iniciou em 2004 representou uma forte tentativa para trazer à União o controle tanto na definição das políticas gerais como do processo e seus resultados. Essa tentativa de retomada da centralização e protagonismo na oferta direta da educação profissional buscou seu credenciamento em espaços de debate organizados e financiados pelo próprio poder central. Mesmo respeitando a legislação que previa a escolha dos dirigentes pela comunidade escolar, cada vez mais a tentativa era de submeter os gestores às políticas definidas no espaço governamental, de forma coercitiva, pela promoção de programas federais de financiamento a elas associados. As dificuldades de criar consensos internos e de operar essa política nacionalmente, acabaram por fragilizá-la.

Os Institutos Federais (IF) que nasceram em 2008, em plena disputa de concepções sobre a educação profissional, entre o idealismo acadêmico e o pragmatismo do setor desenvolvimentista, deveriam ser protagonistas da oferta da educação profissional técnica de nível médio. Essa iniciativa expressou o profundo debate ideológico sobre a natureza dessa modalidade de formação e, subsidiariamente, pressionou financeiramente os governos estaduais para que aderissem a suas concepções.

Para um grupo havia a necessidade de estabelecer um padrão de oferta federal de ensino profissional. Os IFs deveriam se constituir em instituições superiores voltadas à formação tecnológica buscando dar conta de dois problemas: um de natureza social distinguido pelo aumento dos pleitos por cursos superiores, dado o crescimento dos setores urbanos médios e o crescimento do número de jovens formados no ensino médio resultante das políticas de investimento voltadas ao ensino básico, observado a partir da segunda metade do século passado e o outro, de base econômica, decorrente do projeto de desenvolvimento em curso, que exigia um maior nível de formação sem, no entanto, necessariamente por cursos superiores acadêmicos, para dar conta dos setores que absorviam mais rapidamente novas tecnologias.

Essas instituições federais tinham como atribuição, além do ensino, desenvolver pesquisa, mas de caráter aplicado, ou seja, em estreita relação com os projetos produtivos locais ou regionais, servindo também de suporte a demanda estatal. Dessa forma os cursos seriam de tecnologia, algumas engenharias e as licenciaturas, principalmente nas áreas de ciências da natureza. Poderiam também ofertar cursos de pós-graduação ao nível de especialização e mestrados profissionais.

Os Institutos Federais não concorreriam com as universidades, mas a elas se somariam como alternativa na oferta de cursos de curta duração, com viés menos acadêmico e que mais rapidamente encaminhasse seus alunos ao mercado de trabalho e as necessidades do estado. Os cursos técnicos nesses estabelecimentos seriam mantidos, parte por conta da resistência interna do grupo que enxergava nesse nível de ensino o caminho para a fixação das bases do ensino médio integrado à educação profissional, mas também como atrativo dentro da política de verticalização que conduziria os alunos dos cursos médios a prosseguirem para os superiores tecnológicos na mesma instituição e, de preferência, na mesma área de conhecimento.

Cresce, inicialmente, nesse quadro essa segunda ideia. No entanto, com a criação do PRONATEC, há uma mudança de roteiro que acaba sinalizando quem o governo escolheu para serem os protagonistas da oferta da educação técnica de nível médio e para a qualificação profissional desvinculada da escolarização.

Notícia apresentada na página do MEC¹² em 26 de novembro de 2012 comemora o investimento pelo governo federal de 1,5 bilhão para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) construir 53 escolas e reformar e equipar outras 251 unidades.

Com as unidades federadas imobilizadas frente à política centralizadora e a falta de recursos próprios para implantar redes de escolas técnicas, com exceção de São Paulo e Rio Grande do Sul que já possuíam um grande número de escolas que atuavam nesse fim e, mesmo nesses dois estados, observamos reveses. Em São Paulo o Centro Paula Sousa, o maior centro de formação profissional do país pressionado na busca de melhores índices nos indicadores de qualidade adere parcialmente ao ensino médio integrado. No Rio Grande do Sul a situação ainda é pior. Embora detenha a segunda maior rede de escolas estaduais que oferecem cursos técnicos de nível médio o governo, que assume em 2011, por meio da Secretaria da Educação, desativa o órgão responsável pela a educação profissional, que até então era uma Superintendência com recursos próprios e autonomia para fixar as políticas para o setor. Esta opção adotada de forma pouco discutida, sob o protesto das escolas, teve como propósito a imposição às escolas técnicas do ensino médio integrado.

¹² www.mec.gov.br. Acessado em 26 de novembro de 2012, às 12h e 02 min.

O conjunto de atos administrativos que vem sendo promulgados na esfera federal parece reforçar a ideia de um estado que assume, de forma crescente, o papel de regulador, mas sob a perspectiva de redistribuir as tarefas vinculadas à educação entre diferentes entes. A formação profissional quer na forma de qualificação desvinculada da escolarização, quer na formação técnica de nível médio é paulatinamente transferida ao sistema S ou outros agentes, públicos ou privados.

O aparente enfraquecimento do Estado sugeria uma reorientação no seu papel dada a sua incapacidade de dar conta das crescentes demandas da sociedade civil. Há um espalhamento das atribuições de sorte que, dando uma aparência de democratização à oferta, agradando tanto setores sociais que acreditam que o aumento da sua diversidade possibilita a liberdade de escolha, quanto ao mercado, que encontra um importante nicho para expandir-se. O mercado se nutre dessa situação de duas formas: uma por conta da sua maior agilidade para atender esta demanda, podendo ofertar cursos na medida da sua necessidade e a outra por receber recursos públicos para oferecer os cursos de qualificação profissional como agente complementar do Estado nessa tarefa.

No espaço público, observam-se os desdobramentos do modelo gerencialista. Ao mesmo tempo em que o governo federal concentra as decisões políticas de controle e acompanhamento das metas previamente definidas, verificamos uma crescente centralização burocrática nos espaços locais. Os novos gestores passaram a ser exigidos para responder de forma célere aos dados para o acompanhamento das metas. A burocracia e a tentativa de criar modelos unificados de controle associados às exigências governamentais, confrontaram-se cada vez mais com as demandas locais provocando estranhamento entre os projetos pedagógicos e os objetivos políticos definidos em âmbito externo. Esses novos gestores afastaram-se cada vez mais do exercício profissional docente para constituírem-se gerentes burocráticos das macropolíticas, reduzindo a sua interlocução com a comunidade. Exemplo disso são os inúmeros regulamentos e normas que passam a engessar as instituições de ensino restringindo a criatividade e dificultando as adequações necessárias às características regionais.

A ausência de um debate mais refinado sobre o tema, que se propunha a aprofundar o papel do Estado na oferta da educação profissional e a relação dessa com as diferentes esferas e níveis de ensino, vem permitindo a expansão do mercado

da educação, como também levando ao setor público funcionamento semelhante ao do mercado, como veremos na sequência.

A falta de um protagonismo ativo da sociedade civil, com força para disputar a hegemonia para essas políticas de formação, parece ser decorrente da neutralização dos setores organizados pelos governos recentes de forte apelo popular. Nessas condições as próprias organizações civis se imbricam com o Estado, se confundindo e perdendo a capacidade e a lucidez para fazer a crítica e o enfrentamento das suas questões.

Esse Estado que se estabelecia e que buscava fazer frente aos modelos neoliberais ou mesmo conservadores, procurava se posicionar de forma a atrair os interesses do mercado e permitir a ampliação da sua atuação em áreas que prioritariamente eram estatais, estabelecendo novos espaços de investimento privado e criando o que Afonso (2010, p. 1144), chama de quase mercado.

Nesse sentido, a expressão quase mercado (ou semimercado) referir-se-á à introdução de lógicas e valores de mercado no interior do sistema público estatal, dando conta inclusivamente de formas diversas de comparação, concorrência e concretização da liberdade de escolha entre o público e o privado, quando estas não levarem à privatização ou não forem induzidas por razão de lucro, ainda que possam ser estimuladas por apoios financeiros ou subsídios específicos (como acontece com vouchers ou cheque ensino [...]).

A mesma sociedade civil, a qual lhe é oferecida maior participação no cotidiano da escola, implicando maior responsabilidade sobre os resultados, é instigada a agir no sentido de estabelecer novas formas de controle social que sejam capazes de limitar a incorporação dos valores de mercado no gerenciamento do setor público.

Juntamente a esses aspectos de caráter econômico, que ilustram o avanço do privado sobre o público, há os aspectos de caráter segregador que separam os indivíduos de acordo com as origens de classe, reduzindo as oportunidades de superação das situações iniciais. São políticas que, em nome da igualdade sustentavam a desigualdade de oportunidades, oferecendo como caminhos alternativos de acesso um tipo de educação que lhe é dificultada por conta das limitações do ensino de base. Dessa forma parece que a criação de novas organizações de ensino superior sustenta-se mais na ideia de redirecionar este setor da sociedade, os recém-incluídos, para uma oferta de caminhos mais fáceis e de currículos que levam a itinerários formativos diferenciados, o que acabou por

aprofundar a segregação. Aparentemente a mesma formação, mas para atividades fins distintas.

Esses são os princípios que serviram para justificar os *voucher*, na sua origem, na década de 50, nos EUA, a partir do entendimento de que a educação também é um produto a ser consumido pela população, e esta tem o direito à escolha (*public choice*). (COSSE, 2003, p. 213).

Dessa forma procurava deslocar o debate do público (estatal) e o privado para o direito ao serviço público, não importando quem oferte. A crença era de que assim se estabeleceria concorrência entre os estabelecimentos de ensino para atrair os a atenção dos pais ou alunos. As escolas públicas disputariam entre si da mesma forma que as escolas privadas já o fazem e as públicas e a privadas também disputariam os mesmos recursos.

Esta teoria reforçava os direitos individuais (o direito da escolha) em detrimento aos interesses coletivos (o direito à educação) e dessa forma deixou de considerar as diferentes capacidades de escolha decorrentes da origem social, do grau de instrução, do acesso à informação, entre outros, que cada família possuía.

O direito público à educação é substituído pelo serviço público de educação, ou seja, o Estado passa a se responsabilizar pelo financiamento da oferta do serviço público se desincompatibilizando com a relação desse com os projetos de desenvolvimento que tenham por norte os interesses daqueles que vivem do trabalho.

Não por outra razão os movimentos internacionais de apoio à educação propagado a partir do Encontro de Jomtien, em 1990, chamado de *Education for All*¹³ chega ao Brasil pelas mãos dos empresários, e são rapidamente incorporados pelo governo, em 2007, sob o nome de Compromisso de Todos pela Educação. Da mesma forma as teses oriundas da ação *No Child Left Behind*¹⁴ tem levado a adoção de mecanismos de aprovação dos estudantes, em detrimento ao direito de aprender, nos estabelecimentos públicos ou na transferência de recursos para instituições privadas (*vouchers*). Crítica a este programa americano, bem como ao

¹³ Educação para Todos.

¹⁴ Esta política, adotada nos Estados Unidos em 2001, propôs a reformulação da educação básica cujo propósito foi o de reduzir as diferenças no desempenho escolar entre crianças pobres e ricas, negras e brancas. Porém seus resultados mostraram-se insuficientes para a superação dos problemas identificados. Também tem sofrido fortes críticas por parte dos educadores que denunciam que esta ação tem servido mais para fragilizar as escolas públicas, beneficiando as instituições privadas.

Accountability¹⁵ foi apresentada por Diane Ravitch¹⁶, ex-secretária adjunta da Educação dos EUA no governo George Bush e responsável pelos programas federais de avaliação no governo Bill Clinton, atualmente pesquisadora na Universidade de New York.

No Brasil, as características que vem assumindo essas novas formas de relacionamento da educação profissional com o mundo do trabalho, apontam para a adoção desses mesmos mecanismos. Kuenzer (2002) denuncia esta construção que aparece nas novas formas de organização do trabalho e de acumulação do capital (toyotismo) e que se manifestam no ensino técnico pela força do discurso e da pouca eficácia da ação. Assim se reporta a autora

Ou a tão em moda substituição da escolarização básica por cursos aligeirados de formação profissional, que supostamente melhorarão as condições de empregabilidade. Ou a certificação apenas formal conferida por muitos cursos supletivos (há exceções), que não conferem rigor e seriedade à formação de jovens e adultos. Ou a formação superior aligeirada em instituições superiores de idoneidade discutível; ou a formação de professores nos Institutos Superiores de Educação, em licenciaturas “quase plenas”. Enfim, o conjunto das estratégias que apenas conferem “certificação vazia”, e por isto mesmo, se constituem em modalidades aparentes de inclusão que fornecerão a justificativa, pela incompetência, para a exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência. (KUENZER, 2002, p.15).

Canosa (2010) identifica esta situação ao apontar tanto para a ampliação da oferta privada de ensino valendo-se de recursos públicos quanto da oferta pública de ensino de caráter diferenciado para atender a população com novo perfil social. Para o grupo de origem mais humilde lhe é destinado cursos superiores nas novas instituições de ensino superior, quer por meio da ampliação da participação das cotas sociais no total das vagas disponíveis, quer em cursos de qualificação prioritariamente no sistema S, por meio de financiamento público. O autor identifica as consequências de tais medidas afirmando que,

Ciertamente estas prácticas políticas, más o menos explícitas, no tan sólo limitan el perfil de formación académica de este alumnado, sino que, al producirse su concentración en dichos centros o vías

¹⁵ Programa de avaliação do rendimento escolar a partir da responsabilização dos docentes e gestores pelo desempenho dos alunos reforçado pela premiação por metas alcançadas. Tal programa, como aponta Ravitch, não apresentou resultados satisfatórios e foram identificadas muitas fraudes.

¹⁶ Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano - Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação, publicado em 2011.

formativas, acentúan la homogeneización social y cultural de los diferentes establecimientos escolares, obstaculizando así que el alumnado más “vulnerable” pueda socializarse en entornos educativos auténticamente diversos, en lo relativo a los modelos y disposiciones mantenidos respecto del proceso y la institución escolares. (CANOSA, 2010, p. 1158).

A disputa que se oferece neste cenário está longe de sinalizar para onde vamos. Podemos identificar algumas tendências tais como a nova orientação para que os Institutos Federais paulatinamente deixem de ser centros de formação técnica para constituírem-se em unidades de ensino superior da nova ordem. Também a tentativa de esvaziamento dos cursos técnicos de nível médio, concomitantes ou subsequentes ao ensino médio, exatamente aqueles que tiveram maior expansão de matrículas nas últimas décadas.

2.3 Construção dos Problemas

O processo da construção dos problemas foi se dando ao longo da minha história de convivência e atuação na educação profissional, tanto como docente, como coordenador de curso e como gestor político da educação profissional no Estado do Rio Grande do Sul.

Colocar-me dentro da problemática da educação profissional, como professor ou gestor, em momento ímpar de redefinição do seu papel, em plena efervescência política da retomada da democracia e dos debates sobre as relações entre formação profissional e formação geral da sociedade, foram condições determinantes para o presente estudo.

A questão central que se apresentava era a relação entre formação e emprego. O quanto a primeira se oferecia como garantia para a segunda. Uma espécie de passaporte para o mundo do trabalho. Essa relação aparece com força ao final da 2^a guerra mundial. Trata-se de um momento de reconversão do setor produtivo cuja orientação, emanada dos grandes centros de decisão mundial (EUA e Europa ocidental), permitia identificar a presença do estado como regulador da economia e dos processos a ela vinculados, nesse momento histórico. O par formação-emprego se torna presente nas políticas de reestruturação econômica a despeito da inicial resistência dos trabalhadores e a indiferença de setores empresariais frente a estas modificações. (TANGUY, 1999)

No Brasil, ao longo da história, as relações entre os Planos de Desenvolvimento Econômico (PDE) com a educação profissional, em especial o Plano de Metas da era Vargas e os Planos de Desenvolvimento Econômico, durante o regime militar nos anos 1970, mostraram uma preocupação em formar profissionais de nível médio capazes de atender a uma provável expansão econômica, tanto na área industrial quanto de serviços. São períodos importantes por marcar uma distinção frente à visão de que a educação profissional tinha como motivação as políticas sociais compensatórias, destinadas aos órfãos, desvalidos, desprovidos da sorte, filhos de operários, com o intuito de ocupar o tempo livre evitando a marginalidade e a ociosidade que orientava essas políticas até os anos 1950.

As mudanças propostas não têm por base as atividades desenvolvidas pela população empregada numa profissão e sua relação com o diploma. Mas uma nova relação a ser estabelecida entre os sistemas de ensino e o sistema produtivo, cujo fundamento maior é que esta relação se constrói em termos de capacidades profissionais produzidas por uma formação e não mais em duração ou conteúdos de formação. (TANGUY, 1999).

Aqui identificamos as bases das reformulações que irão desencadear as modificações na educação profissional brasileira na década de 90. O Estado passa a estabelecer uma nova classificação tendo por fundamento as relações entre a formação-emprego e dessa forma, retoma o controle regulador sobre as condições de troca e de valorização no mercado, estabelecendo programas de fluxo de populações a serem escolarizadas, orientando-os para uma ou outra área ou eixo de conhecimento.

Contradições se operam nesta realidade. A pergunta é se a relação formação-emprego efetivamente se dá dentro do esperado, ou seja, se efetivamente a população empregada está atuando na área de sua formação e tem garantido, dentro dos tempos previstos, as condições de emprego? À primeira vista, a resposta a esta questão é de que os desempregados possuem menor formação, levando a crer que o diploma ou certificados de conclusão de cursos funcionaria como um seguro-desemprego.

De acordo com estudos oferecidos por Tanguy (1999), em França, no período de 1992 a 1996 cresceu mais o desemprego dos diplomados do que entre aqueles que não detinham qualquer diploma. Isto não significa que o diploma não facilite a busca do emprego e na permanência nele, mas deixa claro que é condição

insuficiente. Comparativamente a Porto Alegre, a série histórica de 1993 a 2010 (ver tabela 1) reafirma esta realidade. Nela é possível perceber uma queda acentuada na taxa de desemprego entre os menos escolarizados, o que se explica pela oferta crescente de postos de trabalho na área de serviços, tais como segurança, atendente do comércio, auxiliar na construção civil, entre outros, conforme já apontavam os estudos do DIEESE (2001).

A tabela 2 reforça a impressão de que há um distanciamento entre a escolaridade e emprego. Em 1993 aqueles que possuíam o ensino fundamental incompleto representavam 57,2% dentre os desempregados enquanto as pessoas que possuíam o ensino médio completo perfaziam 14,8% do total. Em 2010 esta realidade se mostra absolutamente distinta. Os desempregados com ensino fundamental incompleto passam a representar 24% do total enquanto aqueles que possuem ensino médio completo passam a ser 39,2%.

O fato permite reconhecer que se por um lado a formação retratada pelo diploma aumenta as chances de emprego e de salários melhores, o discurso de que o diploma é o principal instrumento de acesso ao emprego fica fragilizado. De fato, “este atua de modo diferente segundo a pertença social, cultural (à qual está fortemente vinculado), das redes sociais ou locais, etc.,” (TANGUY, 1999). É como se a crescente escolarização de determinadas camadas sociais carregasse consigo o desemprego.

Portanto, não é possível estabelecer relações lineares entre formação e emprego. Estes resultados parecem corroborar as teses que indicam que a Teoria do Capital Humano¹⁷ não serve mais para explicar o desemprego. Como destaca Gentile (2002, p. 51) ao referir-se à mudança do caráter da escola:

Passou-se da lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc.) para a lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho.

¹⁷ A Teoria do capital Humano foi desenvolvida a partir dos estudos de Theodore W. Schultz na década de 1960, nos Estados Unidos. Parte do entendimento que a maior capacitação do trabalhador (escolar e profissional) representa maior capacidade produtiva. (ver CATTANI; HOLZMANN, 2011).

Tabela 1 Taxas de desemprego, segundo nível de instrução na Região Metropolitana de Porto Alegre 1993 - 2011 (%)

Ano	TOTAL	Nível de Instrução				
		Analfabeto	Ensino	Ensino	Ensino Médio	Ensino Superior
			Fundamental Incompleto (1)	Fundamental Completo (2)		
1993	12,2	14,1	14,5	13,8	8,6	3,1
1994	11,3	10,0	13,1	13,4	8,3	3,6
1995	10,7	10,8	12,5	12,3	8,0	3,5
1996	13,1	15,9	15,1	15,0	10,7	3,8
1997	13,4	15,0	16,1	15,1	10,6	4,8
1998	15,9	16,8	18,9	18,9	12,7	3,9
1999	19,0	21,8	22,2	22,9	15,0	6,2
2000	16,6	19,0	19,2	21,1	14,1	4,2
2001	14,9	17,0	16,8	19,4	12,7	4,5
2002	15,3	16,3	17,7	20,0	13,3	4,7
2003	16,7	15,7	18,5	21,4	15,3	5,9
2004	15,9	(4)	17,8	21,7	13,8	5,2
2005	14,5	(4)	16,2	19,5	12,9	5,1
2006	14,3	(4)	16,6	19,3	12,5	5,1
2007	12,9	(4)	14,9	17,7	11,5	4,4
2008	11,2	(4)	12,4	16,5	10,0	4,1
2009	11,1	(4)	12,5	15,7	10,5	4,3
2010	8,7	(4)	9,1	12,7	8,3	3,9
2011	7,3	(4)	7,9	10,8	7,0	2,7

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA.

(1) Inclui alfabetizados sem escolarização.

(2) Inclui Fundamental Completo e Médio Incompleto.

(3) Inclui Médio Completo e Superior Incompleto.

(4) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Trata-se, na visão desse autor, de uma transferência de responsabilidade pelo emprego/desemprego:

Morta definitivamente a promessa de pleno emprego, restará ao indivíduo (e não ao Estado, às instâncias de planejamento ou às empresas) definir suas próprias opções, suas próprias escolhas que permitam (ou não) conquistar uma posição mais competitiva no mercado de trabalho. (GENTILE, 2002, p. 51)

Tabela 2 Distribuição dos desempregados, segundo nível de instrução na Região Metropolitana de Porto Alegre 1993 - 2011 (%)

Ano	TOTAL	Nível de Instrução (%)				
		Analfabeto	Ensino	Ensino	Ensino Médio	Ensino Superior
			Fundamental	Fundamental		
			Incompleto (1)	Completo (2)	Completo (3)	Completo
1993	100,0	3,1	57,2	22,8	14,8	2,1
1994	100,0	2,2	55,0	24,0	16,1	2,7
1995	100,0	2,5	54,8	23,8	16,4	2,5
1996	100,0	2,5	51,2	24,7	19,1	2,5
1997	100,0	1,7	49,9	25,4	19,6	3,4
1998	100,0	1,6	48,1	26,3	21,7	2,3
1999	100,0	1,8	47,7	26,4	21,1	3,0
2000	100,0	1,8	44,2	27,4	24,0	2,6
2001	100,0	1,5	42,0	28,0	25,5	3,0
2002	100,0	1,3	38,9	28,3	28,2	3,3
2003	100,0	1,0	36,1	28,2	31,0	3,7
2004	100,0	(4)	34,3	30,5	31,0	3,4
2005	100,0	(4)	32,2	30,0	33,3	3,9
2006	100,0	(4)	33,2	29,3	33,0	4,0
2007	100,0	(4)	30,9	29,6	34,7	4,2
2008	100,0	(4)	27,4	31,0	36,2	5,0
2009	100,0	(4)	26,0	29,0	39,0	5,6
2010	100,0	(4)	24,0	30,0	39,2	6,6
2011	100,0	(4)	23,1	30,0	41,0	5,5

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA.

NOTA: Taxa de Desemprego Total = $100 \times (\text{Total Desempregados}) / (\text{Total Ocupados} + \text{Total Desempregados})$

(1) Inclui alfabetizados sem escolarização.

(2) Inclui Fundamental Completo e Médio Incompleto.

(3) Inclui Médio Completo e Superior Incompleto.

(4) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

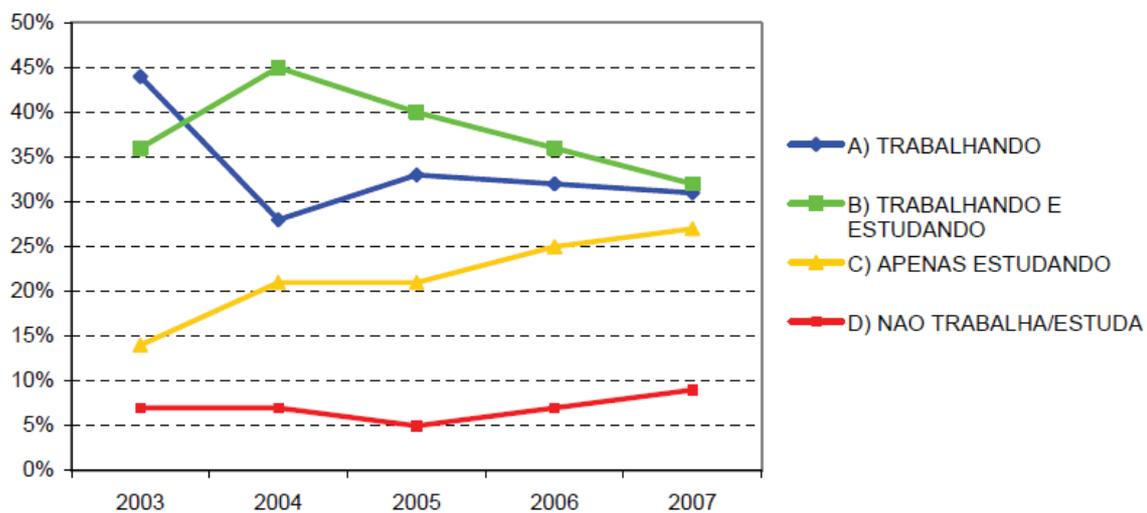
A pesquisa realizada pelo MEC (2009) entre os anos de 2003 e 2007 com os egressos dos cursos técnicos da rede federal apontam para alguns resultados que corroboram tal situação. Do total de entrevistados 44% responderam que atuam na área de formação enquanto 36% exercem atividade sem vínculos com a formação técnica obtida. 21% trabalham em áreas parcialmente relacionadas. Quanto aos

salários, 57% recebem até 3 salários mínimos o que significa que a maioria recebe valores que estão na média dos assalariados.

Outro dado relevante dessa pesquisa se refere à tendência crescente dos egressos em continuar seus estudos sem ingressar no mercado de trabalho.

Estabelece-se o paradoxo diante do crescimento de jovens que saem dos bancos escolares com diplomas e o aumento da taxa desemprego entre eles. Mesmo diante desses fatos, é a observância na crença da relação formação-emprego que tem servido de pano de fundo para o desenvolvimento das políticas públicas para a área.

Gráfico 1 - Evolução Trabalho x Estudo



Fonte: Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Técnica e Tecnológica, MEC, 2009.

Neste viés começou-se a conceber uma hierarquização de saberes profissionais, definindo a qualificação profissional como a aplicação dos conhecimentos técnicos e esses como a aplicação dos conhecimentos científicos. Esse desprestigiar dos conhecimentos nascidos e desenvolvidos no campo do trabalho ou próprio do trabalhador reforça a dualidade presente no espaço educacional. Ora por estabelecer dois sistemas paralelos de ensino onde um permite determinadas trajetórias e outro as nega, ora por disfarçadamente, dentro de um mesmo sistema, oferecer sob o manto de um discurso de igualdade, dois modelos curriculares. Novamente um destinado a uma trajetória de estudos que prevê a sua continuação para o nível superior e outra, na prática, a nega.

A experiência brasileira recente, num primeiro momento buscou restabelecer uma maior aproximação com os setores produtivos para o compromisso com a formação-emprego numa tentativa de colocar às instituições públicas de nível médio a tarefa de formar profissionais, dentro do mesmo sentido de hierarquia anteriormente descrito. Isto valeria tanto para a qualificação profissional, denominada nos anos 90 de formação básica e posteriormente de formação inicial como para as diferentes formas de oferta da educação profissional técnica de nível médio: integrada ao ensino médio regular ou para jovens e adultos, concomitante ao ensino médio regular em matrículas separadas ou ainda subsequentes a este nível de ensino. Ao mesmo tempo em que agia na valorização deste nível de ensino investia na expansão dos cursos tecnológicos, ditos superiores de curta duração¹⁸, talvez já antecipando uma tendência que viria a se confirmar anos mais tarde com a criação dos Institutos Federais.

A opção primeira das escolas públicas federais foi claramente pela modalidade subsequente que, de certa forma, abriu caminho para os cursos tecnológicos. Razões para isso parecem transitar entre a experiência acadêmica presente nesses estabelecimentos e a pouca vivência da escola com a realidade do mundo do trabalho, muito decorrente ainda de uma espécie de preconceito e pelo não reconhecimento dos conhecimentos obtidos fora do ambiente escolar, o que, em suma, confrontaria a força do diploma.

Algumas saídas vêm sendo adotadas pelos governos no seu papel regulador, tentando remover parte dessa resistência, indicando como tarefa da rede federal se habilitar para a certificação desses conhecimentos não escolares. Ainda resta a postura preferencial de certificar esses conhecimentos tornando-os equivalentes às disciplinas existentes nos cursos regulares e não a um conjunto de saberes próprios da profissão.

¹⁸ Este modelo não é novo no país. Na década de 1970 a reforma do ensino superior criou as engenharias operacionais que eram cursos de curta duração e, de acordo com que sugere Brandão, 2009, que serviu de mote para a criação dos CEFETs.

3 A BUSCA DAS RESPOSTAS AOS PROBLEMAS: OS CAMINHOS TRILHADOS

Neste capítulo discorro sobre os caminhos percorridos ao longo do processo investigatório. A busca e seleção dos documentos, as escolhas dos personagens a serem entrevistadas, a legislação e suas alterações, os dados estatísticos e as séries históricas, com especial atenção aos aspectos que expressam as disputas pela hegemonia políticas, em cada período analisado. Na sequência discuto os documentos que serviram de base às respostas às questões oferecidas nesta investigação.

A seleção dos documentos foi inicialmente estabelecida a partir de critérios técnicos: data da produção, de sorte que estivessem dentro do período selecionado na investigação proposta e a natureza dos documentos (leis, decretos, portarias, resoluções, produzidos no âmbito do governo, portanto oficiais, anais de congressos, seminários ou similares, notícias de jornais, revistas ou sites oficiais ou não, entrevistas e dados estatísticos.).

A partir disso todos os documentos foram divididos de acordo com seus autores e datas. Da leitura prévia desse conjunto de documentos foi possível definir os três períodos que marcaram as transformações observadas no quadro da educação profissional no país.

Frente a essa divisão passou-se a buscar a identificação nas diferentes posições presentes nas políticas propostas para a educação profissional os fundamentos que as sustentavam e as relações que guardavam com os projetos de desenvolvimento do país e da sociedade em especial. Nesse último aspecto procurando identificar as características que apresentavam, tendo por norte os compromissos com os diferentes setores da sociedade (trabalhadores e empresários, jovens e adultos, camadas sociais mais vulneráveis e camadas médias.). Também foram analisados os aspectos relacionados com os projetos de desenvolvimento para o país com a incorporação das novas tecnologias nos modos de produção e as consequências na reconfiguração das relações de trabalho delas decorrentes.

Posto isso, imediatamente se impôs a ampliação do período histórico definido inicialmente. Assim foi estendido o período para a análise documental, retomando algumas referências anteriores a 1996, em especial os documentos originados no Banco Mundial e de outras experiências internacionais.

Nos estudos sobre o estado da arte foram consideradas as transformações verificadas na educação profissional nas últimas duas décadas, a seleção dos documentos foi feita a partir da busca de documentos que sustentavam as propostas de modificações oferecidas, os que apresentassem a análise dos seus resultados e aqueles que expressassem os debates que cercavam cada alteração proposta. Dessa forma procurava-se identificar as bases que as justificavam: se de caráter social, econômico, suas origens e compromissos políticos, partidários ou ideológicos.

3.1 Processo de Investigação

A pesquisa documental exigiu um zelo especial no processo de busca dos documentos que sustentassem as respostas às interrogações propostas. Nesta etapa o material foi catalogado segundo diferentes categorias que se apresentam ao longo do processo para posterior análise.

As atividades procedimentais foram divididas em quatro partes: a coleta do material, as entrevistas, a organização dos dados obtidos e a análise desses dados.

Na primeira parte foram recolhidos os documentos que poderiam contribuir para a elucidação das questões incluindo os instrumentos legais (projetos de Lei e suas justificativas, leis, medidas provisórias, decretos, pareceres, resoluções, comunicações oficiais, etc.); os textos elaborados por membros diretamente ligados ao aparelho de estado, responsáveis pelas políticas públicas para o setor; textos produzidos por outras pessoas ou entidades que discutam ou apresentem o assunto, produzidos por diferentes sujeitos; materiais publicados em jornais, revistas ou outros espaços de divulgação tais como espaços virtuais; entrevistas dadas por pessoas que direta ou indiretamente participaram dos eventos; periódicos e material institucional; outros textos e livros que tratavam dos assuntos em apreciação.

Para cada entrevistado foi identificado o grau de envolvimento e responsabilidade. As entrevistas semiestruturadas buscaram extrair mais do que uma visão formal sobre o assunto, mas também a sua opinião, as críticas, as dificuldades enfrentadas e resistências políticas. Todas foram gravadas e transcritas.

Na organização inicial o material foi classificado em dois grandes grupos. No primeiro grupo estão documentos oficiais tais como as leis e suas justificativas, decretos, textos oficiais que expressem a proposta de política para a educação profissional, as entrevistas transcritas de agentes dos governos que foram ou são

responsáveis pela formulação/execução dessas políticas. O segundo abrigou os documentos que expressavam a opinião de terceiros tais como: notícias de jornal, revista ou outros meios de comunicação, bibliografias, teses, dissertações, textos produzidos por conta de palestras e outros vieram a auxiliar na compreensão dos eventos. Este segundo grupo faz parte do estado da arte.

O material todo foi classificado pelo autor, período no qual foi produzido procurando identificar a responsabilidade entre o autor do texto e sua relação com a execução das políticas dali emanadas.

Após esta primeira organização todo o material obtido foi, em cada grupo, organizado por tema ou conceito-chave. Isto exigiu a leitura e resumo de cada texto.

As entrevistas foram consideradas de acordo com o grau de envolvimento e responsabilidade do sujeito na definição das políticas para o setor.

O quadro 1 relaciona, em ordem cronológica, os documentos analisados.

Quadro 1 - Relação dos documentos submetidos à análise no processo de investigação

Documento - Grupo 1	Ano	Autor	Assunto
<i>Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei 9394/96</i>	1996	<i>Presidência da República</i>	
<i>Decreto 2.208/97</i>	1997	<i>Presidência da República</i>	<i>Regulamenta os artigos 36 a 39 da LDB. Estabelece a separação do ensino profissional do ensino médio permitindo a suas articulações de forma concomitante ou subsequente.</i>
<i>Discurso do Ministro Paulo Renato Souza na cerimônia de posse dos dirigentes do Ministério da Educação</i>	1998	<i>MEC - Paulo Renato de Souza</i>	<i>Trata da manifestação do Ministro da Educação no ano de 1998 sobre os feitos na área, com destaque às políticas votadas à educação profissional.</i>
<i>Política e Resultados</i>	2002	<i>MEC</i>	<i>Apresenta os fundamentos da</i>

<i>1995-2002 – A Reforma da Educação Profissional</i>			<i>política para a educação profissional e os resultados obtidos no período de 1995 até 2002. Neste sentido faz críticas às orientações que existiam, em especial sobre a integração entre a formação técnica profissional com o ensino médio regular.</i>
<i>Educação Profissional "Concepções. Experiências: Problemas e Propostas"</i>	2003	MEC	<i>Anais do Seminário realizado em junho de 2003 sobre a educação profissional.</i>
<i>Documento à sociedade</i>	2003	MEC	<i>Justifica da adoção das medidas que estarão contidas no documento Proposta de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica, publicado no mesmo ano.</i>
<i>Proposta de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica</i>	2003	MEC	<i>Este documento publicado em dezembro de 2003 apresenta as propostas que irão orientar as políticas do governo para a reforma da educação profissional, em especial na revogação do Decreto 2.208 de 1997 e a publicação do Decreto 5154 em 2004.</i>
<i>Proposta em discussão - Políticas Públicas para a Educação</i>	2004	MEC	<i>Reedição do documento publicado em dezembro de 2003 (vide acima) com alguns ajustes.</i>

<i>Profissional e Tecnológica</i>			
<i>Decreto Nº 5.154, de 23 de julho de 2004</i>	2004	<i>Presidência da República</i>	<i>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. Este Decreto revoga o Decreto 2.208/97.</i>
<i>Projeto de Lei N.º 3.584-B, de 2004</i>	2004	<i>Câmara Federal</i>	<i>Altera a Lei 9649/98 passando a permitir que a esfera federal volte a criar escolas técnicas. Neste texto encontra-se a justificativa apresentada pelo governo, o parecer favorável do relator, deputado Irineu Colombo, do PT, e o voto em separado do deputado Lobbe Neto, do PSDB.</i>
<i>Anais e Deliberações I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica</i>	2006	<i>MEC</i>	<i>Anais da Conferência realizada em 2006 para discutir a educação profissional. Esta conferência foi precedida de conferência estadual. Estão registradas as disputas entre as distintas concepções sobre o tema, explicitando as dificuldades do governo em impor a sua política até aquele momento.</i>
<i>Educação profissional técnica de nível médio</i>	2007	<i>MEC</i>	<i>O documento espelha a política do governo sobre o tema,</i>

<i>Integrada ao ensino médio</i> <i>Documento base</i>			<i>explicitando as ações que serão adotadas apesar dos resultados da Conferência do ano anterior.</i>
<i>Manifestação do Concefet sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia</i>	2008	Concefet	<i>Manifesto publicado na Revista Brasileira da Educação Profissional pelo Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação. Neste manifesto os dirigentes expressam suas dúvidas quanto à necessidade de criação dos Institutos Federais bem como as exigências para a incorporação dos CEFETS ao processo.</i>
<i>Institutos Federais</i> <i>Lei 11.892, de 29/12/2008</i> <i>Comentários e Reflexões</i>	2008	MEC	<i>Material produzido pela equipe da SETEC que discute a Lei de criação dos Institutos Federais. Expõe a Lei como produto dos embates travados ao longo dos últimos sete anos.</i>
<i>Um novo Modelo em Educação Profissional E tecnológica.</i> <i>Concepções e Diretrizes</i>	2010	MEC	<i>Material que dá publicidade às políticas do governo federal para a educação profissional e tecnológica coma criação dos Institutos Federais.</i>
<i>Entrevista 1</i> <i>Eliezer Pacheco</i>	2012		<i>Aborda as políticas definidas no período de 2006 a 2011, no âmbito do MEC.</i>
<i>Entrevista 2</i> <i>Marize Ramos</i>	2012		<i>Apresenta as críticas às políticas em curso, seus desvios e possibilidades.</i>
<i>Entrevista 3</i> <i>Aléssio Trindade</i>	2013		<i>Destaca os caminhos que estão sendo trilhados, suas</i>

Documento - Grupo 2	Ano	Autor	Assunto
<i>Prioridades y estrategias para la educación</i>	1996	Banco Mundial	<i>justificativas e limitações.</i> <i>Explicita as políticas do Banco Mundial: El trabajo se concentra en el sistema de educación formal y en el papel que pueden desempeñar los gobiernos mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas.</i>
<i>Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990</i>	1998	UNESCO	<i>Propõe medidas a serem adotadas pelos países signatários para alcançar os objetivos da Educação: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, aprovada na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reunida em Jomtien, Tailândia, em 1990.</i>
<i>Educação profissional no Brasil: novos rumos</i>	1999	<i>Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) - Ruy Leite Berger Filho</i>	<i>Discute a reforma da educação profissional em curso no Brasil, a partir de 1996.</i>
<i>Education: sector strategy</i>	1999	BIRD	<i>Apresenta a visão do Banco Mundial sobre as relações entre o avanço tecnológico e a</i>

			<i>educação como requisito básico na perspectiva da construção do capital humano.</i>
<i>Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos: Traduzindo em atos os princípios das nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais</i>	<i>2001</i>	<i>Unesco</i>	<i>Faz um inventário das políticas propostas pela UNESCO para a educação e suas consequências pelos países que as adotaram, até o ano 2000.</i>
<i>Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento</i>	<i>2011</i>	<i>Banco Mundial</i>	<i>As estratégias do Banco Mundial com vistas ao atendimento da Aprendizagem para Todos até 2020. Sumário Executivo</i>
<i>Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development</i>	<i>2011</i>	<i>Banco Mundial</i>	<i>As estratégias do Banco Mundial com vistas ao atendimento da Aprendizagem para Todos até 2020. Texto completo</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na busca das respostas às questões propostas nesta investigação, tomando por base estudos realizados por vários autores referenciados no presente texto, perguntas auxiliares foram organizadas no quadro 4 apresentado no capítulo 7, com as respectivas respostas recolhidas dos documentos.

As respostas recolhidas permitiram estabelecer as relações entre as diferentes origens das políticas nos diferentes períodos, os comprometimentos com as políticas

construídas em espaços internacionais, desde aquelas produzidas pelo Banco Mundial com forte viés economicista como as geradas a partir dos encontros patrocinados pela UNESCO, com preocupação social. De fato o Brasil ao integrar-se ao cenário mundial e incorporar essas doutrinas, tanto num como no outro, não o faz de forma ingênua. Como podemos notar nas postulações políticas nos últimos anos, o que antes era tido como inimigo passou a ser aliado. Exemplo disso está nas relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que sempre foi visto como o grande inimigo dos países terceiro-mundistas por suas políticas de submissão. Após o anúncio festivo (e polêmico) da quitação da dívida com aquele Fundo, em 2005, quatro anos após anunciar, também de maneira festiva, que o país emprestará dinheiro ao FMI, passando a ser credor e não mais devedor.

As questões ideológicas referentes a esta organização financeira internacional deram lugar a continuação da política pragmática de maior aproximação com os países do capitalismo central. Continuação porque isso já vinha sendo desenhado desde a retomada da democracia e do controle inflacionário nos anos 90 quando também se teve início a reforma no estado.

Tal entendimento foi sendo construído a partir das reuniões do Círculo de Montevideú¹⁹. Em sua segunda edição, realizada em Barcelona no ano de 1997, o Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira apresentou o trabalho intitulado A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle, publicado nos Cadernos Mare de Reforma do Estado, em 1997.

Nesse documento, o ex-ministro aponta os limites daquilo que chamou de resposta conservadora à crise dos anos 70.

A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. (PEREIRA, 1997, p. 7).

Na sequência, apresenta a sua visão sobre o papel que caberia ao Estado:

¹⁹ Círculo de Montevideú: trata-se de uma fundação criada em 1996, em Montevideú cujo propósito era o de reunir intelectuais, políticos e representantes de organismos internacionais para discutir as alternativas de desenvolvimento para a América Latina. Sob consigna "Los nuevos caminos de América Latina. As principais lideranças desse movimento foram Júlio Maria Sanguinete, Carlos Slim, Felipe Gonzales, Belisario Betancur. Pelo Brasil participavam Fernando Henrique Cardoso e Hélio Jaguaribe.

Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado – para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país. (PEREIRA, 1997, p. 7).

E os problemas a serem superados:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (PEREIRA, 1997, p. 7).

Para o enfrentamento das crises e do próprio processo globalizante tornava-se necessário criar um Estado ao mesmo tempo forte e regulador, porém menos interventor nos mecanismos de mercado. É nesta proposta que iremos encontrar as bases de sustentação dos projetos de privatização, terceirização e publicização dos serviços com destaque para esse último que passaria para organizações públicas não estatais para prestarem os serviços sociais e científicos. (PEREIRA, 1997, p. 18). Nesse quadro se encaixam as propostas de transferências às instituições ou organizações quase “nãogovernamentais” inclusive as escolas, via financiamento pelo estado.

No âmbito da educação profissional essa prática foi adotada pelo PRONATEC via escolas comunitárias, a partir de 2011, tanto pelos programas de transferência de recursos para o sistema S quanto das ações de terceirização dos serviços nas próprias instituições públicas federais.

O objetivo principal foi o de recuperar ao Estado a função gerencialista e que aumente o grau de governabilidade, a partir de criação de novas instituições que garantam a intermediação de interesses:

[...] aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e

democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (PEREIRA, 1997, p.19).

Os problemas e seus objetivos apresentados no capítulo 2 e que orientaram a investigação foram, em muitos momentos, reconstruídos na busca de maior clareza.

Frente aos desafios que o tema promovia e as inúmeras reconstruções que sofreram, os próprios conceitos que acompanharam cada momento histórico foram sendo modificados. Categorias como qualidade, inclusão, inserção, ensino médio integrado, competência profissional, expansão, trabalho e educação, ao longo dos períodos analisadas se alteraram substancialmente, mesmo que muitas vezes suas definições tenham aparentemente permanecidas as mesmas. Contudo, na prática, os discursos iniciais parecem ter sido muito mais para dar credibilidade ao autor do que validade ao produto.

As duas questões referenciais foram sobre o papel que a formação profissional de nível técnico assumiu em cada um das políticas públicas para a educação desenvolvidas no período de 1996 a 2011, em quais projetos se sustentaram e quais as disputas por hegemonia que se observaram neste processo.

As questões derivadas que auxiliaram na elucidação dos problemas indicados se reportaram aos diferentes programas para a educação profissional no período. O PROEP e o PRONATEC parecem explicitar uma nova configuração no papel do estado brasileiro com a sua subordinação aos processos de transnacionalização das políticas para a educação e, assim, se submeter à lógica do quase mercado no setor público.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e tecnologia são produtos das políticas mais recentes para a educação profissional. Identificar a racionalidade das políticas que justificaram a criação dessas instituições ajudou na elucidação dos caminhos escolhidos para a nova forma de regulação do setor e de que forma essas instituições se ajustam às disputas internas e às orientações das agências internacionais para a educação profissional.

3.2 A Escolha do Método

A pesquisa documental constituiu-se no principal instrumento para a investigação. Os dados foram buscados em materiais institucionais, leis, resoluções

dos órgãos competentes, registros em anais, nas notícias de jornais e revistas impressos ou virtuais, entre outros que serão recolhidos e posteriormente tratados segundo a metodologia escolhida de análise.

Neste trabalho também utilizei informações obtidas em entrevistas com pessoas que atuaram na elaboração dos projetos e programas de expansão da educação profissional neste período, bem como com professores e gestores de algumas unidades dos Institutos Federais. No primeiro caso busquei identificar a visão desses autores sobre os fundamentos que sustentaram essas políticas e como perceberam os resultados. As entrevistas feitas com gestores e professores dos estabelecimentos de ensino visaram captar as percepções que estes agentes públicos tinham dessas políticas e como agiram frente a elas: se de forma passiva, apenas encaminhando as decisões superiores, se de forma ativa e crítica quer reforçando os seus fundamentos pela persuasão ou coerção ou ainda de forma contrária se propondo a ações de resistência.

As análises foram feitas a partir dos documentos selecionados e nos discursos dos sujeitos entrevistados. Desde a concepção das propostas até as suas consequências, observadas no tempo e espaços definidos, identificando os seus pressupostos, pretendo estabelecer a racionalidade das políticas que vem impulsionando as ações dos governos a partir dos anos 1990.

Tratou-se de uma pesquisa qualitativa sem, no entanto, deixar de exigir a coleta de dados quantitativos, visto que parte das consequências analisadas estava aquela que se refere ao crescimento da oferta de matrículas para a educação profissional, em suas diferentes formas, permitindo identificar como esses resultados reforçaram ou negaram as políticas anunciadas pelos governos.

O método escolhido para este trabalho, histórico-crítico e dialético teve por seu fundamento a exploração das contradições do próprio processo de construção das políticas e suas interdependências com o campo econômico, político e social. O método expressa a minha crença dando sentido e apoiando as indagações que fiz tanto aos documentos quanto aos entrevistados.

A utilização do Método Histórico-Crítico na investigação das políticas públicas para a educação profissional pressupôs, como ponto de partida, a identificação dos conflitos e contradições presentes em cada momento, ou seja, a realidade tal qual ela se apresentava.

Da apropriação do empírico, sobre o qual refleti, à sua conversão em realidade concreta, constituiu-se no esforço central da aplicação do método. A busca por compreender as políticas a partir da sua materialidade centrou-se na identificação das forças em disputas e as contradições entre o discurso e a prática.

O método exigiu que se partisse da realidade percebida, em seu estado bruto (o empírico). Um conjunto de procedimentos metodológicos que poderíamos designar como momentos de reflexão, conduziram o processo, desde a problematização até o domínio dos dados culminado no retorno a prática social, ou seja, a síntese ou a percepção da realidade em outro nível de compreensão. (SAVIANI, 2011, p. 9).

Aspecto central na análise dos documentos se deu pelo confronto entre o significado de trabalho, como produtor da existência e reproduzidor da vida, portanto central na existência humana, e como produtor de mercadoria sob a condição de exploração, portanto dependente e reproduzidor do capital. Se assim o é, o trabalho conforma-se nas relações sociais tendo como seu determinante as relações de produção. Assim, a análise das políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio, mesmo sendo um recorte da realidade, permitiu reconhecer os deslocamentos da sua centralidade sob forte tensão, na definição do papel do Estado em suas relações de mediação entre a sociedade e o capital.

O Método de Análise Histórico-Crítico, mais recentemente, serviu de base para a elaboração da Pedagogia Histórico-Crítica proposta por Dermeval Saviani, desenvolvida ao longo da década de 1970. A teoria em construção buscava devolver à educação, papel preponderante na formação do sujeito por meio da apropriação do conhecimento acumulado pela humanidade. Partia da exploração das contradições de classe e, acima de tudo, admitindo a escola como instrumento de luta e não apenas como reprodutora das relações sociais. (SAVIANI, 2011, p. 60).

Na visão desse autor, tornava-se necessário produzir uma nova teoria pedagógica que recuperasse as relações dialéticas presentes nos espaços escolares, uma vez que os educadores progressistas da época, se alinhando às posições crítico-reprodutivistas e estas, por sua vez, limitavam ou não reconheciam o potencial do espaço escolar.

O método centra-se na compreensão do espaço escolar. A educação deveria ser “vista como mediação no interior da prática social global” Assim, aponta a prática tanto como ponto de partida como de chegada (SAVIANI, 2011). Essa mediação se daria em três momentos conexos: problematização, instrumentação e catarse.

[...] isso corresponde, no processo pedagógico, ao movimento que se dá, no processo do conhecimento, em que se passa da síntese à síntese pela mediação da análise, ou, dizendo de outro modo, passa-se do empírico ao concreto pela mediação do abstrato. (SAVIANI, 2011, p. 121).

Dessa forma a educação ocupa papel central, pois lhe cabe “... revelar os aspectos essenciais das relações sociais que se ocultam sob os fenômenos que se mostram à nossa percepção imediata”. (SAVIANI, 2012, p. 2)²⁰.

A análise Histórico-Crítica parte da empiria e sobre ela se debruça na reflexão, que combina a problematização, que é a tomada de consciência dos problemas, o uso do instrumental teórico necessário para a compreensão dos fenômenos e a catarse que se realiza na incorporação do novo conhecimento construído, pelo sujeito investigador. A síntese é a expressão da compreensão acabada da realidade, agora eivada de significado, pois compreende o fenômeno na sua integralidade e sua dependência dos aspectos concretos da realidade social, permeada pelas suas relações históricas. Assim, desvela-se aquilo que se ocultava potencializando a ação transformadora da realidade pelo conhecimento.

Na investigação das Políticas Públicas para a Educação Profissional no período de 1996 a 2011, o esforço metodológico foi o de guardar coerência entre o proposto e o realizado. Essa vigilância epistemológica se tornou necessária frente ao grande número de informações coletadas especialmente na mediação entre a situação concreta inicial e a exposição da compreensão dos fenômenos originais. A problematização da realidade observada determinou os caminhos a serem seguidos, cuja trilha foi sendo pavimentada pelo aporte teórico descritos na biografia, nos dados coletados e entrevistas. A imersão nos problemas, mediado pelo método, conferiu um corpo de conhecimento suficiente para expor os aspectos que se encontravam submissos à realidade primária e assim, explicitar mais claramente os conflitos que vinham entremeando as definições das políticas públicas dirigidas à formação profissional. A síntese, embora inacabada, revela as contradições, os conflitos, o próprio movimento das disputas em curso, retratando a realidade do acirramento entre os interesses do capital frente à resistência do trabalho.

Dessa forma, o método escolhido esteve em estreita relação com os objetivos traçados e as bases políticas que os sustentaram. A escolha do instrumento também

²⁰ Exposição na Mesa Redonda “Marxismo e Educação: Fundamentos Marxistas da Pedagogia Histórico-Crítica” realizada no VII Colóquio Internacional Marx e Engels, no IFCH-UNICAMP em julho de 2012.

guardou identidade com esses objetivos evitando o risco de ter resultados deturpados, ora escondendo detalhes fundamentais, ora expondo dados irrelevantes para o propósito definido. Cuidados adicionais foram adotados evitando conclusões precipitadas frente a minha própria experiência de vida e envolvimento com o campo de investigação.

A opção pelo método dialético se suporta parte em Nosella e Buffa (2005, p. 362 e 364), que afirmam

O método dialético supõe a investigação da conexão íntima entre a forma pela qual a sociedade produz sua existência material e a escola que cria [...] para o método dialético, o fundamental em pesquisa sobre instituições escolares, é relacionar o particular (o singular, o dado empírico) com o geral, isto é, com a totalidade social. Dessa relação, emergem a história e a filosofia da instituição, em seu sentido pleno.

E segue

[...]a instituição escolar não é vista à priori como eterna reprodutora dos desequilíbrios sociais, nem como a redentora de todos os seus males: dialeticamente, a escola é um importante espaço de luta social pela hegemonia.

Portanto, ao analisar os dados recolhidos tanto a partir da pesquisa documental quanto das diferentes entrevistas, já sob a supervisão das perguntas definidas no escopo do trabalho, procurarei estabelecer as relações entre os projetos políticos, na sua racionalidade à luz das políticas econômicas e sociais que foram se constituindo na história recente. O quanto elas se propõem às rupturas ou ao acomodamento dentro da nova ordem econômica internacional. O quanto elas se oferecem como foco de resistência, na sua limitação enquanto espaço de formação educacional e profissional, e quanto se realizam na esfera do novo ordenamento ou ainda se se apresentam com uma via para uma nova configuração.

Destaco nesta abordagem de análise documental o alerta feito por Corsetti (2006, p. 36), sobre as novas tendências dos pesquisadores da história da educação com referência aos documentos

Mas em vez de fetichizarem os documentos, acreditando que eles possam falar toda a verdade, os historiadores da educação têm se esforçado para problematizar essas fontes. O trabalho a ser realizado exige que se persigam o sujeito da produção dessas fontes, as injunções na produção e as intervenções, isto é, as modificações sofridas e o destino e destinatário desse material.

Ao mesmo tempo em que procuro nos documentos as bases anunciadas para as reformas propostas, o debate que antecedeu aos resultados foi buscado pelas entrevistas com os seus autores e com aqueles que, participando do processo, viram suas teses renegadas total ou parcialmente, e se mantêm na disputa pela hegemonia.

A partir das entrevistas, das análises dos documentos e o cruzamento entre eles e com os dados sobre as matrículas e expansão da rede, busquei identificar as bases que nortearam as políticas públicas para o setor e os resultados obtidos até o momento. Igualmente foi pretensão, neste processo, reconhecer os principais pontos de convergência e divergências que se construíram ao longo do período entre os diferentes atores. Dessa forma espero contribuir para a compreensão sobre as dinâmicas das políticas que orientam a formação para o trabalho, nos marcos da educação básica e sua dependência ou compromissos com os projetos de desenvolvimento econômico e social.

A análise foi norteada pela metodologia escolhida. Inicialmente a ideia foi contextualizar historicamente cada elemento coletado. Isto implicou em determinar fatores externos e internos ao sujeito ou texto e fontes das informações.

Os fatores externos foram os definidos nas políticas gerais do período enquanto os internos estiveram mais vinculados aos comprometimentos políticos-ideológicos do sujeito autor à época.

Tomo por base para esses encaminhamentos as afirmações de Corsetti (2010, p. 89):

A metodologia histórico-crítica busca compreender a questão educacional a partir do desenvolvimento histórico objetivo. Isso significa compreender a Educação no contexto da sociedade humana, como ela está organizada e como ela pode contribuir para a transformação da sociedade.

Etapa determinante, a análise dos documentos envolveu a minha percepção como pesquisador, pois o material foi reelaborado para alcançar um novo patamar de compreensão sobre os fenômenos investigados. Como afirmam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 10),

A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los,

sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência.

Uma vez recolhidas, identificadas e classificadas todas as partes estabeleci os elementos de diálogo entre os argumentos presentes nesse material e as questões propostas inicialmente.

Feita dentro da conceituação teórica previamente definida, a análise analítico-sintética de caráter histórico-crítico norteou todo o processo tendo como fundo a percepção da luta de classes estabelecida neste campo, buscando nas disputas entre as diferentes concepções sobre o papel do estado: uma de caráter neoliberal que propõe a redução da presença do estado na oferta desse serviço público, outras, que sugerem possíveis alternativas que se constroem a este modelo, tais como um estado menos ofertante e mais regulador e avaliador ou ainda um caminho intermediário, que busca a construção de novos modos de gestão pública capazes de absorver a heterogeneidade das culturas locais.

Masson (2012) no texto produzido para a IX ANPEDSul denominado “As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais” chama a atenção sobre o uso do método dialético como recurso poderoso nas análises das políticas públicas para a educação, destacando as principais categorias que devem estar presentes neste processo analítico, a saber: *totalidade, práxis, contradição e mediação*. A autora assevera sobre estas quatro categorias, primeiro sobre a totalidade, nos chamando a atenção para o fato de que:

Captar a realidade em sua totalidade não significa... a apreensão de todos os fatos, mas um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que são captados numa totalidade que é sempre uma totalidade de totalidades. (MASSON, 2012, p. 4).

Isto é importante para a seleção dos materiais para a análise para que não nos preocupemos tanto com a quantidade desses, mas precisamente, na capacidade de estabelecermos as relações entre os fatos que estes nos trazem na busca de elucidar os problemas propostas.

A mediação ganha importância por sua relação estreita com a totalidade, pois é através dela (mediação) que poderemos estabelecer as conexões com a realidade.

A categoria mediação é fundamental por estabelecer as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a realidade. A

totalidade existe nas e através das mediações, pelas quais as partes específicas (totalidades parciais) estão relacionadas, numa série de determinações recíprocas que se modificam constantemente. (MASSON, 2012, p. 4).

Por fim, a autora completa seus destaques para as categorias práxis e contradição como sendo essenciais na compreensão das relações humanas presentes nessas análises especialmente destacando-as como a própria ação humana e sua historicidade,

A práxis representa a atividade livre, criativa, por meio da qual é possível transformar o mundo humano e a si mesmo. A contradição promove o movimento que permite a transformação dos fenômenos. O ser e o pensar modificam-se na sua trajetória histórica movidos pela contradição, pois a presença de aspectos e tendências contrários contribui para que a realidade passe de um estado qualitativo a outro. (MASSON, 2012, p. 4-5).

4 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL – MARCOS HISTÓRICOS

De forma sintética, os quatro principais acontecimentos que marcaram a educação profissional no período republicano foram:

1. 1909 – criação das 19 escolas federais de aprendizes artífices pelo presidente Nilo Peçanha
2. 1940 - Criação do Sistema S, das leis orgânicas para a formação profissional e a reforma da educação profissional
3. 1971 – Promulgação da Lei 5.692 que torna compulsória a educação profissional de forma integrada ao ensino secundário.
4. 1997 – Reforma da educação profissional.

Embora iniciativas já viessem sendo tomadas desde a chegada dos portugueses no início do século XVI²¹, o ano de 1909 constituiu-se no primeiro marco importante para essa modalidade de ensino dado o alcance da medida. O então Presidente da República Nilo Peçanha²² criou naquele ano 19 escolas federais, através do Decreto 7.566. Distribuídas em cada capital à exceção de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, que possuía uma importante instituição voltada para esta formação, a Escola Parobé²³ e no Distrito Federal, à época localizado no Rio de Janeiro, onde o próprio presidente, enquanto governador havia criado em 1906, três estabelecimentos de ensino voltados para este tipo de formação.

Os critérios utilizados na distribuição das escolas foram mais políticos do que econômicos (MANFREDI, 2003, p. 84) já que a maior parte das capitais onde foram instaladas não tinha parques industriais. Acima de tudo fazia parte da barganha política para atender aos interesses dos aliados locais, com destaque à necessidade de fazer frente às oligarquias agrárias nos estados. Mas igualmente anunciava o estado brasileiro como protagonista das políticas para a expansão da educação profissional fazendo frente às iniciativas privadas. (CUNHA, 2000, p. 7).

²¹ Os jesuítas se valiam da qualificação profissional como recurso “civilizatório” voltado à obediência e submissão dos povos indígenas (ver Bryan, 2008)

²² Nilo Peçanha era vice-presidente de Afonso Pena. Com a morte desse, em 1909, assumiu a presidência da república para um mandato curto que vai de junho de 1909 a novembro de 1910. Antes disso foi presidente do Rio de Janeiro. Na sua biografia política a criação das escolas técnicas não ganha muito destaque. Seus principais feitos foram a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), o Ministério da Agricultura, Comércio e Indústria.

²³ A escola, fundada em 1906 era denominada Instituto Técnico Profissional e se vinculava a Escola de Engenharia tendo como um dos seus criadores o engenheiro João José Pereira Parobé, seu primeiro diretor, falecido em 1915, ano no qual a escola recebeu o nome de Instituto Parobé em sua homenagem.

O estado de São Paulo, nesse mesmo ano, criou sua própria rede de escolas profissionalizantes.

O decreto que cria as denominadas Escolas de Aprendizes Artífices apresentava nas considerações iniciais a justificativa da sua necessidade:

Considerando: que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência: que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime; que é um dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis à Nação. (BRASIL, 1909)²⁴

O projeto tinha como meta dar às populações marginalizadas no processo crescente de urbanização o preparo profissional que capacitasse para alguma atividade que permitisse a sua sustentação econômica.

As escolas eram direcionadas à qualificação profissional, em especial dos filhos dos operários fabris urbanos, em idades entre 10 e 13 anos. Dessa forma o governo enfrentava a pressão por educação gerada pelo crescimento das populações urbanas. A escola pública até então era destinada às elites e seus currículos serviam aos interesses das classes dominantes. Essa nova escola seria diferente, tanto em seu currículo quanto na sua proposta, servindo bem ao propósito de manter sob controle as aspirações dos trabalhadores. O modelo escolar proposto tampouco previa a possibilidade de ascensão à universidade daqueles que não pertenciam às oligarquias.

Sob o manto de um discurso de uma escola para os trabalhadores e seus filhos capacitando-os para o trabalho, anunciava a garantia de qualificação necessária para a inserção no emprego e a tarefa de auxiliar o país a crescer. Este discurso reforçou a dualidade no ensino.

Conforme aponta Schwartzman et al. (2000, p. 248) para o período,

[...] do início do século até o Estado Novo, portanto, o ensino industrial foi visto essencialmente como uma forma de educação caritativa, destinada a tirar os pobres da ociosidade, mas sem maior significação do ponto de vista econômico e social mais amplo.

²⁴ Mantida a ortografia original

Um segundo momento significativo se deu com o advento do Estado Novo. A importância da educação profissional começa a ganhar força a partir da década de 30, quando o país busca internamente uma resposta à crise capitalista de 1929²⁵.

Como resultado da grande depressão norte-americana que culminou com a quebra da Bolsa de New York, em 1929, há o enfraquecimento do setor agroexportador especialmente o empresariado rural paulista que dominava a produção de café. A saída proposta pelo governo de Getúlio Vargas foi a implantação de um modelo nacional desenvolvimentista, procurando criar uma indústria nacional de base. A partir dessas medidas outras impuseram no plano da qualificação de pessoal para essa nova indústria. Sem deixar de lado os aspectos filantrópicos, foi ampliada a função da escola profissional para o atendimento da matriz industrial que se criava. O governo federal elaborou um conjunto de medidas legais que constituíram o marco regulatório para o setor. A qualificação para o trabalho contou com o reforço da criação de um sistema próprio voltado a essa formação que culminaria em universidades do trabalho, conforme identifica Schwartzman et al. (2000).

A plataforma que sustentava essa política afirmava a necessidade da valorização do homem pela educação e pela higiene, trazendo para dentro das responsabilidades da formação para o trabalho, novas e mais amplas atribuições. O Ministério responsável por ela era o Ministério da Educação e Saúde Pública que detinha como sua função a formação física, intelectual e moral da população,²⁶ explicitando a compreensão sobre as exigências que se impunham para o perfil do trabalhador no projeto desenvolvimento industrial.

Os empresários foram chamados para atuarem na qualificação dos trabalhadores. Apesar da resistência inicial quanto ao financiamento privado dessa formação, havia um importante grupo empresarial que organizou, em São Paulo, o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), para trazer ao país a experiência da racionalização do trabalho já disseminada nos Estados Unidos, conhecida por taylorismo. Na década seguinte foram editadas as Leis Orgânicas do

²⁵ A crise de 1929, conhecida como A Grande Depressão, cujo resultado mais conhecido foi a quebra da bolsa de valores de New York (Wall Street Crash) levou o EUA à recessão econômica. No Brasil, que dependia fortemente da exportação de produtos agrícolas, em especial o café, o resultado foi devastador. Politicamente levou ao deslocamento do poder das oligarquias cafeeiras de São Paulo com a ascensão de Getúlio Vargas.

²⁶ Os Ministros dessa época foram, na ordem, Francisco Campos e Gustavo Capanema que sustentavam a necessidade de um aparelho de estado voltado à educação que garantisse a formação de um trabalhador eficiente.

ensino industrial, comercial e agrícola. Em 1942 foi criado o SENAI e, em 1946, o SENAC.

O ano de 1942 marca a reorganização da oferta da educação profissional pública. O Decreto-lei 4.078/42 estabelece o ensino profissionalizante como parte do nível médio, constituindo-se como uma modalidade. O ensino primário por sua vez volta-se exclusivamente para a formação geral.

A seleção dos alunos para os cursos técnicos de caráter industrial embora ainda levasse em consideração os aspectos sociais de carência, incluem outros tais como as aptidões físicas e mentais. (CUNHA, 2000. p 25). A proposta de reorganização do ensino profissionalizante distinguia dois tipos: um destinado aos jovens trabalhadores, os chamados cursos de aprendizagem industrial, que se realizavam em períodos reduzidos de suas jornadas de trabalho e, outro, os cursos oferecidos pelas escolas industriais, direcionados aos jovens que não trabalhavam. Estes cursos exigiam maior tempo de duração e voltava-se à formação de um ofício de modo completo. A educação escolar pós-primário se dividia em dois tipos: os cursos profissionalizantes de comércio, industriais e magistério primário sem qualquer vínculo com os superiores e os cursos secundários que preparavam para o vestibular. Os cursos das escolas industriais e do ensino comercial permitiam o ingresso no nível superior, mas restritos às áreas afins.

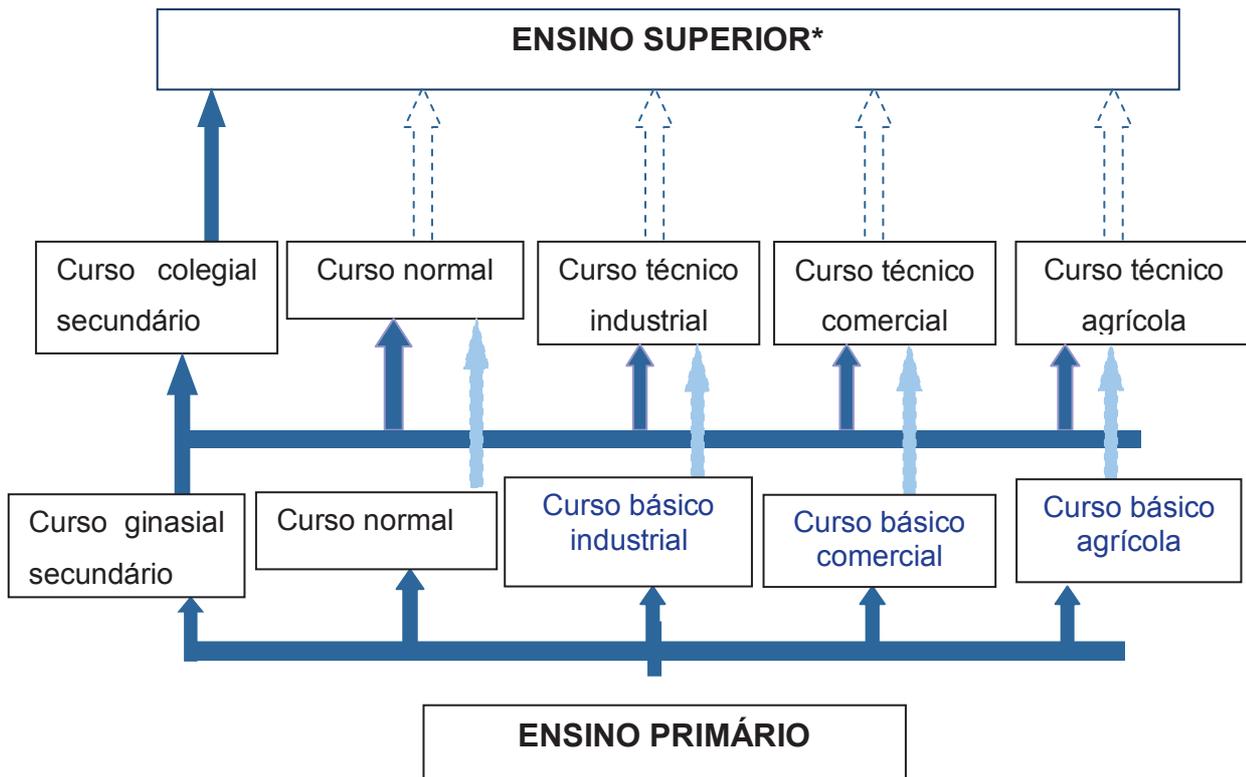
Em 1950, a Lei 1.076 permitia aos estudantes que concluíssem o primeiro ciclo do ensino industrial, comercial ou agrícola ingressar no curso clássico ou científico, desde que prestassem exame das disciplinas não estudadas naqueles cursos e que compreendiam o primeiro ciclo do secundário, conforme podemos observar no esquema da figura 1. Em 1953, a Lei 1.821 facultava o direito de ingressar em qualquer curso superior a todos os alunos que tivessem concluído o ensino técnico em qualquer ramo – industrial, comercial ou agrícola – desde que prestassem exames de adaptação.

A 1ª LDB, aprovada em 1961 incorporou uma série dessas modificações que vinham sendo feitas ao longo desse período. Tal assunto será mais bem detalhado no próximo capítulo.

Um terceiro marco significativo na história da educação profissional pública foi patrocinado pela Lei 5.692/72. Essa reforma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 tornou compulsório o ensino profissionalizante no País. A sustentação de tal medida se dava na crença de que iria romper com a dualidade

entre a formação propedêutica e formação profissional e representou a vitória de uma parte dos especialistas que discutiam a educação nacional e defendia a integração do ensino escolar com o profissional, dando ao ensino de 2º grau um caráter de formação profissional.

Figura 1 - Articulação entre níveis de ensino a partir das Leis Orgânicas de 1942 e 1946



* Aos concluintes do Curso Normal é permitido o ingresso em curso superior de filosofia; aos concluintes dos cursos Técnicos Industrial, Comercial e Agrícola é permitido o ingresso em cursos superior diretamente relacionado ao curso técnico concluído.

Fonte: Esquema construído por Lúcio Vieira, baseado em Cunha (2000a).

A década de 1970 constituiu-se em momento de tentativa de consolidação das políticas que vinham sendo traçadas pelos governos militares desde 1964. Buscavam recuperar o modelo juscelinista de desenvolvimento baseado no endividamento externo para financiar o crescimento econômico.

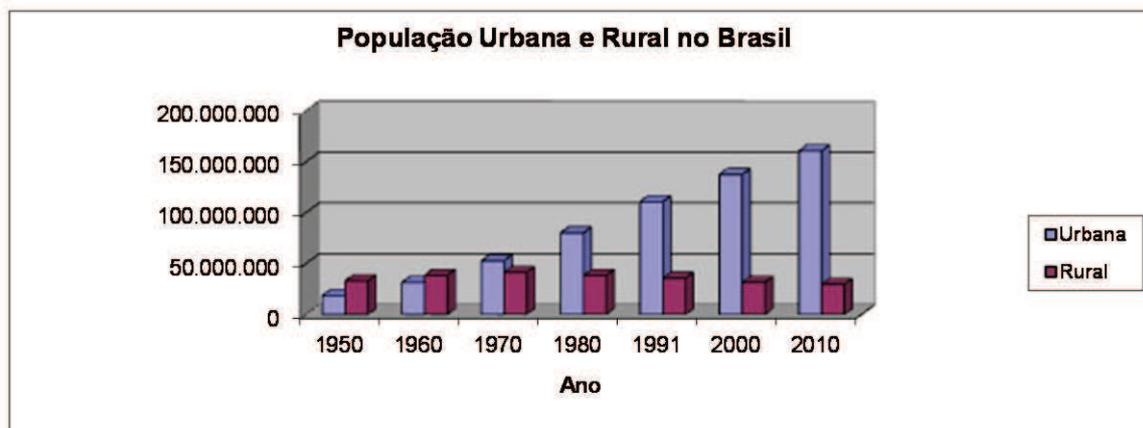
O desenvolvimento industrial contribuiu para a urbanização do país, trazendo consigo as pressões por serviços públicos com destaque para a educação superior, aspiração das camadas médias e sonho dos setores mais pobres de ascender socialmente. A Lei 5.692 de 1971 busca dar conta dos aspectos econômicos e

sociais. Ao tornar compulsória a formação técnica com o ensino secundário vende a ideia de garantia de futuro profissional aos jovens, reduzindo a pressão por vagas públicas nas universidades. Também procura garantir à indústria mão-de-obra qualificada.

No plano político tal reforma estava centrada na visão de uma urgência de formação de mão de obra qualificada, de nível médio, para atender as demandas anunciadas por um desenvolvimento econômico acelerado. Igualmente servia para contrapor a crescente pressão por mais vagas no ensino superior.

É nesse período que a população urbana no país ultrapassa a população rural conforme gráfico 2. A reforma universitária de 1968 já havia cumprido a sua parte ao "extinguir" a figura do excedente nas disputas das vagas no ensino superior público. Mas sob o aspecto educacional, as bases de sustentação eram o de matriz funcionalista do ensino de segundo grau. É importante ressaltar que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 tornou o ensino técnico equivalente ao ensino médio permitindo o acesso aos cursos superiores. (Ver figura 2 página 72).

Gráfico 2 – Variação da população urbana e rural no Brasil no período de 1950 a 2010



Fonte: IBGE

O quarto marco histórico tem na reorientação econômica dos anos 90, o seu início. Sua base econômica se dá a partir busca colocar o país no cenário internacional da modernização industrial tendo uma das consequências, o reforço da escola técnica e distinguindo-a das outras modalidades e níveis de ensino. Produto de intenso debate nacional, na LDB de 1996, ganha *status* de educação e vinculação direta ao sistema de ensino. Na carta legal adquire características próprias, envolvendo desde a qualificação profissional sem exigência de escolaridade, até os

cursos superiores de tecnologia. Dessa forma, reforça o ensino médio como nível de ensino para a formação geral, parte final da educação básica, com ênfase no ensino das ciências.

O ano de 1997 marca o início operacional da reforma para educação profissional que vinha sendo construída. O Decreto 2.208//97 constitui-se no marco regulatório do processo. As instituições públicas federais deveriam se afastar da oferta direta de cursos técnicos de nível médio, transferindo essa atribuição às unidades federadas e à iniciativa privada, com destaque às escolas comunitárias e ao sistema S. Propunha a separação da educação média da profissional, reforçando a ideia de cursos subsequentes. No campo social criava uma alternativa ao ensino superior, reduzindo as pressões decorrentes da universalização da educação básica que acabou por aumentar significativamente o número de jovens que concluíam o ensino secundário. Politicamente a União passava a funcionar como indutor das políticas públicas, instituindo diretrizes que alteravam profundamente os currículos dos cursos técnicos. Esses passaram a ser estruturados não mais a partir de disciplinas estanques, mas na definição das competências e habilidades requeridas para as áreas profissionais. As competências deveriam guardar proximidades com o perfil profissional requerido pelas empresas modernas, consumidora de tecnologia e internacionalizadas.

O novo momento que redefine o ensino profissional público no Brasil tem na nova LDB e no Decreto 2.208 de 1997 suas bases. A Lei 9.394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional passa a tratar esta modalidade de ensino como educação profissional. Em apenas quatro artigos estabelece os fundamentos que irão sustentar as políticas que se anunciava.

Após longas discussões sobre o caráter que deveria ter o ensino médio e sua relação com a formação profissional, tema que já vinha sendo tratado desde o período pré-constituente e, na sequência, pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB²⁷, durante processo de elaboração desta lei, acabou vingando a visão

²⁷ Esse Fórum era formado por cerca de 30 entidades. Destacam-se a União Nacional de Estudantes (UNE), a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Federais (FASUBRA), o Sindicato Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), o Centro de Educação e Sociedade (CEDES), a Confederação de Professores do Brasil (CPB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), (a Associação Brasileira de Imprensa ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Federação Nacional dos Orientadores de Ensino (FENOE), a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES).

de separação entre ambos. As motivações para essa opção ficam esclarecidas nos documentos que fundamentam a reforma que ocorre a partir de 2007.

A formação profissional passa a ser tanto uma modalidade da educação básica, articulada com o ensino médio, mas não necessariamente integrada a esse, quanto modalidade do ensino superior de formação tecnológica. Admitindo também a oferta de cursos sem exigência de escolarização, os chamados cursos básicos.

Fortemente influenciado pelo redesenho da educação profissional que vinha sendo feito nos países centrais sob a égide do Banco Mundial e da UNESCO, a partir do Relatório Delors, o Brasil reorienta sua política de educação profissional pública. A edição do Decreto 2.208/97²⁸ define as modalidades da educação profissional técnica de nível médio e as formas de sua oferta na rede federal, determinando os seus limites. Sinaliza para a expansão através das redes estaduais, comunitárias e sistema S e propõe a separação da educação técnica do ensino médio regular, o que irá acontecer a partir da Lei 9.649/98. Essa modalidade de educação será oferecida de forma subsequente ao ensino médio ou de forma concomitante, porém com matrículas separadas. Os pareceres do Conselho Nacional de Educação de números 17/97, 16/99 e a Resolução deste mesmo conselho de número 04/99 estabelecem as bases que serviram para profunda reorganização da educação profissional no país.

Com a vitória da oposição, em 2002, o governo retoma a discussão sobre as políticas que vinham sendo implementadas na educação profissional. Uma nova maioria se estabelece e, em 2004, é editado o Decreto 5.154 revogando o Decreto 2.208/97. As principais modificações propostas por esse dispositivo atendem aos apelos de parte dos educadores identificados com o novo governo e que preconizavam a integração do ensino médio à formação profissional sem, todavia, o caráter compulsório presente na Lei 5.692/71. Igualmente voltava a defender o governo federal como protagonista da expansão desta modalidade de ensino, ao contrário do anterior que centrava o crescimento da educação técnica pública pelos estados, o que vai se concretizar com a Lei 11.195, em 2005. No mais, todas as orientações curriculares e de construção dos cursos foram mantidas.

²⁸ O projeto de lei 1.603/96 do governo federal, que tramitava na Câmara, propunha instituir o sistema nacional de educação profissional no Brasil. Este projeto de lei, que é anterior a promulgação da LDB, é retirado pelo Governo Federal sob a alegação de que o Capítulo III da LDB contemplava seus princípios e bastaria um decreto para a sua normatização, o que acabou gerando o Decreto 2.208, em 1997 que regulamentou os artigos 39 a 42 da LDB.

O apêndice B apresenta as relações entre os principais eventos transcorridos ao longo do período de 1961 a 2011²⁹, que envolvem a educação profissional e as transformações políticas e econômicas buscando auxiliar na compreensão das modificações observado nas políticas voltadas à formação profissional.

No apêndice C a linha do tempo dispõe os principais acontecimentos desde a proclamação da primeira constituição republicana, em 1891.

4.1 A 1ª LDB e suas Reformas³⁰

A Lei 4.024/61, aprovada após treze anos de tramitação, incorporou uma série de modificações já em curso com relação à dualidade existente na educação brasileira, conforme podemos observar na figura 2. No projeto original de 1948 a educação profissional aparecia no Título VII - Da educação de grau médio, capítulo III – Dos cursos profissionais. Em 1956, no substitutivo apresentado pelo deputado Carlos Lacerda o tema passa para o Título VIII que trata da educação secundária, em seu capítulo VI agora denominado “O ensino profissional”. A Lei aprovada em 1961 tal assunto passa a fazer parte do Título VII – Da educação de grau médio, no capítulo III - Do ensino técnico.

O princípio geral quanto à oferta da educação profissional estava na sua descentralização podendo ser oferecida e gerida pelos diferentes entes federados. O ex-ministro Gustavo Capanema, deputado em 1948, defendia posição contrária na Comissão Mista propondo a centralização da organização da educação nacional. Para ele as atribuições das unidades federativas deveriam ser apenas administrativas. Após este parecer o projeto é arquivado.

Em 1951 o projeto é desarquivado, estabelecendo-se novos enfrentamentos patrocinados pelo ex-ministro Capanema do PSD³¹ e pelo deputado Almeida Junior da UDN³². O deputado Carlos Lacerda (UDN) assume a relatoria do projeto incorporando as proposições do III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, realizado em 1948, o que confronta as posições defendidas pela ABE.

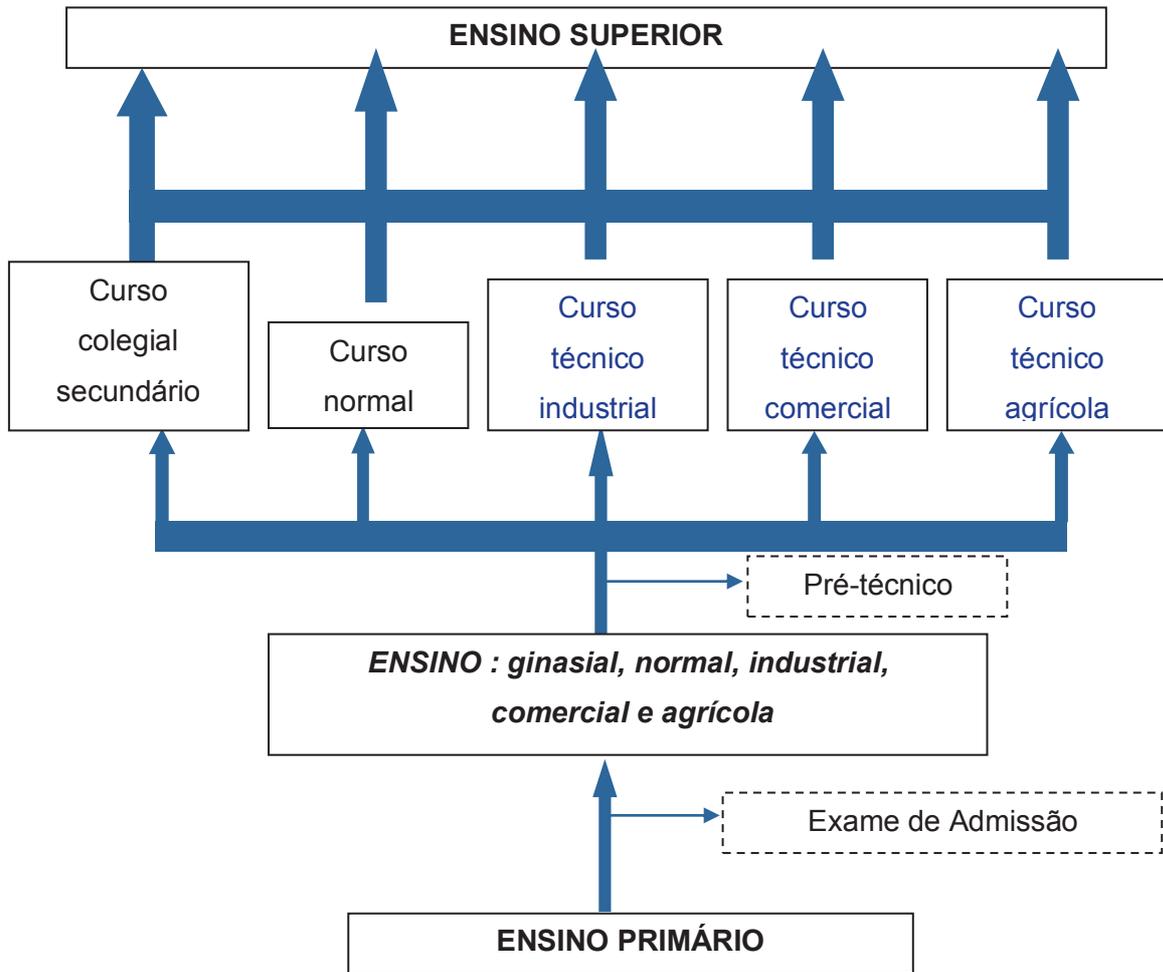
²⁹ O período escolhido tem seu início com a 1ª LDB até o início do governo Dilma.

³⁰ Esta seção foi baseada nos relatos de Saviani (2006), nos documentos que serviram de base na discussão sobre a LDB, nos Projetos de Lei e na própria LDB aprovada.

³¹ PSD – Partido Social Democrático, criado em 1945, foi importante na sustentação do governo Vargas. Elegeu os presidentes Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek.

³² UDN – União Democrática Nacional. Partido criado em 1945. Fazia oposição ao governo Vargas.

Figura 2 - Articulação entre níveis de ensino a partir da LDB de 1961.



Fonte: Esquema baseado em Cunha (2000a).

No ano de 1956 a igreja católica encabeça as ações de defesa dos interesses das escolas privadas confrontando as posições do INEP³³, dirigido por Anísio Teixeira e as posições do I Congresso Estadual de Educação Primário (1956), em São Paulo, presidido por Almeida Junior.

As acusações são de aproximação às ideias de John Dewey, tido pela igreja como marxista, e Anísio Teixeira é acusado de comunista. (SAVIANI, 2006). O confronto entre os defensores da escola pública com os que defendiam a escola privada se estende até 1961

Um novo substitutivo, apresentado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara, foi aprovado em 1960 e encaminhado ao Senado, que manteve o texto

³³ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Criado em 1937 com a denominação de Instituto Nacional de Pedagogia tendo sua atual denominação a partir do ano de 1938 quando efetivamente iniciam seus trabalhos.

aprovando-o em 1961. Neste texto final, a educação profissional passa para o capítulo III “Do ensino Técnico”, integrando o Título VII “Da educação de grau médio”. A 1ª LDB acabava por incorporar uma série de dispositivos que já vinham sendo utilizados na organização da educação brasileira. As leis orgânicas do ensino técnico, da década de 40 são exemplos disso. Conforme observamos na figura 2 ficou estabelecido que todo aluno que concluísse o ensino secundário, em qualquer uma das suas formas de oferta: colegial, normal ou técnico, poderia concorrer a uma vaga no ensino superior. No entanto mantinha algumas restrições que só foram superadas depois. Para os oriundos do colegial era facultado o direito de ingressar em qualquer curso superior. Para os demais apenas nas áreas afins. Se desejassem outra área deveriam recomeçar pelo curso colegial, conforme está na lei 4.024/61, a primeira LDB.

4.2 A Reforma de 1971 – Lei nº 5.692

A lei 5.691/71 que reforma a primeira LDB tem por fundamento o ajustamento para manter e dinamizar a ordem socioeconômica. (SAVIANI, 2006). Sob o comando do coronel Jarbas Passarinho, Ministro da educação à época, tendo como coordenador o padre Jarbas Vasconcelos, o grupo de trabalho designado pelo general Emílio Garrastazu Médici, estabeleceu suas características gerais:

- Integração vertical dos graus, níveis e séries do ensino e das atividades, áreas de estudo e disciplinas. E integração horizontal entre os ramos de ensino e as áreas de estudo e disciplinas.
- Unidade de formação geral com a profissional
- Variedade curricular; metodologia apropriada a cada nível de ensino, aproveitamento de estudos realizados, adequação do ensino à idade, ao interesse do aluno, a capacidade do estabelecimento de ensino e o nível socioeconômico das regiões. Possibilidade de matrículas por disciplinas. Ensino de 1º grau de 8 anos, com formação geral. Ensino de 2º grau (3 ou 4 anos) profissionalizante.

A estrutura final aprovada está representada na figura 3. Podemos verificar importantes modificações. A primeira delas refere-se à possibilidade de acesso a

qualquer curso superior dos alunos oriundos do ensino de 2º grau e a segunda foi a transformação desse nível de ensino em profissionalizante de forma compulsória.

Figura 3 - Articulação ente níveis de ensino a partir da Lei 5.692/71



Fonte: Elaboração do autor, a partir do texto da Lei.

Diante do fracasso da experiência da formação profissional compulsória decorrente da crescente resistência da classe média e superior, da mudança do quadro econômico que se apresentava com claros indicativos de recessão e desemprego, da inflação crescente numa conjuntura internacional desfavorável e do aumento da insatisfação popular com o recrudescimento da luta contra a ditadura, esta lei acabou por ser modificada. Em 1982, a Lei 7.044, retirou o caráter compulsório da profissionalização do ensino de 2º grau.

4.3 A Democratização, a Nova Constituição e a 2ª LDB

Com a retomada da democracia, a luta por uma nova LDB ganhou força. A primeira proposta apresentada à Câmara Federal pelo deputado Octávio Elísio em 1988, Projeto de Lei no 1.258/88, constava de 83 artigos distribuídos em 10 títulos. Nessa versão não há destaque à educação profissional e sequer, em qualquer dos seus artigos, propõe como parte integrante das tarefas da educação nacional a formação profissional.

As referências à formação técnica são observadas no artigo 35, que trata do ensino secundário indicando que a formação deve ser “[...] politécnica necessária à compreensão teórica e prática dos fundamentos científicos das múltiplas técnicas utilizadas no processo produtivo.” (Diário do Congresso Nacional, 29/11/1988) e no artigo 37, que reforça o entendimento de que nesse nível de ensino não haverá profissionalização: “Os currículos das escolas de 2º grau abrangerão obrigatoriamente além da língua nacional, o estudo teórico-prático das ciências e da matemática, em íntima vinculação com o trabalho produtivo”. (Diário do Congresso Nacional, 29/11/1988). O parágrafo único estabelece que “As escolas de 2º grau disporão de oficinas práticas organizadas preferencialmente como unidades socialmente produtivas.” (Diário do Congresso Nacional, 29/11/1988). Portanto, a educação nacional não tinha como uma das suas atribuições a formação profissional.

A presença das ideias como ensino médio politécnico tendo como base o trabalho como princípio educativo e a escola unitária, podem ter contribuído para que o Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB, que as tinham como suas bandeiras, acreditasse em uma grande transformação na educação por essa via. Na visão dos proponentes tais modificações seriam capazes de superar a situação de desigualdade que existia na qualidade das escolas públicas e privadas.

O primeiro projeto recebeu inúmeras emendas e foram apresentados outros tantos para substituí-lo. Após dois anos de intensas negociações e disputas de concepção, em junho de 1990, um novo substitutivo, tendo como relator o deputado Jorge Hage, foi aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados.

No substitutivo o tema formação profissional é tratado tanto no capítulo X - *Do ensino médio*, como no capítulo XI - *Da formação técnico-profissional*. No artigo 53 parágrafo 2º do Capítulo X, que trata do ensino médio diz:

Independentemente da regulamentação de outras, ficam definidas as modalidades Normal e Técnica, como áreas de educação profissional que poderão ser oferecidas pelas instituições de ensino médio em todo o país que, quando dedicadas exclusivamente a uma dessas modalidades, usarão a denominação de Escola Normal ou Escola Técnica. (HAGE, 1990).

O mesmo artigo, no parágrafo 4º é explicado o papel que assume a modalidade Técnica:

A modalidade Técnica se destina a preparar pessoal técnico de nível intermediário, habilitado para atuar em equipes de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, no processo produtivo e na prestação de serviços à população, devendo o currículo abranger, além da formação básica comum, conteúdos tecnológicos específicos, necessários às especializações técnicas oferecidas, que serão definidas pelo sistema de ensino. (HAGE, 1990).

O parágrafo seguinte estabelece a carga horária mínima para esta modalidade de ensino em 3.200 horas distribuídas em 4 anos e acrescida de um semestre letivo de estágio supervisionado.

No artigo 54 fica admitida a possibilidade da formação profissional de nível médio em caráter de formação continuada, destinada, a qualquer tempo, aos egressos do nível médio. Um aspecto interessante está no parágrafo 3º que admite que os estudos realizados na educação profissional deste nível poderão ser aproveitados no nível superior da mesma área e vice-versa.

É referido, no parágrafo 4º deste mesmo artigo, o Conselho Nacional de Formação Profissional, tratado posteriormente no capítulo XI – Da Formação Técnico-profissional em seu artigo 59, onde ficam definidas as suas competências.

A crítica apresentada por Saviani (2006), embora reconheça como avanço a inclusão da formação técnico-profissional na LDB por entender que ajuda a superar o dualismo, conforme sua afirmação

[...] isto concorre para superar o dualismo caracterizado pela existência do sistema nacional de formação de mão de obra, localizado no Ministério do Trabalho, paralelamente ao sistema educacional [...], (SAVIANI, 2006, p. 66).

também indica que a permanência de um Conselho Nacional de Formação Profissional no artigo, em posição paralela ao CNE, mantém o dualismo que pretendia superar.

Percebe-se neste momento de disputa a recuperação da formação profissional como atribuição da educação nacional para além do ensino médio. O capítulo XI do substituto Jorge Hage, ao fixar as formas de oferta da educação profissional, reforça a ideia de que se trata de uma modalidade de educação independente do ensino regular, inclusive devendo ser oferecido fora do sistema regular de ensino, em instituições especializadas ou no próprio ambiente de trabalho. Esta modalidade não

concorre e nem substitui a educação regular, servindo para proporcionar meios para prover a existência material do sujeito.

O parágrafo 5º do artigo 56 estabelece que “A formação técnico-profissional será planejada e desenvolvida para atender às necessidades identificadas no mercado de trabalho, tendo em vista os interesses da produção e as necessidades dos trabalhadores e da população.” (HAGE, 1990). Esta formulação permaneceu a mesma no projeto original do senador Darcy Ribeiro.

O artigo 57 admite que os estabelecimentos de ensino médio dos sistemas de ensino regular ofereçam excepcionalmente, quando autorizados e sob a forma de cursos de extensão, a formação profissional. Também neste projeto está prevista a criação, por lei estadual, dos Centros Públicos de Formação Técnico-profissional. Indicando claramente que essa passa a ser uma atribuição das unidades federadas. Admitindo que empresas e entidades da sociedade civil possam manter unidades com esta destinação.

Ao criar o Conselho Nacional de Formação Profissional nos moldes do CNE estabelece um sistema paralelo e independente de formação, prevendo inclusive, em cada estado, órgãos colegiados com representação correspondente ao Conselho nacional com as finalidades de formulação, coordenação e supervisão das políticas para esta formação (artigo 60, parágrafo 2º, igualmente, para município com mais de 100 mil habitantes a admissibilidade de colegiados semelhantes).

A composição desse Conselho Nacional fixa, conforme o mesmo artigo, em seu caput, a representação de trabalhadores, empregadores, Ministério do Trabalho, da Educação, Planejamento, Ciência e Tecnologia, secretarias estaduais da educação e do trabalho e professores de reconhecido conhecimento indicados por entidades previstas na composição do CNE. O artigo 61 ainda determina que as fontes de financiamento da formação profissional sejam distintas daquelas que servem à educação regular. Este projeto possui 172 artigos.

De forma concomitante ao debate que ocorria na Câmara dos Deputados, o Senado resolveu tomar para si a iniciativa de propor uma nova LDB. Em 1992, já na nova legislatura, o Senador Darcy Ribeiro apresentou à Comissão de Educação do Senado projeto de Lei de Diretrizes e Bases. Nesse projeto há a preocupação com a organização da formação profissional. O título V, no capítulo VII cuja denominação é “Da formação técnico-profissional” dedica dois artigos para este fim. O artigo 40 diz que o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental e médio, bem como o

trabalhador em geral, jovem ou adulto, conta com a possibilidade de acesso à formação técnico-profissional específica. O parágrafo 1º determina que esta formação seja “planejada e desenvolvida para atender as necessidades do mercado de trabalho, tendo em vista os interesses da produção e as necessidades dos trabalhadores e da população”, o que já previa o projeto aprovado pela Câmara. O artigo 41 indica ao poder público a tarefa de oferecer, em suas instituições profissionalizantes, cursos aos alunos das escolas públicas e privadas não condicionados à escolaridade.

Na busca de estabelecer as relações entre a formação geral e profissional, o artigo 35 define os objetivos desse nível de ensino. O inciso III diz que uma das finalidades será a preparação básica para o trabalho e a cidadania (ideia mantida na Lei aprovada.). Nessa versão, a educação escolar foi separado em educação infantil, ensino fundamental de 5 anos, ensino médio dividido em ginásio com cinco anos de duração prevendo a formação cultural geral e profissional de nível médio e uma etapa denominada cursos preparatório para o ensino superior, posterior ao ginásio, com duração de um ou dois anos, segundo as exigências da carreira. E por fim o ensino superior.

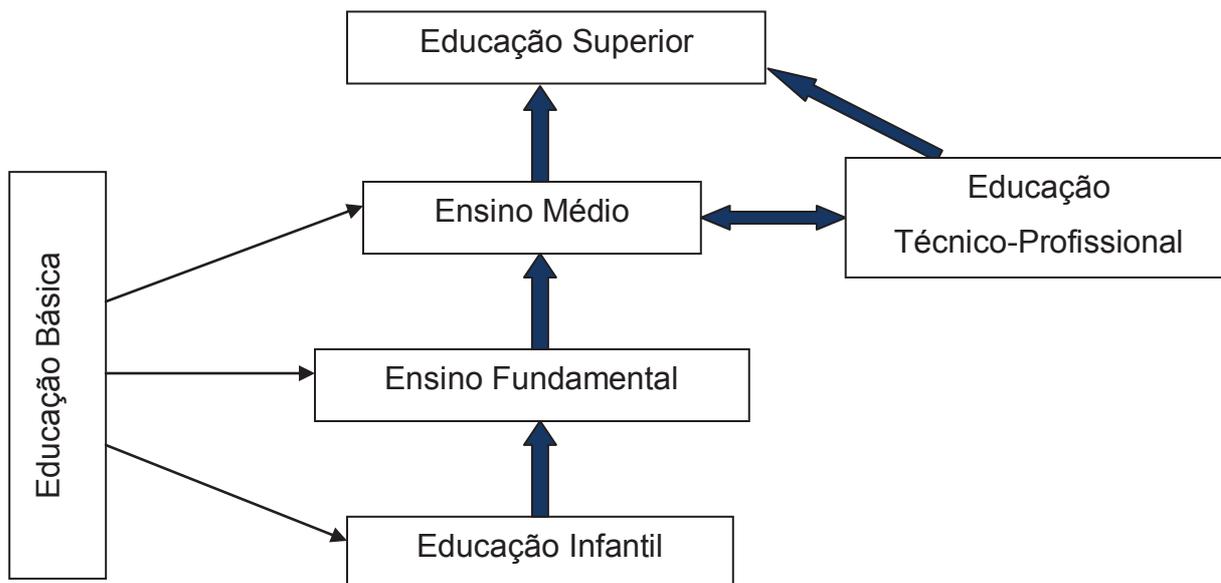
O artigo 36 diz ainda que,

O ginásio, além do seu currículo básico, de língua vernácula, matemática e ciências, desenvolve práticas educativas de enriquecimento, através de clubes, incluindo o ensino de línguas e atividades pré-profissionalizantes e profissionalizantes.
(SAVIANI, 2006, p. 138).

Enquanto no Capítulo VII, que trata explicitamente da formação técnico-profissional, não há referência à escolarização mínima necessária.

A aprovação da Lei 9.394 em 1996 expôs a dificuldade de estabelecer o papel da educação profissional. As disputas de concepção, em especial na relação que esta formação estabeleceria com os demais níveis de ensino, de certa forma impediram que este instrumento legal pudesse detalhar a sua organização, responsabilidades pela oferta e financiamento. A figura 4 apresenta como ficou a articulação entre os diferentes níveis de ensino na nova LDB.

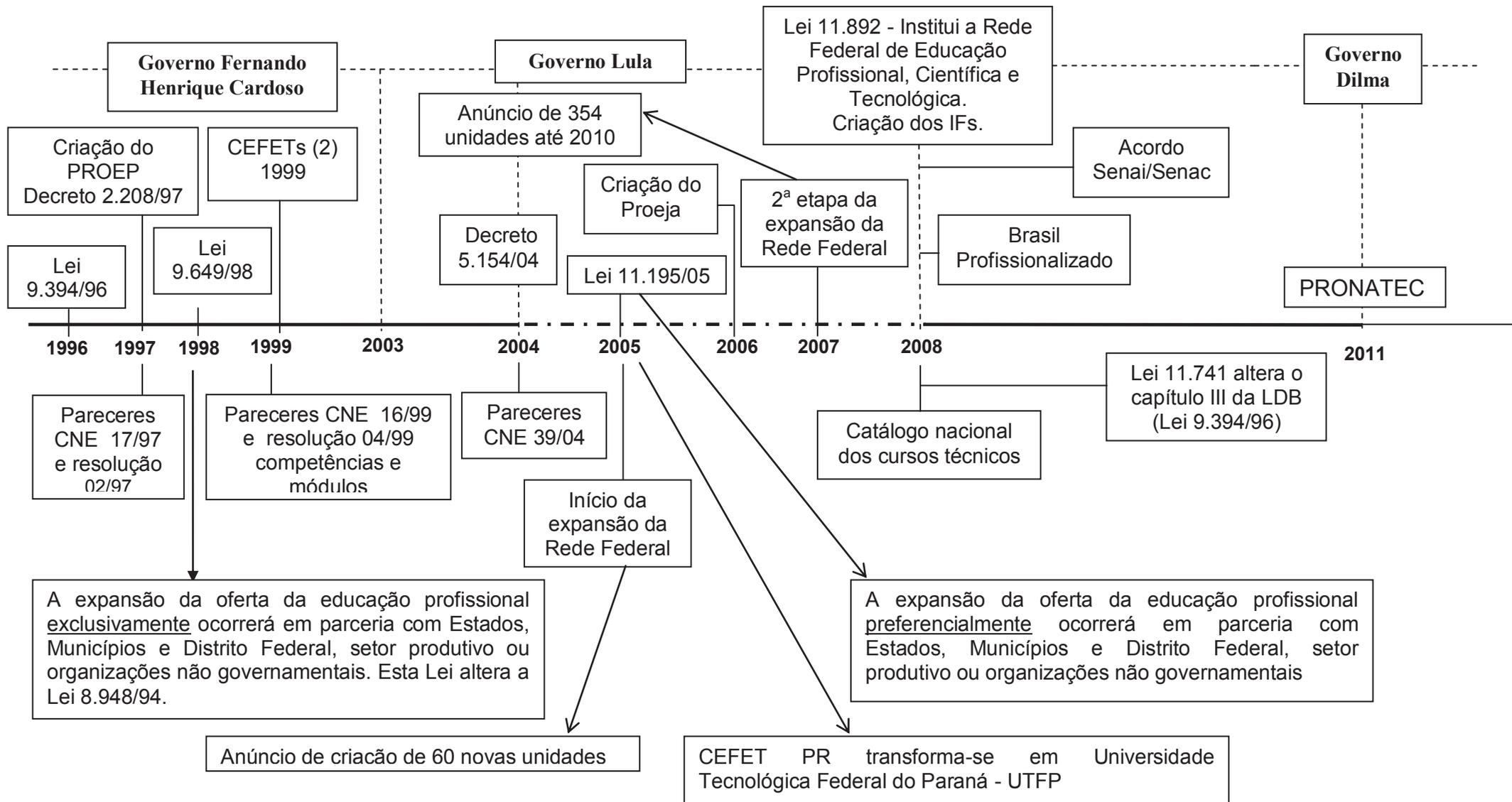
Figura 4 - Articulação ente níveis de ensino a partir da LDB, Lei 9.394/96.*



* Os cursos especiais previstos no Art. 42 dessa Lei e definidos no Decreto 2.208/97 como de nível básico e, posteriormente no Decreto 5.154/04 como curso de Formação Inicial e Continuada (FIC) não são necessariamente vinculados à escolarização.

Fonte: Elaboração do autor

Quadro 2 - Linha do Tempo - de 1996 até 2011 - Projetos em disputa



Elaborado por Lúcio Olímpio de Carvalho Vieira

5 CONCEPÇÕES EM DISPUTA

As formas escolhidas pelo país para a organização da formação profissional técnica de nível médio variaram ao longo do tempo e de acordo com a opção política de cada governo. Nos últimos 15 anos, em especial pós-LDB, foram adotadas políticas para a educação profissional que oscilaram entre a descentralização e a centralização dessa oferta pelo governo federal, caracterizando, em parte, a adesão aos programas internacionais.

Podemos distinguir os três períodos já identificados anteriormente e um possível quarto em construção. O primeiro período que se estendeu de 1996 a 2004 foi caracterizado pela redução da união como ofertante principal da educação profissional, redistribuindo essa tarefa entre as unidades federadas, o sistema S e o setor comunitário; o segundo período que começou no final de 2004 e terminou em 2008 tem como sua principal marca a retomada da centralização na definição das políticas e na ação direta da oferta dessa modalidade de ensino, procurando dar à rede federal protagonismo no processo, o terceiro que teve na redefinição do papel do estado nessa oferta sua principal característica e parece ser a transição para um novo momento que se iniciou em 2011 com a criação do PRONATEC, tendendo novamente à descentralização direcionada para a prática de financiamento público que tanto serve à esfera estatal, inclusive a própria rede, quanto às redes estaduais, ao sistema S e às escolas privadas.

Procurando identificar as bases que sustentaram as mudanças nas políticas, em cada momento histórico, vamos encontrar, no primeiro período apontado acima, como marcos regulatórios, o Decreto 2.208/97, que separa o ensino médio da formação profissional e a Lei 9.640/98, que redefine o papel da rede federal na oferta dessa modalidade de ensino. A partir dessa data a expansão da rede federal só poderia ocorrer em parceria com as unidades federadas, municípios, setor produtivo ou com organizações não governamentais (escolas comunitárias).

Observamos uma profunda reorientação também quanto à qualidade dessa oferta. Os cursos passaram a ser organizados em áreas profissionais e seus currículos estruturados a partir das competências próprias de cada uma destas áreas. Assim procurava estabelecer um novo padrão de formação profissional que se descolava do ensino médio regular e se direcionava para uma formação flexível, adaptável às variações do mercado.

O governo seguia as orientações emanadas dos organismos internacionais para o setor, tanto como regulador da oferta desse serviço público, quanto ao tipo de formação a ser oferecida, em conformidade com o requerido pelos mercados emergentes e consumidores de tecnologia. Os recursos para a implementação dessa política tiveram origem em parte no Banco Mundial e, juntamente com os recursos do MEC e do Fundo de Amparo aos Trabalhadores, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (FAT/MTE), constituiu, o montante que deu forma ao Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP).

O Estado brasileiro assumia a função de gerenciador das políticas orientadas à formação profissional tanto técnica, de nível médio, quanto às de nível superior, sob a forma de tecnólogos bem como àquelas que dispensavam escolarização, os chamados cursos básicos, voltados à qualificação.

Há um claro empenho em estabelecer uma grande rede de escolas públicas estaduais e comunitárias que, após o aporte inicial de recursos são recomendadas a prestarem serviços e se remunerarem por eles para a sua manutenção. Talvez seja um dos momentos mais marcantes na política brasileira de ingresso nos padrões internacionais de transformação do serviço público em um modelo do tipo “quase mercado”. A exemplo do que já acontecia nos Estados Unidos e na Europa este movimento há algumas décadas deslocava-se do *welfare state*³⁴ em direção ao *workfare regime*³⁵.

Mesmo num quadro político partidário de viés conservador, importantes setores vinculados ao governo e à educação em especial, disputavam a concepção de que era possível construir uma alternativa que não necessariamente passava pela desestatização total desse tipo de serviço preconizada pelos setores privatistas. O primeiro esforço foi o de incentivar as unidades federadas a criarem as suas redes, por meio do financiamento para a construção de escolas, aquisição de equipamentos e formação de professores. O segundo foi pelo forte investimento nas escolas comunitárias como forma de, reduzindo a presença do Estado, ampliar o caráter público e controle social sob essas escolas.

³⁴ *Welfare state*: estado do bem estar social, expressão que designa o modelo de política adotado no pós-guerra na Europa ocidental. Parte do pressuposto de que todo o cidadão tem direito a um conjunto de bens e serviços que deve ser garantido pelo estado.

³⁵ *Workfare regime*: ideário do regime neoliberal com forte influência norte-americana. Baseia-se no atendimento das necessidades sociais pelo estado tendo o cidadão que dar em troca trabalho direto ou o cumprimento de metas estabelecidas pelo governo para fazer jus aos benefícios. (PEREIRA, 2012).

É nesse período, em especial a partir de 1999 se estendendo até 2002, que são transformadas em CEFETs as escolas técnicas federais, reforçando, de forma aparentemente contraditória, a presença do Estado na oferta da educação profissional, em especial direcionado aos cursos tecnológicos e bacharelados (ver quadro 2). Foram mais de 20 instituições com este novo status, denunciando as disputas presentes no interior do governo.

O Ensino Médio era desafiado a acompanhar as transformações observadas nos processos produtivos, nas consequentes modificações nas relações de trabalho e na própria sociedade. Este desafio se traduziu na exigência de currículos mais dinâmicos direcionados ao desenvolvimento das capacidades de resolução de problemas, para aprender continuamente e de forma autônoma, ter iniciativa e criatividade. São competências que se diluíam, quando existiam, nas tarefas escolares cuja exigência maior era da memorização. As novas orientações aparecem nos Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio e serviram de base para a Matriz Referencial do ENEM³⁶

Na perspectiva do governo, a distinção entre o ensino médio e educação profissional reforçava ambas e permitia que o ensino médio reestabelecesse a sua função prevista no artigo 35 da LDB, retirando dele a exigência de prematuramente definir profissões dos jovens.

Mas num país de atraso no processo de escolarização e das grandes desigualdades sociais, que mantinha elevados índices de repetência e distorção série-idade, a necessidade de atender os adultos jovens sem a escolarização desejada e necessária para a formação técnica de nível médio, tornaram necessárias as possibilidades de concomitância ou mesmo a integração entre as duas formações.

Esse conflito acirrou as disputas entre as formas subsequentes e integradas, mas não de forma concorrente positiva, mas na perspectiva de destruição de uma experiência por outra, fruto das distintas concepções sobre o papel que cada uma reservava à educação profissional.

No período que se segue, com a eleição de um governo de espectro mais progressista apoiado pelos setores da esquerda nacional, descortinam-se novas

³⁶ ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio criado em como instrumento de avaliação de larga escala em 1998 e em 2009 foi transformado em prova de acesso ao ensino superior.

expectativas, principalmente alimentadas pelos grupos que se opunham tanto à descentralização da oferta quanto aos aspectos ligados ao currículo dos cursos.

Mas também é nesse momento que se acirraram os confrontos entre os reformadores e os contrarreformadores³⁷, que configuravam os grupos de atuação presentes no campo em disputa. Os primeiros defendiam a organização da educação profissional separada do ensino médio e a estrutura curricular por competência, enquanto os outros sustentavam a necessidade da retomada pela rede federal da oferta desta modalidade de ensino, a integração entre o ensino médio e técnico e a qualificação profissional como orientadora dos currículos. Esse segundo grupo identificava nas competências a submissão aos interesses do mercado. O resultado desse embate levou a uma situação híbrida. O período que tem início em 2004 quando foi revogado o Decreto 2.208/97 e promulgado o Decreto 5.154, levou a possibilidade de oferta da educação profissional integrada com o ensino médio sem, todavia, alterar os dispositivos que sustentavam as competências profissionais como ordenadoras dos currículos.

Os chamados setores mais afinados com a nova proposta ou a intelectualidade orgânica, que sustentaram o discurso renovador, baseado na credibilidade do novo governo construída historicamente, coube a função de dar a sustentação ideológica às teses que criticavam as reformas propostas anteriormente e que propunham novos caminhos.

Contrariando a expectativa de uma nova hegemonia em curso, essa ação foi incapaz de provocar as rupturas necessárias para essa que seria, na visão dos seus ideólogos, um caminho revolucionário na educação, como veremos adiante.

No curso das medidas com vistas à retomada do protagonismo federal, em 2005, foi editada a Lei 11.195 que alterou o dispositivo legal de 1998 que impedia a rede federal de se expandir sem o estabelecimento de parcerias com outras esferas administrativas. Nessa nova Lei a palavra exclusivamente foi trocada por preferencialmente. A partir de 2005 foi dado início de um novo programa de expansão da Rede Federal com o anúncio de criação de 60 novas unidades, sob a forma de novos CEFETs ou suas Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs).

³⁷ A expressão *reformadores* é utilizada para identificar aqueles que propuseram as reformas a partir de 1997 e a expressão *contrarreformadores* refere-se àqueles que se opunham às mudanças propostas sem, todavia, ainda constituírem-se em um grupo com uma proposta alternativa, algo que só vem a ocorrer a partir de meados de 2004.

Neste mesmo ano o CEFET/PR³⁸ é transformado em Universidade Tecnológica afastando-se do projeto governamental que propunha o aumento de vagas nos cursos técnicos de nível médio.

A falta de clareza ou de consenso entre os diferentes grupos que disputavam a hegemonia, quanto ao caminho a ser trilhado, levou a uma grande dispersão de esforços. Enquanto de 2001 a 2004 tivemos um crescimento nas matrículas da educação profissional técnica de nível médio em mais de 200 mil (ver tabela 3) sendo que em torno de 26.000 são da rede federal, no período entre 2005 a 2008 há uma importante queda no número de matrículas da rede federal, expondo as dificuldades do sistema.

Os dados obtidos no primeiro momento do segundo período colocaram em cheque as políticas que vinham norteando as ações do MEC para a educação profissional. A ausência de resultados significativos, a resistência das redes estaduais em adotar as políticas produzidas no âmbito do MEC e a baixa adesão da rede federal a essas políticas acabaram por redirecionar os programas.

A queda da eficiência das escolas federais contribuiu para a construção de uma nova hegemonia. Indicador importante dessa mudança é a aceitação pelo governo dos pleitos apresentados pelos gestores da educação profissional das unidades federadas³⁹ alterando as bases do Programa Brasil Profissionalizado que vinha sendo gestado.

O terceiro período inaugura-se em 2008 com a promoção de novas ações: o Programa Brasil Profissionalizado, exclusivamente para promover o financiamento da expansão da educação profissional nos estados, a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) e o Termo de acordo com o sistema S⁴⁰, que exigia o oferecimento de cursos técnicos gratuitos.

³⁸ Em 1978 foram criados três Centros Federais de Educação e Tecnologia (CEFET) nos estados do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Estas instituições reivindicaram a transformação em Universidades Tecnológicas. Apenas o Paraná obteve esta autorização. Os demais CEFETs, criados desde então, e as escolas técnicas federais foram instados a aderirem ao projeto da criação dos Institutos Federais, em 2007. Os CEFETs de Minas e do Rio resistem até hoje a exemplo de algumas poucas escolas federais como as vinculadas à Universidade Federal de Santa Maria.

³⁹ Em janeiro de 2007, os gestores da educação profissional das unidades federadas reuniram-se com o Ministro da Educação, Fernando Haddad, reivindicando o respeito às políticas locais de oferta dessa modalidade de ensino sem prejuízo ao financiamento do Brasil Profissionalizado. O Ministro, contrariando a posição da Secretaria da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, aceitou as ponderações apresentadas.

⁴⁰ Este acordo foi firmado em 2008.

Tabela 3 - Matrículas na educação profissional no Brasil, total e por dependência administrativa, de 2001 a 2011.

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2001	56.579	159.745	15.412	230.522	462.258
2002	72.249	187.196	19.698	285.899	565.042
2003	79.484	165.266	19.648	324.985	589.383
2004	82.293	179.456	21.642	392.702	676.093
2005	83.762	188.042	23.545	411.914	707.263
2006	79.878	233.710	23.074	408.028	744.690
2007	82.573	215.252	23.819	371.966	693.610
2008	77.074	257.543	29.191	431.651	795.459
2009	86.634	271.128	25.695	477.657	861.114
2010	89.219	289.653	23.379	522.420	924.670
2011	97.610	313.687	22.335	559.555	993.187

Fonte: Censo da educação básica (de 2001 a 2011), Inep/MEC

Essas ações constituíram a base das modificações operadas nas políticas para a educação profissional e reforçaram a intervenção do governo federal no setor. Não só pela centralização na definição dos parâmetros para a aplicação dos recursos financeiros, mas também pela exigência à adoção das políticas emanadas pelo MEC, em especial no que se refere à oferta da educação profissional integrada ao ensino médio, principalmente sob a forma do PROEJA.

Paradoxalmente, frente a sua intenção de firmar a sua independência frente aos ideários internacionais, o governo estabelece a exigência da adesão dos estados e municípios, interessados em ter suas redes financiadas pelo poder central, ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁴¹.

O Programa Compromisso Todos pela Educação, criado por iniciativa da FIESP⁴², em 2006, é, em parte⁴³, uma das expressões locais das definições das conferências internacionais patrocinadas pela UNESCO, em Jomtien, Tailândia, em

⁴¹ Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.

⁴² Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

⁴³ Digo em parte, pois enquanto a UNESCO propunha uma grande mobilização mundial em direção à garantia do acesso e permanência na escola para todos (com destaque às comunidades mais pobre e às mulheres), enquanto o Compromisso Todos pela Educação focava principalmente na melhoria dos indicadores educacionais.

1990 cuja continuidade se deu em Dakar, no Senegal, em 2000, denominada *Education for All*⁴⁴.

Aqui parece que observamos um reforço do comportamento híbrido. Por um lado ações definidas a partir de determinantes externos, oriundos das agências internacionais, tanto de fomento quanto patrocinadora de políticas que orientam o estado como regulador dos serviços, exigindo o cumprimento de metas de qualidade e, por outro, ações apontando para medidas de recuperação da rede federal no seu papel de agente ativo tanto na oferta como articuladora das políticas educacionais.

A expansão observada a partir de 2008 até 2011 ilustra a nova tentativa do governo federal, em sua política centralizadora, de fazer com que a sua rede passe a ter importante participação na oferta da educação profissional técnica de nível médio. O primeiro ato foi a de convencer os CEFETs em transformarem-se em IFs, trazendo essas instituições para a sua jurisdição política. A partir delas outras foram sendo criadas, seguindo motivações ora políticas, ora técnicas.

Há um aumento no número de matrículas, em especial nas modalidades subsequente e concomitante, embora as duas não privilegiadas pelo governo que optava pela forma integrada. Foram quase 300 mil novos alunos no total, sendo desses cerca de 15 mil nas escolas federais.

Os Institutos Federais ganharam visibilidade com o anúncio, em 2007, de 354 novas unidades de escolas federais que acabaram por exercer um forte apelo à educação técnica, muito por conta da interiorização desses estabelecimentos. Por seu turno, o sistema S passou a oferecer milhares de vagas gratuitas dentro do Programa Gratuidade, compromisso firmado com o Governo Federal.

Paulatinamente a rede federal foi se afastando da oferta privilegiada da educação profissional. Os novos Institutos Federais assumem cada vez mais a função de ofertar cursos tecnológicos de nível superior, licenciaturas na área das ciências da natureza e bacharelados, em especial nas engenharias, a exemplo do que orientava as políticas de criação dos CEFETs, em 1999.

⁴⁴ Estas conferências tinham com principal foco a extensão do acesso à educação a todos. A meta era atingir os compromissos assumidos pelos países presentes até 2015. Este encontro assumiu para si alguns dos objetivos traçados no encontro das nações denominado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e destacando, a partir de encontro de Dakar as 6 metas para a educação: Meta 1: Expandir cuidados na primeira infância e educação; Meta 2: Fornecer obrigatório e gratuito o ensino primário para todos; Meta 3: Promover a aprendizagem e habilidades para a vida para os jovens e adultos; Meta 4: aumento de alfabetização de adultos em 50 por cento; Meta 5: alcançar a paridade de gênero até 2005 e a igualdade de gênero, em 2015; Meta 6: Melhorar a qualidade da educação.

Nos institutos ganha força a posição pró-ensino superior e sua identidade com as universidades, algo que o projeto inicial rejeitava. Os documentos referentes aos IFs reiteradamente reforçam a expressão formação tecnológica como atribuição principal dessa instituição. O ensino técnico aparece na legislação, como exigência de oferta de no mínimo 50% das vagas, quase como uma concessão do governo aos grupos remanescentes do período anterior. As próprias políticas de exigência de titulação ao nível de pós-graduação *strictu senso* para os concursos de docentes para essas instituições ajudam a conformar perfil dos professores.

As mudanças que observamos nos Institutos ganham expressão num possível novo período que se apresenta a partir de 2011 acompanhado pela aprovação do PRONATEC. Esse programa redireciona boa parte dos recursos públicos para o sistema S e outras instituições de caráter não governamental incumbindo-as da oferta, principalmente, dos cursos de qualificação profissional. Também retribui financeiramente as escolas públicas, inclusive as federais, na oferta de cursos técnicos de nível médio, criando uma espécie de relações de mercado dentro do próprio sistema. Assim são trazidas para o âmbito da educação profissional as experiências de financiamento público às instituições privadas já presentes no ensino superior. Espécie de voucher que permitiria a escolha dos cursos a serem seguidos por parte dos alunos, independente da rede ofertante.

A natureza dos cursos e, em especial o seu direcionamento, trouxe a discussão sobre “politecnia” para formação escolar do jovem e tem servido de fundamento para a organização curricular da oferta de educação profissional técnica de nível médio. Aparentemente a partir da compreensão de que os currículos das escolas médias deveriam estar estruturados para e pela formação politécnica, gestores públicos vinculados à educação, no período mais recente, têm proposto uma espécie de fim da educação técnica de oferta pública, pelo menos na sua forma subsequente, cujo objetivo seja a profissionalização. Propõem a sua substituição por uma formação geral cujo princípio, em tese, estaria centrado no trabalho como princípio educativo. Esse debate que aconteceu durante as discussões da Lei 9.394/96, a LDB, parecia superado à época, no entanto retorna com força relativa decorrente de diferentes compreensões sobre o que acreditavam ser necessário para uma escola que deveria formar cidadãos.

Nosella (2007) enfrenta de bom grado este debate e o faz sob a perspectiva marxista, o que acaba por desarmar as argumentações simplistas daqueles que veem

em qualquer visão distinta da sua, a defesa dos interesses do mercado, da burguesia, dos empresários, etc. O debate é sério e exige atenção, pois da sua resolução podemos aprofundar o próprio conceito de democracia e o papel da escola nessa dimensão. Democracia por envolver as possibilidades de discussão para além dos limites doutrinários e o papel da escola dada as diferentes funções que cumprem. A compreensão de uma escola democrática passa pela escola unitária da formação do homem omnilateral, expressão marxista adotada, inclusive por Frigotto, defensor da expressão “politecnicia”, conforme lembra Nosella.

O sentido semântico da palavra politécnico ou politécnica, já que a palavra “politecnicia” não existe nos dicionários brasileiros (ou portugueses), remete ao entendimento de compreensão em várias artes ou ciências ou ainda concernente ao ensino de ciências. Mesmo quando utilizada por aqueles que atribuem a ela a formação dos trabalhadores na perspectiva histórica dos marxistas, exigiu a redefinição de seu significado para adotar o sentido de superação da dicotomia entre trabalho manual e intelectual, de acordo com Saviani, conforme explicita Nosella em seu texto.

Na sequência de sua crítica, o autor aponta os trabalhos de Gramsci como singulares para a não adoção dos termos politécnico ou tecnológico, visto que ambos deslocaram o foco de análise do ser humano para o seu instrumento de trabalho. Porém, esta também é uma das concepções em disputa.

Em sua tese de doutorado Lima (2005), aponta novas tarefas atribuídas à escola, por conta da Reforma do Estado, essas associadas às novas relações entre educação e trabalho e a responsabilização dos sujeitos pelos seus resultados:

Do ponto de vista da reforma do Estado, verifica-se que uma boa parte dela se concentra na educação. À primeira vista, o processo de desmonte da escola pública e gratuita, na perspectiva do Estado mínimo, seria o único objetivo de tais reformas. Todavia, um olhar mais cuidadoso perceberá algo mais: as conexões e o importante papel desempenhado pela educação nos processos de globalização, de reestruturação produtiva e na própria reforma do Estado. Educar seria, agora, preparar-se para o trabalho (‘mutável e flexível’) e para a nova sociedade (‘competitiva e globalizada’), responsabilidade que passaria a ser do indivíduo (‘competente e empregável’), substituindo, deste modo, os objetivos de uma educação como direito do cidadão e obrigação do Estado, voltada para a formação plena do sujeito. (LIMA, 2005, p. 143),

Se fosse dividir de algum modo em dois grandes grupos poderíamos dizer que há aqueles que defendem a educação profissional em estrita relação com o trabalho – e aqui se refere abertamente ao mercado de trabalho e consumo, e outro grupo que se alinharia à ideia de uma formação profissional orientada para o mundo do trabalho e cidadania, como destaca este autor em sua tese. No entanto parece ser um reducionismo exagerado imaginar a possibilidade dessa escolha uma vez que uma escola que forma para a cidadania necessariamente deve formar para a sua sobrevivência.

A questão aberta neste embate é que nem sempre fica claro, nas políticas adotadas e efetivadas, qual das duas vertentes se tornou hegemônica. Não trato a expressão “hegemônica” apenas no simbólico, de quem está no exercício do poder em dado momento ao qual podemos, por conta disso, rotulá-lo por outra concepção. Parece importante este alerta, pois não poucas vezes nos guiamos pelos nomes ou partidos, como se estes por si conferissem a credibilidade que gostaríamos aos projetos políticos e deixamos de nos preocupar com o que efetivamente acontece.

A comparação que podemos estabelecer entre os diferentes programas para a educação profissional que se oferecem e se desenvolvem a partir de 1997, quer como qualificação profissional descolada da escolaridade, quer sob as diferentes formas de relação com ela (concomitante, subsequente, integrado – todos de nível médio, ou tecnológico, de nível superior), servem para balizar os estudos sobre as concepções em disputa. Quando uma supera a outra efetivamente ou apenas permanece no âmbito do discurso, ou seja quando a mudança do nome significa apenas isso.

Há uma determinante que não fica esclarecida na disputa, que é a relação entre a educação profissional – expressão preferencial a partir da LDB para designar esta modalidade de ensino – e os projetos de desenvolvimento econômico e social para o país. Por um lado parece tender a esvaziar essa formação na sua relação com o desenvolvimento e interesses sociais submetendo-a a uma situação de personalização, ou seja, o benefício é pessoal, portanto de responsabilidade do indivíduo. Ao mesmo tempo ganha contornos de programas de inclusão social (não de inserção profissional), reprisando as motivações originais presentes nos discursos do início do século XX⁴⁵.

⁴⁵ Ver capítulo 4.

Esse esvaziamento cresce na medida em que os próprios contornos dos discursos ditos progressistas e comprometidos com mudanças radicais da sociedade, na busca de uma nova configuração de Estado do bem estar social, descolam a formação profissional dos aspectos econômicos, da produção da riqueza e das suas diferentes formas de obtê-la, das novas tecnologias e do necessário domínio dessas por parte dos trabalhadores.

Um aspecto relevante sobre o qual Nosella (1989) nos chama a atenção, num texto publicado pela primeira vez em 1987, chamado Trabalho e Educação, apresentado no simpósio Educação e Trabalho e discutidos na IV Conferência Brasileira de Educação, é o caráter assistencialista que muitas vezes assume a relação dos dois termos;

Observa-se que certas posições pedagógicas assistencialistas, preocupadas com o desemprego e o aumento da marginalização, ao recorrerem a soluções, como aprender a produzir objetos artesanais para venda, lembram as soluções pedagógicas rousseauianas de todos possuírem uma profissão artesanal (preferencialmente marcenaria). (NOSELLA, 1989, p. 41).

Por meio destas e outras discussões procurei aprofundar, ao longo do trabalho, a investigação, buscando estabelecer suas causas e motivações políticas.

5.1 Respostas do Estado às Demandas Sociais por Educação

O ensino superior público até a década de 70 era exclusividade de uma elite econômica urbana, parcela menor da sociedade. Mesmo a educação básica pública se destinava quase que exclusivamente aos setores médios urbanos. Os dados dos censos demográficos do IBGE e do censo escolar do MEC/INEP, quando cruzados com a urbanização brasileira, ilustram esta situação. A tabela 4 mostra a taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos no ensino fundamental frente à população em diferentes anos.

A urbanização verificada a partir da década de 1970 e a industrialização acelerada que o Brasil experimenta nesse período desencadeiam um profundo processo de alteração na constituição da população dos grandes centros. Uma população marcadamente jovem ajuda a pressionar por mudanças significativas na oferta de educação pública tanto de nível superior quanto da educação básica. A

expansão das instituições de ensino passa a fazer parte das políticas públicas dos governos para atender essa demanda crescente. Não obstante, o Estado foi incapaz de garantir a mesma qualidade que caracteriza a escola até então. A expansão se deu sem a devida cobertura de recursos para equipamentos e sem poder contar com um contingente de profissionais capacitados para manter o padrão de qualidade. Igualmente contribuíram para estas dificuldades o despreparo dos administradores e pedagogos na adequação dos currículos ao perfil dos alunos oriundos de camadas sociais até então excluídas do acesso a esse serviço público, cujas características eram estranhas ao ambiente escolar até então conhecido.

Tabela 4 - Brasil: Taxa de atendimento da população de 7 a 14 anos, no ensino fundamental e população total.

Ano	Taxa de atendimento	População total (em 1000 pessoas)
1950	36,0	51.944
1970	67,0	94.509
1980	96,4	121.151
2000	98,7	169.591
2007	97,4	183.987
2008	97,9	189.820
2010	96,9	190.756
2011	96,9	192.376

Fonte: IBGE, 2012.

Essa expansão, se por um determinado tempo foi capaz de conter as tensões sociais, a queda da qualidade provocou novas rupturas. A classe média, que se valia das escolas públicas, abandona-a e por conta disso a articulação social com o estado, que garantia o controle sobre essas instituições, reduz-se drasticamente. A falta de vivência no acompanhamento da escola dessas novas famílias de trabalhadores faz com que aumente o fosso entre o conhecimento disponível às diferentes classes sociais.

As universidades e faculdades públicas que mantinham elevado grau de excelência passaram a atender agora os jovens oriundos preferencialmente das escolas privadas, dos filhos dos setores sociais das chamadas classes A e B.

As soluções encaminhadas pelos governos nas décadas de 70-80 para conter as pressões sociais são resolvidas por dois caminhos: a oferta de um ensino básico (1º e 2º graus conforme denominação da Lei 5.692/71 que reforma a Lei de Diretrizes e Bases) compulsoriamente profissionalizante, vendendo a ideia de emprego garantido e, para o ensino superior o fim do excedente nos sistemas seletivos, via processos de seleção classificatória nas instituições públicas federais e a criação de crédito educativo para as instituições privadas.

Na década de 90 quando o país sai do período de ditadura e a nova constituição é aprovada, um novo cenário econômico e político se inaugura. Com a universalização da oferta pública de ensino e o controle da inflação, amplia-se o contingente populacional com maior poder de compra, voltando a pressionar o governo pelo acesso ao ensino superior e a uma escola de qualidade, tema que passa a balizar os debates em torno da construção de uma nova LDB.

As repostas do Estado a essa nova onda reivindicatória se dão antes mesmo do final do século com a criação de mecanismos de financiamento da educação superior por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)⁴⁶ e do incentivo à criação de novas faculdades e universidades privadas com destaque aos cursos tecnológicos (superiores, mas de menor duração). Paralelamente, propõe mecanismo de financiamento público para a criação de escolas técnicas subsequentes ou concomitantes ao ensino médio no âmbito dos estados e com forte incentivo às instituições comunitárias para administrar esta modalidade de ensino.

A concentração urbana na primeira década do novo século atinge 84%, e a universalização do ensino fundamental alcança a marca de 98% dos jovens entre 7 e 14 anos acompanhada pelo crescimento geral da escolarização da população com o número de alunos no ensino médio em torno de 9 milhões. A continuidade e ampliação das políticas públicas de distribuição de renda por meio de diferentes programas ligados à escolarização, o desenvolvimento econômico diante de um cenário internacional favorável e a estabilidade econômica são fatores desencadeantes de novos processos de busca por mais vagas nas universidades públicas e pela qualidade do ensino básico. Se a qualidade do ensino é incorporada nos discursos dos setores sociais mais esclarecidos, a busca pela ampliação de

⁴⁶ Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas.

vagas nos cursos superiores ganha as classes C e D, antes alijadas dos processos. Os novos incluídos passam a pressionar o governo. Como em épocas passadas, o estado mostra-se incapaz de dar respostas adequadas a esse movimento. Sejam por questões de alegação de impossibilidade econômica ou políticas de dar guarida a esses anseios, retomam alguns caminhos utilizados na década de 70 do século XX.

O governo cria novo sistema de crédito educativo para financiar os cursos superiores em estabelecimentos privados agora chamado de PROUNI, mantendo o Fies e, por fim, propõe nova reforma a educação básica criando o ensino médio profissionalizante. No final da década de 90 há a inauguração de nova política de reforço da educação técnica de nível médio e dos cursos tecnológicos como alternativas para o ensino superior. O PROEP passa a financiar a ampliação da oferta dessas modalidades de ensino com destaque ao esforço pela criação de escolas comunitárias e das redes estaduais. Em 2008 surgem os Institutos Federais desviando o foco das universidades e, paulatinamente torna-se o novo padrão de ensino superior para este contingente populacional de origem das novas camadas sociais recém-incluídas no mercado consumidor. Há também a replicação dos cursos profissionalizantes integrados ao ensino básico nas escolas públicas oferecidos àqueles que ainda estão distantes da inclusão sugerindo uma rápida formação profissional e perspectiva de emprego. O governo reedita os cursos de qualificação profissional optando agora pela transferência de recursos públicos para as instituições privadas privilegiando o sistema S, por meio do PRONATEC.

5.2 Educação Profissional: A Busca de um Projeto

O período que tem início em 1996, com a promulgação da LDB e a expansão da educação profissional técnica de nível médio, patrocinada pelo governo federal em sua rede, dez anos passados, merece especial atenção. O Brasil nesse ínterim experimentou profundas alterações no âmbito político com implicações para a educação profissional.

A Lei de Diretrizes e Bases promulgada naquele ano, embora não tenha sido aquela proposta pelas forças democráticas que se organizaram no Fórum Nacional em Defesa de Escola Pública, trouxe algumas modificações importantes para a

educação profissional. Os quatro artigos⁴⁷ que tratam do tema conferiram um novo *status* a essa modalidade de ensino. Primeiro por trazê-la para dentro da educação, retirando-a da esfera da formação profissional ou qualificação para o trabalho. Assim sendo, a educação profissional adquiriu personalidade própria como uma das alternativas de formação as quais os cidadãos têm direito, tanto na sequência do ensino fundamental quanto do ensino médio. Esses poucos artigos também anunciavam a dificuldade do estabelecimento das bases que deveriam nortear a sua organização e a relação com os diferentes níveis de ensino. Praticamente remeteu a necessidade de normas infralegais para a sua implantação, o que acabou ocorrendo com o Decreto 2.208/97 já discutido anteriormente e o seu substituto, o Decreto 5.154/04 também já mencionado.

Outras iniciativas do novo governo, na sua reeleição em 2007, foram adotadas no plano legislativo. Os quatro artigos da LDB que tratavam do assunto foram modificados e foi criada uma nova seção e novos artigos no capítulo II, que trata do ensino médio.⁴⁸ Dessa forma, acreditava que dificultaria modificações, na sua concepção de educação profissional, caso outro governo viesse a vencer as eleições, já que um decreto não seria suficiente para alterar a lei.

Esses dois decretos, as modificações na LDB e as políticas que vieram a ser adotadas, desde então, motivaram grandes debates sobre o equacionamento da questão da educação profissional no país e exigindo análises de suas consequências.

A racionalidade dessas políticas implantadas a partir de 2004 apontava para a retomada do grupo que defendia que o ensino médio deveria ter no seu norte a formação para o trabalho, mas não no seu sentido prático, vinculado à produção, mas no seu sentido de criação de bens materiais e imateriais, transformador da natureza e criador da própria condição humana. Também se associava à defesa de um estado que, além de regulador, também se transformasse em protagonista principal da oferta da educação profissional. Ao mesmo tempo em que buscava recompor as bases de um ensino que acreditava estar em consonância com os ideários do trabalho como

⁴⁷ São os artigos 39 a 42 do capítulo III da LDB

⁴⁸ Por iniciativa do Governo Federal o Congresso Nacional aprovou alterações na LDB pela incorporação, no texto legal de artigos que estavam dispostos o Decreto 5.154/04. Cria uma nova seção, IV-A e nesta, os artigos 36-A, 36-B, 36-C e 36-D, todos detalhando a oferta de ensino técnico associado ao ensino médio e incorpora no artigo 39 o texto deste decreto, além de outras modificações nos demais artigos do capítulo III.

princípio educativo⁴⁹, negava a racionalidade presente nas políticas anteriores, baseadas em um estado embora também regulador, mas comprometido com uma educação profissional marcadamente associada ao mercado de trabalho.

Todavia, o sucesso desse ideário não encontrou a ressonância nos meios escolares conforme acreditavam. A resistência dentro da própria rede federal se fez notar imediatamente. As poucas iniciativas ocorreram por conta de imposições superiores e o anúncio de verbas adicionais para as escolas que assim procedessem.

A saída encontrada por estas instituições foi a criação de mecanismos alternativos que não alterassem a sua dinâmica interna. Primeiramente passaram a tentar oferecer cursos técnicos em associação com escolas estaduais que teriam a responsabilidade pela formação geral. Na sequência a oferta de PROEJA, que inclusive passou a ser a principal bandeira defendida pelo próprio Ministro da Educação, em 2008, diante dos gestores da educação profissional das redes estaduais durante reunião para tratar do Programa Brasil Profissionalizado, assunto relatado no capítulo 5.3.

O conflito entre as diferentes concepções se estabeleceu frente à posição entre os possíveis papéis propostos à educação profissional técnica de nível médio. Destacaram-se àqueles que vislumbravam uma educação técnica que pressupunha o ensino médio concluído ou em desenvolvimento e que tinham como referencial o desenvolvimento de competências basilares, aquelas resultantes do debate na conferência internacional sobre educação, promovida pela UNESCO, em 1996.

O resultado dessa conferência foi apresentado por meio do documento conhecido como Relatório Delors. Nesse documento estavam identificados os principais problemas na formação de jovens e adultos e as competências que deveriam ser construídas nos cursos de formação profissional. Sublinhando aspectos que iam além dos conhecimentos técnicos, incluindo saberes associados às demandas de um novo mercado de trabalho que se constituía a partir da incorporação das novas tecnologias. Esses diziam respeito ao desenvolvimento da capacidade de lidar com situações inesperadas, da convivência com as diferenças, capacidade de liderança, iniciativa, criatividade, domínio de língua estrangeira, entre outros.

⁴⁹ Expressão utilizada pelos teóricos socialistas com destaque a Marx e Gramsci que afirmavam que o trabalho tem caráter formativo e, portanto enseja formação cultural própria. Dessa forma estabelecia a supremacia do trabalho sobre o capital, pois o trabalho não cria apenas as condições de sobrevivência material, mas também cultural, ou seja, conhecimento material e simbólico e estabelece novas bases da sociabilidade.

O grupo que se estruturava em torno da SETEC/MEC, a partir de 2003, reforçado por nomes proeminentes do meio acadêmico, criticava essa posição por considerá-la submissa aos interesses do mercado e, portanto, estranha aos objetivos de uma educação profissional na perspectiva dos interesses dos trabalhadores. Acusavam a proposta de estruturar os cursos técnicos a partir das competências identificadas no relatório da UNESCO como a negação da qualificação dos trabalhadores. Segundo esses, a estruturação proposta traria prejuízos aos trabalhadores, tanto do ponto de vista de conhecimentos quanto na capacidade de interlocução com o mercado já que as competências seriam uma transferência de responsabilidade pelo emprego ao próprio sujeito.

Este debate está longe de terminar, embora uma importante parcela dos intelectuais que criticavam a concepção da estruturação dos currículos por competência passou a reconhecê-la como incorporadora também dos interesses dos trabalhadores e assim se constituir em espaço de disputa e ressignificação. Dentro do próprio MEC persiste a defesa de um ensino médio direcionado aos jovens de até 18 anos com caráter não profissional.⁵⁰

A compreensão do MEC, em 1997, sobre o que preconizava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acerca da educação profissional era de que se tratava de uma modalidade de ensino. Envolvia desde a qualificação profissional que não se associava a qualquer exigência de escolaridade até o nível superior de tecnologia, passando pelos cursos técnicos de nível médio. Portanto, entendiam que, ao dispor sobre o tema em capítulo próprio e não no capítulo da educação básica, a legislação determinava a separação entre as duas formações. Tendo por base este entendimento, o MEC passou, por meio da SEMTEC que cuidava da educação média e técnica, a orientar a sua oferta de maneira independente.

O PROEP sustentava financeiramente as diretrizes políticas emanadas pelo Decreto 2.208/97. Também se alinhava à perspectiva de transferência da união para os estados e municípios, no âmbito público, e para o sistema S e instituições comunitárias, a tarefa prioritária de atender as demandas. A rede federal manteria os cursos que tinha, mas era orientada para a oferta de cursos tecnológicos,

⁵⁰ O professor Carlos Artexes Simões, Coordenador Geral do Ensino Médio da Secretaria de Educação Básica do MEC, em 2008, apresentou a proposta de um ensino médio polimodal centrado na oferta de um ensino médio integrado regular não profissional com ênfase na arte e cultura ou na iniciação científica, direcionado a jovens de 13 a 18 anos. O ensino médio de caráter profissional deveria ser oferecido a partir dos 18 anos.

licenciaturas e alguns bacharelados, especialmente na área das engenharias. Foi nesse período que foram criados mais de 20 CEFETs em todo país.

Todas essas escolas deveriam criar mecanismos de autogestão, a partir dos recursos recebidos pelo Programa. Uma vez instaladas, expandidas e/ou modernizadas teriam que se manter pela oferta de serviços, o que poderia indicar a expressão das políticas de gestão centrada na escola criando um “quase mercado educativo” (Barroso, 2005), no caso das escolas públicas, ou reforçando o caráter comunitário nas demais, sob o controle social e a presença do estado como regulador e avaliador da oferta.

A decisão pelo impedimento da expansão da rede federal e a opção preferencial pelas comunitárias se sustentavam na crença que seriam instituições mais próximas das comunidades e por elas gerenciadas e a elas submetidas, com maior compromisso com os projetos de desenvolvimento local. Havia a exigência de 50% de vagas gratuitas o que garantiria acesso às camadas carentes da sociedade.

Os resultados colhidos mostraram-se parcos. A maior parte das instituições comunitárias que receberam os recursos do PROEP não conseguiu atingir os objetivos propostos conforme denuncia o documento intitulado *Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao ensino médio*, produzido pelo MEC em 2007.

Há indícios de que os recursos foram mal aplicados, muitas não conseguiram completar a obra, outras não resistiram aos 50% de gratuidade para se manterem. Grande parte destes empreendimentos foi ou está sendo federalizado. Exemplos no Rio Grande do Sul são as escolas de Farroupilha, Feliz, Ibirubá e Santo Augusto.

O PROEP financiou ações em 262 escolas federais, estaduais e comunitárias, aplicando 312 milhões de reais, cuja capacidade estimada é de atender 926.994 alunos em cursos técnicos, tecnológicos e de formação inicial ou continuada, conforme indica o FNDE (2007).

5.3 As Contrarreformas: de 2003 a 2011.

Com a chegada de Lula ao poder, em 2003, setores da sociedade que vinham discutindo e criticando as políticas para a educação profissional desde 1997, ano da promulgação do Decreto 2.208, acreditaram ser possível uma ruptura com o processo que se desenvolvia no país. No entanto apenas em 2004 conseguiram ver revogado aquele dispositivo legal que, pela sua substituição por outro, o Decreto 5.154, parecia-

lhes resolver o principal problema. Uma das críticas ao governo anterior se dava pelo fato de tal assunto ser legislado por decreto o que curiosamente deixou de ser importante diante do novo decreto. Algumas vozes tentaram justificar o ato pela premência de alterar a situação. Porém, as mudanças que o novo documento trazia eram pouco significativas: o que era alterado se resumia à autorização do retorno da possibilidade de oferta de ensino médio integrado ao ensino profissional técnico. A expansão da rede federal que fora limitada pelo artigo 47 da Lei 9.649 de 27 de maio de 1998 – que alterava a Lei 8.948/94⁵¹, determinando que a oferta pública deveria ser feita exclusivamente pelas unidades federadas, municípios, DF, setor produtivo ou por ONGs só é modificada em 2005, pela Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. O que essa nova Lei estabeleceu em seu artigo 1º foi: O § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação: § 5º - A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

Tal situação motivou nomes renomados que apoiavam o novo governo a manifestarem o seu descontentamento, em especial os setores acadêmicos das universidades e corporativistas das escolas federais, com destaque aos CEFETs que temiam a perda de poder político. Num texto publicado em 2005, sob o título “A Política de Educação Profissional no Governo Lula: Um Percurso Histórico Controvertido”, três pesquisadores (Frigotto, Ciavatta e Ramos) alinhados com o governo apontam as dificuldades de implantar no país uma política para a educação profissional na ótica, segundo eles, dos trabalhadores. A principal crítica que os autores ofereceram se referiam a não integração da formação profissional com o ensino médio, tese defendida pelos grupos que se denominavam como forças progressistas da sociedade. Acusaram o governo de apostar em programas focais tais como Escola de Fábrica, PROEJA e PROJOVEM.

Segundo o texto, a base que sustentou o estudo oferecido pelo grupo de pesquisadores propunha que a análise fosse feita a partir de dois pressupostos que justificariam as dificuldades: a primeira referia-se à percepção de que as mudanças

⁵¹ Lei 8.948/94 - Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.

da materialidade estrutural da sociedade brasileira, na qual a educação profissional era apenas uma parcela, se alteraria de forma muito lenta, expressando as disputas de poder das classes sociais e, a segunda, que as mudanças se operavam num cenário de conflitos e contradições. A crença em uma mobilização da sociedade, provocada pela eleição de Lula, levaria a uma profunda revisão da LDB com a retomada da luta pela escola unitária e pelo ensino politécnico. Os autores identificam um caminho inverso, inclusive sob o aspecto administrativo, pela divisão entre a formação profissional e o ensino básico. O que era antes, dentro do MEC, uma única secretaria transformara-se em duas⁵². Uma destinada a cuidar do ensino básico e outra responsável pela educação profissional. A crítica também se voltava a não efetivação de orientações que alterassem os dispositivos emanados do Conselho Nacional de Educação que serviam de lastro para a educação profissional que vinha sendo executada no país. Este conselho, frente ao novo dispositivo legal, apenas adequou a linguagem mantendo intacta todos os fundamentos que embasavam a organização curricular dos cursos técnicos subsequentes ou concomitantes ao ensino médio, em especial um aspecto que foi considerado “inimigo público número um” por esses grupos, que era a organização curricular por competência.

Contudo, naquele ano de 2004 apenas três estados assinaram convênios com a União para a implantação do ensino médio integrado à educação profissional. Foram eles: Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. Esses convênios previam apoio financeiro e político do MEC. Passado um ano da assinatura apenas o estado do Paraná buscou a sua efetiva execução. Reestruturou o sistema de ensino em várias escolas implantando o ensino médio integrado com currículos completamente reformulados. Oito anos passados, a experiência mostrou muitas fragilidades indicando uma forte tendência ao seu abandono, pelo menos na forma como vinha sendo proposto.

O MEC passou, a partir de 2004, a exercer forte pressão sobre os entes federados, as escolas comunitárias, o sistema S e a sua própria rede para que fosse retomada a oferta da educação profissional integrada ao ensino médio.

⁵² A SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica é transformada em SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica enquanto o ensino médio passa para a SEB, Secretaria da educação básica

O Fórum Nacional de Gestores Estaduais da Educação Profissional, criado em 2005 para dar sustentação às políticas do MEC, acabou se constituindo em um forte espaço de debate e resistência.

A partir de 2006 o governo federal decidiu não mais renovar o PROEP e propôs um novo programa de financiamento para a educação profissional, exclusivamente destinado às escolas públicas estaduais e municipais, o Brasil Profissionalizado. Após mais de um ano de debates sobre os novos mecanismos de financiamento, o fórum dos gestores defendeu junto à SETEC/MEC que fossem respeitadas as diretrizes políticas de cada estado, em consonância com o que estabelecia o próprio Decreto 5.154/04 com relação às diferentes formas de oferta da educação profissional: integrada, concomitante ou subsequente ao ensino médio.

Ao final de 2007, os representantes da Secretaria de Ensino Técnico e Tecnológico do Ministério da Educação romperam as negociações e impuseram o financiamento apenas aos estados e municípios que aderissem ao ensino médio integrado à educação profissional. Esta decisão provocou uma grande crise dentro do Fórum que emitiu uma nota de repúdio à decisão e solicitou audiência diretamente com o Ministro da Educação Fernando Haddad. Recebidos em janeiro de 2008, o Ministro acabou aceitando as ponderações apresentadas e decidiu retirar a exigência. O Fórum terminou sendo desativado pela SETEC/MEC. As próprias Secretarias de Educação, de Ciências e Tecnologia ou de Desenvolvimento, às quais estavam ligados os órgãos que comandavam a educação nos estados, não tinham muita clareza sobre o seu papel nesse Fórum e muitas vezes enxergavam como algo que poderia levar à perda do controle político sobre ele.

Esse Fórum foi substituído em setembro de 2011 pelo Fórum de Educação Profissional e Tecnológica como instância de discussão dentro do CONSED reunindo apenas os responsáveis pela educação profissional das secretarias de educação dos estados.⁵³

O programa Brasil Profissionalizado, a exemplo do PROEP, também apresentou problemas na sua execução. A quantidade de exigências e a centralização de muitas das compras de equipamentos e projetos de construção de novas escolas, além dos mecanismos burocráticos dos próprios estados, provocou atrasos gigantescos, de tal sorte que do montante de recursos conveniados ao longo

⁵³ Ver <http://www.consed.org.br/index.php/artigos/269-consed-instala-forum-de-educacao-profissional-e-tecnologica> acessado em 6 de fevereiro de 2012, 11h20min.

dos três primeiros anos, da ordem de 1,6 bilhões de reais, em torno de 36% (600 milhões) foram empenhados e desses cerca de 40% foram pagos (250 milhões)⁵⁴.

As concepções em disputa, travestidas em projetos e programas para a educação profissional, até agora vistas, são apresentadas no próximo capítulo, quando são detalhados os seus fundamentos e métodos para sua implantação.

⁵⁴ Dados constantes em <https://l3gov.planejamento.gov.br/main.php?Y999=11&Y998=37551&Y777=0>

6 CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA GLOBALIZANTE: O ENSINO TÉCNICO COMO PRODUTO DA REGULAÇÃO ESTATAL

O recorte dessa investigação, definido no escopo do trabalho, restringiu-se ao ensino técnico assim entendido como aquele que exige para a concessão de diploma, o nível médio completo e seguem legislação e regulamentos próprios e estão previstos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

Neste capítulo são discutidos os documentos que balizaram as políticas para a educação profissional e os dados referentes à oferta dessa modalidade de ensino, com destaque à rede federal por ser esta a primeira a ser instada a adotar as políticas emanadas do governo central. Igualmente são apresentados os resultados dos censos escolares da educação básica no que se refere à educação profissional técnica de nível médio e da pesquisa que abrange o período de 2003 a 2007, sobre os egressos da rede federal. Por fim, as entrevistas com gestores que estiveram à frente da elaboração das políticas para o setor no período de 2003 até 2011.

As análises são feitas a partir dos documentos produzidos no âmbito do governo, alguns traduzidos em leis, enquanto outros serviram de orientação e embasamento teórico-político para as propostas de mudança. Inclui as fontes internacionais, em especial aquelas produzidas pelo Banco Mundial e que tem servido de lastro para a formulação das políticas locais.

Em 1993 o MEC publica o texto de Ernesto Ottone, uma síntese da investigação patrocinada pela CEPAL/OREALC “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética)”. O texto explicita as bases que vão sustentar as modificações na educação nos anos seguintes, com destaque à educação profissional.

O material aponta para as frágeis relações entre a expansão acelerada da educação na América Latina e Caribe, entre os anos 1950 e 1990 que alcançou 90% da população, com o desenvolvimento econômico. O crescimento da educação cresceu à margem da economia. Deveu-se muito mais às pressões sócio-políticas, resultando no favorecimento dos níveis mais altos da sociedade com implicações curriculares marcantes: os conteúdos técnico-científicos ficaram em posição desfavorável frente ao caráter humanista. (OTTONE, 1993).

Este diagnóstico, feito em 1990, apontou para a queda na qualidade da educação, elevação das taxas de reprovação, abandono escolar e o aprofundamento

das desigualdades sociais. Como resultado há, cada vez mais, o afastamento entre a educação e as demandas do mercado de trabalho. (OTTONE, 1993).

A falta de sintonia entre gestão dos sistemas educacionais com a inovação tecnológica e transformação da sociedade é apontada como determinante pela incapacidade de responder às expectativas da sociedade tanto no plano da produtividade quanto na equidade. A gestão está caracterizada por ser centralizadora, burocrática, rotineira, sem avaliação e responsabilidade por qualquer resultado. (OTTONE, 1993).

O pensamento definidor do novo papel do Estado para a educação está expresso no documento:

Repensar o papel do Estado, abandonando o enfoque de administração burocrática dirigista e centralizadora, geradora antes de rotinas que de inovações, em prol de uma visão que potencie a orientação estratégica, a regulação a distância, o impulso das autonomias e a avaliação dos resultados.

Abandonar uma educação segmentadora mudando para uma educação que, destinando seus melhores recursos às necessidades principais, obrigue o Estado a desempenhar plenamente seu papel compensador:

- de um financiamento puramente estatal à mobilização de diversas fontes de financiamento, que incluam de maneira crescente os recursos privados;
- de sistemas e funções educativas fechados, e que não são avaliados, a uma visão aberta que os defina e avalie em função dos benefícios que eles podem trazer à economia, à sociedade e à cultura;
- da prioridade atribuída à oferta educacional à preeminência das demandas, que permita dar uma resposta aos desafios reais;
- da ênfase colocada na quantidade, mesmo quando essa tarefa em alguns países mantém sua plena vigência, à primazia da qualidade, da efetividade e dos resultados;
- da subvalorização econômica e social dos professores a uma profissão docente prestigiada, onde o mérito seja um fator fundamental a ser levado em conta;
- de uma capacitação entregue às margens das necessidades produtivas a uma nova relação entre educação, capacitação e empresa, na qual esta última assuma a liderança na formação de recursos humanos;
- da consideração da ciência e da tecnologia como áreas dissociadas do desenvolvimento a um esforço conjunto de universidades, empresas e governo para incorporar a competitividade ao conhecimento. (OTTONE, 1993, p. 13).

Um dos primeiros aspectos refere-se à diversificação das fontes de financiamento, deixando de ser “puramente estatal” para mobilizar recursos privados. Isso é interessante na medida em que não fala em transferência de recursos públicos para instituições privadas, mas de comprometer o privado com a oferta de formação adequada.

Introduz no debate a necessidade de estabelecer mecanismos de controle a partir dos benefícios que possam trazer à economia, cultura e sociedade, assim como o estreitamento com as demandas sociais e a observância à qualidade que é dada pelos seus resultados. Introduz no cenário a necessidade de valorização do professor com destaque ao mérito como critério a ser considerado.

Desafia as empresas a assumir a liderança na capacitação de recursos humanos e, por último a inter-relação necessária entre as universidades, empresas e governo para “incorporar competitividade ao conhecimento”.

Os diferentes aspectos apontados nesse documento, inclusive pela crítica que faz à educação segmentadora e elitizada, balizaram as reformas e contrarreformas que se operaram a seguir.

6.1 Primórdios da Reforma

O primeiro período representa uma espécie de ruptura com a proposição em curso, desde a década de 1970, quando o Banco Mundial passou a sinalizar aos países emergentes para a necessidade de formular políticas para a educação secundária que associasse a formação geral com a qualificação profissional. (CASTRO, 1992).

No Brasil, essa política trouxe como consequência a edição da Lei 5.692/71, que tornou compulsória a oferta integrada da formação profissional ao ensino secundário. O fundamento do Banco Mundial para sustentar essa tese estava baseado na crença de que haveria a necessidade de produzir uma quantidade grande de mão-de-obra profissionalizada capaz de ser incorporada no mercado típico dos chamados países em desenvolvimento. Seus resultados parecem mais ter apontado para o crescimento do desemprego instruído, conforme afirma Foster (1992), do que efetivamente ter criado uma força de trabalho especializada.

Essa proposição encontrou eco nos governos militares que estavam convencidos que a formação profissional compulsória iria dar consistência ao projeto nacional desenvolvimentista que exigia mão-de-obra com alguma especialização. Mas não só, também representava uma solução para o crescimento dos contingentes populacionais que, por conta da elevação média da escolaridade, reivindicavam mais vagas nas universidades.

Essa crença derivava do momento no qual o Brasil era contemplado por uma conjuntura internacional favorável, experimentando crescimento expressivo o que levou à cunhagem da expressão “Milagre Econômico” para caracterizar essa época (entre o final dos anos 60 até meados dos anos 70). Foi nessa década que tivemos o maior fluxo migratório do campo para cidade. A partir dos anos 70 pela primeira vez a população urbana ultrapassa a população rural (ver gráfico 2 à página 67). Entretanto, essa política se mostrou inconsistente frente às primeiras crises internacionais, especialmente a do petróleo, entre 1970 e 1980.

O fracasso da experiência da oferta de ensino profissional integrado ao ensino secundário, como solução para enfrentar as demandas de um possível crescimento econômico, expôs o erro de avaliação não apenas do governo da época como do próprio Banco Mundial que não compreendeu as mudanças significativas em curso nos processos produtivos, que passaram a exigir outro tipo de formação para os trabalhadores. Essa situação só se modificou a partir do final dos anos 80 quando o próprio Banco alterou a sua política para o setor educacional.

Como consequência, em 1982 a Lei 7.044 reinterpretou a Lei 5.692 de 1971 retirando o caráter compulsório da formação profissional, instituindo outro modelo que passou a considerar, para fins de preparação para o trabalho, a ideia de formação integral, enquanto a habilitação profissional permaneceu como uma possibilidade, conforme redefinido nos parágrafos 1º e 2º do artigo 4º:

§ 1º - A preparação para o trabalho, como elemento de formação integral do aluno, será obrigatória no ensino de 1º e 2º graus e constará dos planos curriculares dos estabelecimentos de ensino.

§ 2º - À preparação para o trabalho, no ensino de 2º grau, poderá ensejar habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino. (BRASIL, 1982).

A posição do Banco Mundial havia se modificado a partir da percepção de que o ensino técnico era capaz de acrescentar novos saberes em determinadas áreas do

conhecimento, mas esses não eram decorrentes do ensino profissional, mas dos componentes gerais do currículo. A partir de 1991 a instituição alterou drasticamente a sua política passando a apoiar as iniciativas que tinham por meta o ensino básico, deixando de financiar o ensino técnico.

De acordo com o *documento Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper*, publicado em 1991, o ensino básico passa a ser considerado prioridade para os interesses do mercado e devem ser privilegiados nas nações emergentes conforme observamos abaixo:

Strengthening general education at the primary and secondary levels is the first priority for public policies to improve the productivity and flexibility of the work force. In addition to generating broad benefits to society, general education directly increases worker mobility and productivity and increases the access of the poor and socially disadvantaged groups to training and wage employment.⁵⁵ (WORLD BANK, 1991, p. 30).

Esse mesmo documento, paralelamente reforça a necessidade de políticas públicas que visem apoiar institucionalmente as empresas para que essas possam dar conta tanto da qualificação profissional de seu pessoal quanto da capacitação dos desempregados.

6.2 Período da Reforma: 1996 a 2003

As mudanças nas políticas do Banco Mundial impactaram diretamente na concepção das políticas nacionais para o ensino profissional. A contar da promulgação da Lei 9.394 de 1996, que fixou as diretrizes nacionais para a educação (LDB), do Decreto 2.208/97 e das diretrizes curriculares baseadas em competências aprovadas pelo CNE, o país se valeu de um subterfúgio para obter os recursos internacionais necessários para promover a sua reforma a partir da edição do Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP).

Necessitando financiamento para promover a educação profissional em situação distinta daquela que vinha sendo feita, apostando na separação entre os

⁵⁵ Fortalecimento da educação geral nos níveis primário e secundário é a primeira prioridade para as políticas públicas para melhorar a produtividade e a flexibilidade da força de trabalho. Além de promover a ampliação de benefícios para a sociedade, a educação em geral aumenta diretamente a mobilidade dos trabalhadores e a produtividade e aumenta o acesso dos pobres e grupos socialmente desfavorecidos ao emprego formação e salário. (tradução nossa).

currículos do ensino médio acadêmico e da formação técnica, o governo se baseou nos argumentos do próprio Banco Mundial para conseguir os recursos para o programa. (CASTRO, 2012). Dessa forma definiu o ensino médio como etapa da educação básica, com a finalidade de consolidar e aprofundar os conhecimentos obtidos no ensino fundamental, incluindo a preparação básica para o trabalho e a cidadania, entre outros aspectos conforme estabelecia o artigo 35 da LDB. Ao mesmo tempo apostava na diversificação da formação profissional: básica (independente da escolarização), técnica de nível médio e, tecnológica de nível superior (Decreto 2.208/97).

Nessa perspectiva, a proposta de criar uma rede de escolas técnicas presente no Programa Federal, encontrou ressonância nas diretrizes do Banco Mundial, pois partia da premissa de fortalecer o ensino médio de caráter geral, enquanto redistribuía a tarefa de ofertar a educação profissional técnica entre os entes federados, mas principalmente pelo incentivo às instituições de caráter comunitário e ao sistema S. Foi dessa conjunção de ações que permitiu a obtenção dos recursos necessários para implantar a reforma.

Os primeiros resultados dessa ação irão aparecer nos censos da educação básica de 2001, 2002 e 2003. Muito embora, a título de diagnóstico, tenha sido feito um censo exclusivo da educação profissional em 1999. Infelizmente, esse censo careceu de uma metodologia que permitisse a comparação com os subseqüentes. Às escolas faltou compreensão sobre como preenchê-lo levando a distorções, principalmente quanto à distinção entre os cursos com concomitância interna e externa, sendo que os primeiros se confundiam com os currículos integrados, ainda que esses cursos fossem residuais por conta do Decreto 2.208 de 1997.

Os dados oferecidos pelos censos a partir de 2001 permitiram reconhecer um acréscimo importante na oferta de matrículas para a educação profissional na ordem de 27,5%. Na esfera pública esse crescimento foi de 14,1% enquanto nas instituições privadas alcançou 41%. O dado surpreendente se deu nas escolas federais que apresentaram uma elevação no número de matrículas de 40,5%, uma vez que, a partir de 1998 não haveria mais a criação de escolas federais para oferecer esta modalidade de ensino (Lei 9.649/98) privilegiando a oferta de cursos superiores de tecnologia e licenciaturas nas áreas das ciências naturais. Mesmo assim, as escolas existentes, em especial os CEFETs, estavam autorizadas a continuar oferecendo os cursos técnicos de nível médio.

Dentro da política voltada à expansão da oferta de educação profissional, em 2001 foi editado o Decreto 3.741 autorizando os Centros de Educação Tecnológica privados a criarem novos cursos nas áreas profissionais onde já atuavam, independente de qualquer autorização prévia, dessa forma igualando-os aos CEFETs.

Decorrente dessas ações voltadas ao ensino técnico de nível médio, o MEC estabeleceu novas bases para o ensino médio propedêutico, estruturado em três grandes áreas, a saber: linguagem, códigos e suas tecnologias; ciências da natureza, matemática e suas tecnologias e ciências humanas e suas tecnologias. Todas elas organizadas segundo um conjunto de competências e habilidades que passaram a constar dos Parâmetros Curriculares Nacionais que até o presente servem de orientação para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Ao analisarmos os dados referentes ao desemprego nos principais centros urbanos e cruzando com os dados de escolarização dessa população, verificamos que não é possível traçar uma relação direta entre ambos que ratifique a tese de que uma maior escolarização da população garante menores índices de desemprego, ou ainda, que o desemprego está vinculado à baixa escolarização da população.

Tomando como exemplo as séries históricas da região metropolitana de Porto Alegre (tabelas 1 e 2, páginas 41 e 42), que ilustram o que também ocorre nas demais regiões pesquisadas pelo DIEESE, podemos verificar que as taxas de desemprego entre os menos escolarizados apresenta variações menos significativas que entre os mais escolarizados.

De 1996 até 2004, que caracteriza a primeira fase da presente investigação, há crescimento nas taxas gerais de desemprego no país. Como visto anteriormente, no capítulo 2, essa taxa entre as pessoas que possuíam o ensino fundamental incompleto em 1996 era de 15,1%, enquanto aqueles com ensino médio completo, portanto incluindo aqui os detentores dos diplomas de curso técnico, a taxa era de 10,7%. Em 2003 passaram para 18,5% e 15,3% respectivamente. O crescimento para o primeiro grupo foi de 22,5% enquanto para o segundo foi de 43%. Portanto, os mais escolarizados foram também os mais sensíveis ao crescimento do desemprego.

Se nos debruçarmos sobre a participação de cada um dos grupos na distribuição dos desempregados de acordo com a escolarização, verificamos a seguinte situação (tabela 2): Em 1996, 51,2 % do total de desempregados possuíam ensino fundamental incompleto contra 19,1% que tinham concluído o ensino médio. Em 2003 essa realidade se altera de forma favorável aos menos instruídos que detém

nesse ano 36,1% do total contra 31% dos mais instruídos. Ou seja, os empregos que se ofereceram foram de menor complexidade, menos exigentes em termos de escolarização.

Mesmo assim, esses dados foram insuficientes para alterar qualquer das políticas em curso para a educação baseadas na relação direta escolarização-emprego. Há mudança nos discursos que passam a sinalizar para a baixa qualidade ou a falta de objetividade do nível médio e sobre a necessidade de profundas alterações nos currículos desse nível de ensino. As primeiras modificações estão definidas, como vimos anteriormente, no documento do Banco Mundial de 1991. A primeira ação efetiva observada no país é de 2000 com o lançamento dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Este documento inicia com a afirmação:

O Ensino Médio no Brasil está mudando. A consolidação do Estado democrático, as novas tecnologias e as mudanças na produção de bens, serviços e conhecimentos exigem que a escola possibilite aos alunos integrarem-se ao mundo contemporâneo nas dimensões fundamentais da cidadania e do trabalho. (BRASIL, 2000, p. 4).

Na sequência o texto estabelece as bases que sustentam a proposta, justificando as mudanças observadas ao longo das décadas. A justificativa para a Lei 5.692/71 estava no modelo de desenvolvimento em cursos na América Latina e as exigências para colocar o país no horizonte da produção industrial:

Nas décadas de 60 e 70, considerando o nível de desenvolvimento da industrialização na América Latina, a política educacional vigente priorizou, como finalidade para o Ensino Médio, a formação de especialistas capazes de dominar a utilização de maquinarias ou de dirigir processos de produção. Esta tendência levou o Brasil, na década de 70, a propor a profissionalização compulsória, estratégia que também visava a diminuir a pressão da demanda sobre o Ensino Superior. (BRASIL, 2000, p. 5).

Podemos perceber a busca por estreitar a relação entre escolarização e trabalho, associando a primeira com o domínio de habilidades próprias do processo produtivo. Contudo, a nova proposta em construção, sustentava que as modificações tecnológicas das últimas décadas haviam alterado as exigências nos domínios cognitivos.

Na década de 90, enfrentamos um desafio de outra ordem. O volume de informações, produzido em decorrência das novas tecnologias, é constantemente superado, colocando novos parâmetros para a formação dos cidadãos. Não se trata de acumular conhecimentos. A formação do aluno deve ter como alvo principal a aquisição de conhecimentos básicos, a preparação científica e a capacidade de utilizar as diferentes tecnologias relativas às áreas de atuação. (BRASIL, 2000, p. 5)

Assim, em conformidade com as diretrizes definidas pelo Banco Mundial no início da década de 1990, para a educação básica, com especial relevo ao ensino médio, a reforma é assim proposta:

Propõe-se, no nível do Ensino Médio, a formação geral, em oposição à formação específica; o desenvolvimento de capacidades de pesquisar, buscar informações, analisá-las e selecioná-las; a capacidade de aprender, criar, formular, ao invés do simples exercício de memorização. (BRASIL, 2000, p. 5)

Este documento, juntamente com o Decreto 2.208/97, dá o arcabouço final à reforma da educação nacional que se tem mantido, com algumas modificações pontuais, até hoje.

Em um texto publicado em 1999, na revista Ibero-americana de Educação, Ruy Berger Filho, à época Secretário de Educação Média e Tecnológica do MEC, apresenta os fundamentos para a reforma proposta pelo governo para a educação profissional. As questões iniciais apresentadas pelo autor referem-se ao papel que cabe ao ensino médio e aos desafios de conciliar os objetivos de formar o aluno para o prosseguimento dos estudos, preparação para o trabalho e desenvolvimento pessoal, procurando sintetizar a sua preocupação questionando: que vínculos estão estabelecidos entre a educação geral e a educação profissional?

No entendimento do secretário, traduzindo o que está disposto na Lei 9.394/96,

A educação profissional tem como objetivos não só a formação de técnicos de nível médio, mas a qualificação, a requalificação, a reprofissionalização para trabalhadores com qualquer escolaridade, a atualização tecnológica permanente e a habilitação nos níveis médio e superior. A educação profissional deve levar ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. (BERGER FILHO, 1999, p. 2)

Partindo dessa premissa, interpreta as modificações feitas na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na sua reorientação para o papel que caberia ao

ensino médio. Pela legislação de 1971 ao ensino secundário cabiam duas funções: a formação geral e a formação profissionalizante. Portanto, não se tratava de um currículo integrado, mas de duas funções para o mesmo nível de ensino. Ao recuperar a unidade, o ensino médio pode articular os dois papéis: formação geral e preparação para o trabalho, mas não de forma conclusiva, profissional, mas estabelecendo as bases para essa profissionalização sob a forma de desenvolvimento dos valores e competências das pessoas de forma a articulá-los com os projetos da sociedade em que se situa e capacitando-os para o aprendizado permanente.

Assim, Berger Filho (1999) sustenta que as bases científicas, da matemática e das linguagens servem de fundamento para qualquer solução tecnológica e produção de novos conhecimentos científicos.

Dentro dessa concepção de educação, as competências e habilidades requeridas são as mesmas para atingir os objetivos primordiais, sejam elas o desenvolvimento pessoal e da cidadania, a preparação básica para o mundo da produção e o domínio dos instrumentos para continuar aprendendo. (BERGER FILHO, 1999, p. 3).

A base na qual se realiza a reforma da educação profissional em 1997 se espelha na experiência que vinha sendo desenvolvida na Argentina e em Israel e caracteriza um dos três principais modelos que vinham sendo utilizados no mundo: o alemão, o francês e o israelense. (BERGER FILHO, 1999, p. 3).

Na lógica de sustentação da reforma descrita no Decreto 2.208/97 fica esclarecido o entendimento do governo quanto à função dessa modalidade de ensino:

[...] a educação básica mantém uma relação de complementaridade com a educação profissional, que deve qualificar «jovens e adultos com capacidades e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas». Esta capacitação objetiva, em níveis diferentes: qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos com qualquer nível de escolaridade; habilitar profissionais matriculados ou egressos do ensino médio ou da educação superior; especializar e aperfeiçoar profissionais em áreas afins. (BERGER FILHO, 1999, p. 5).

Também nesse documento legal fica estabelecido a quem cabe a responsabilidade para fixar as bases curriculares da educação profissional. Será atribuição do Conselho Nacional de Educação, por proposta do Ministério da Educação. Esse documento define as competências e habilidades requeridas pelo setor produtivo, permitida a flexibilidade de até 30% para cada escola renovar

permanentemente seus currículos, sem prévia autorização, significando a possibilidade de adequação aos projetos de desenvolvimento local ou regional.

A educação profissional proposta procurava estabelecer uma aproximação com o setor produtivo tanto que ao definir as áreas de formação, os cursos foram agregados de acordo com as semelhanças entre competências e habilidades requeridas, ao mesmo tempo em que reforçava a incorporação dos perfis comuns que se reportam às competências afetivas, cognitivas e sociais: do saber ser e saber estar. Competências essas que envolvem o trabalho em grupo, a resolução de problemas, entre outros e que, em grande parte, são desenvolvidos na esfera do ensino médio. Dessa forma também preconizava a incorporação dos novos recursos de aprendizagem que lançassem mão do desenvolvimento de projetos de pesquisa, resolução de problemas, uso permanente de laboratórios, que seriam meios de vinculação da teoria com a prática, superando a dicotomia presente nos currículos tradicionais. Por outro lado, sustenta o documento, que qualquer que seja a formação profissional ela estará embasada em sólidos conhecimentos científicos, daí também a necessidade de ser complementar à formação geral do ensino médio.

Os resultados desse empreendimento, na visão do governo que se encerrava, podem ser observados no documento de 2002, intitulado “Políticas e Resultados 1995-2002: A Reforma da Educação Profissional, MEC”.

Na apresentação do texto são afirmados dois aspectos que serão sustentados ao longo do material: o primeiro se refere ao protagonismo do Ministério na transformação da educação profissional de acordo com o que chama de tendência mundial que é a sua forma subsequente ao ensino médio; o segundo trata da atribuição que caberá a esta modalidade de ensino, ou seja, “A Educação Profissional no Brasil mudou, deu um salto de qualidade porque encontrou sua verdadeira vocação para contribuir, em bases sólidas, ao desenvolvimento social e econômico do país”.

O documento estabelece em seu primeiro capítulo que discute as “Dificuldades e incongruências de um antigo sistema” às críticas à Lei 5.692/71 que impôs a profissionalização do ensino médio (à época 2º grau). Aponta como responsável pelo fracasso da experiência as dificuldades de sustentar o projeto, devido aos elevados custos que envolviam desde equipamentos, manutenção e atualização até a preparação dos professores. Já no que se refere aos anos 90 é indicado que as escolas técnicas federais e os CEFETs apresentavam excelência acadêmica, porém

distanciados muitas vezes das reais necessidades do país, enquanto o sistema S, embora também de qualidade e estreita vinculação com o mercado, sua capacidade de ofertar ensino técnico ainda era diminuta.

De acordo com o texto, este modelo era inadequado, pois pressupunha que os alunos interessados em formação técnica completavam o ensino fundamental na idade adequada, o que não era verdadeiro. A certificação profissional técnica se dava em quatro anos e equivalia ao ensino médio. O currículo integrava as disciplinas acadêmicas e as de caráter técnico. Por outro lado, as escolas técnicas federais, dada as suas elevadas qualidades acadêmicas, passaram a ser disputadas pelas elites sociais, cujos filhos visavam o ingresso nas universidades. Essas escolas tinham como mecanismo de ingresso os chamados “vestibulinhos”, processo de seleção dos candidatos semelhante aos vestibulares utilizados nas universidades. Assim, o caráter das escolas técnicas era desvirtuado, afastando os setores sociais mais interessados neste tipo de formação.

Uma das críticas apresentadas ao modelo de escola federal está expressa na posição de Castro (2005). Para esse consultor do MEC, as escolas federais tinham muito mais por meta a preparação para os cursos superiores do que formar técnicos de nível médio. No artigo publicado em 2005 sob o título “Educação técnica: a crônica de um casamento turbulento”, afirma, ao se referir aos alunos das escolas técnicas federais, que “O fato de não se tornarem técnicos era quase um marco de sucesso”. (CASTRO, 2005, p. 153).

Na sequência, são apontados os aspectos econômicos que passaram a exigir diferentes tipos de escolas de formação profissional. Enquanto no pós-guerra a segunda revolução industrial era pautada por um longo período de um mesmo padrão tecnológico, portanto os saberes adquiridos nas escolas técnicas, com pequenos ajustes, serviriam para a vida produtiva do trabalhador, a partir dos anos 80, a revolução tecnológica industrial provocou mudanças profundas nos processos produtivos exigindo uma nova matriz de escola técnica que tivesse como premissa uma formação mais flexível. Essa escola se sustentaria numa formação básica geral, obtida no ensino regular, que desenvolvesse as habilidades e competências de aprender permanentemente, destacando o raciocínio, o pensamento crítico e a contextualização dos conhecimentos adquiridos. Este modelo de educação técnica-profissional proposto parte de um novo paradigma: a universalização do ensino médio e a existência de um amplo e diversificado sistema de educação profissional pós-

médio flexível e aberto a todos e que se materializou na Lei 9.394/96 e no Decreto 2.208/97.

A defesa da proposta de reforma se reforça na tese de que assim será superada a visão assistencialista e economicista da educação profissional em curso e que o dispositivo legal consagrado no artigo 39 da LDB confere ao aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, a possibilidade de acesso à Educação Profissional.

No capítulo IV do documento de 2002, estão identificados os obstáculos à reforma proposta e os argumentos para a sua superação. O primeiro refere-se à alegação apresentada pelos dirigentes das escolas técnicas federais da pouca participação no processo. O segundo crítica a possível separação entre teoria e prática, entre o aplicado e o conceitual. “Isolar o técnico seria um empobrecimento do seu conteúdo pedagógico, ao tirar dos que vão usar as mãos a preparação para usar a cabeça”. No entendimento dos promotores da reforma, as críticas eram frágeis, pois as formas concomitantes de oferta tratam apenas de um rearranjo administrativo, com duas matrículas correndo paralelamente gerando dois diplomas. Os cursos subsequentes ocorrerão após os alunos já terem recebido toda a carga de conhecimentos acadêmicos do ensino médio, conforme previsto na legislação. Portanto, “Fosse esse argumento forte, deveria atingir também o tecnólogo e o sequencial, também pós-médios, diferentes apenas pela sua maior duração”. E continua, “Toda escola de qualidade deve ensinar teoria com a prática [...] Todo o ensino acadêmico deveria ser assim, sem necessitar da profissionalização para fazer a ponte da teoria com a prática.” Dessa forma, encerra a crítica à resistência à proposta de reforma defendendo que “O curso técnico não pode ser uma muleta para dar vida e praticidade ao que se aprende na escola acadêmica”. (BRASIL, 2002. p. 13).

Dois aspectos são revelados nesse estudo do MEC: o primeiro se refere à prevalência da modalidade concomitante nas escolas públicas estaduais, em especial nas localizadas em bairros cuja população é mais pobre e, o segundo é a constatação do envelhecimento paulatino da “clientela da educação profissional”.

Observa que parte dos CEFETs desvirtuou a sua função de formação de técnicos pós-médio ao construir currículos de caráter acadêmico, sem terminalidade profissional e vínculo com o mercado, criando uma escola elitizada cujo propósito era o de dar conta de atender os seus próprios cursos superiores de tecnologia ou

engenharias⁵⁶. Tais ações foram duramente questionadas pelo MEC no sentido de não continuarem nesta direção. Essa situação guarda semelhança com o que tem se sucedido com os atuais IFs, conforme veremos adiante.

O capítulo V, do mesmo documento, trata do PROEP, sigla que de acordo com a lei significa Programa de Reforma da Educação Profissional, mas neste documento oficial é denominado de Programa de Expansão da Educação Profissional. O principal foco para esta expansão é a escola comunitária. O PROEP procurava resolver três problemas: a dificuldade de gestão, o elevado custo por aluno e a falta de articulação da educação profissional com o mercado de trabalho local. A solução apontada foi a

implantação de um modelo inovador de descentralização de recursos públicos para o investimento por meio de entidades comunitárias sem fins lucrativos, que passam a ser proprietárias das novas escolas de educação profissional e integralmente responsáveis pela sua gestão. (BRASIL, 2002, p. 17).

Constatamos semelhanças com o PRONATEC que viria a ser lançado em 2011. O fato é que grande parte das escolas comunitárias construídas ou beneficiadas com os recursos do PROEP foram federalizadas, a partir de 2007, como parte do programa do governo federal de ampliar a sua rede.

O estudo identifica as dificuldades da implantação do programa. A rede federal teria sido a mais ágil dada a sua familiaridade com os processos. Nas redes estaduais houve diferenças significativas; estados com larga experiência com a educação profissional, como São Paulo e Rio Grande do Sul, permitiram negociações imediatas.

A maioria, porém, não tinha experiência ou estruturas administrativas voltadas a esta modalidade de ensino. Uma das questões definidas no programa foi a criação, em cada estado, de um órgão responsável por essa política. Daí o surgimento em diversas unidades federadas das Superintendências de Educação Profissional (SUEPROs).

Os dados referentes aos indicadores dos resultados na oferta da formação profissional são apresentados no quadro 3.

Em termos de convênios foram assinados 336, sendo 65, na esfera federal, 136 estadual e 135 comunitárias num valor de 761 milhões de reais.

⁵⁶ Ver Brandão (2009).

Como conclusão, é indicado que o PROEP cumpriu a tarefa de oferecer oportunidades de cursos curtos, preparando para o mercado de trabalho uma população de origem mais modesta.

Os principais desafios apontados foram: a) ampliação no número de vagas nos cursos técnicos, b) adequação dos currículos às necessidades do mercado, tanto do ponto de vista do perfil do egresso das escolas técnicas quanto aos cuidados com referência à quantidade de recursos humanos.

Quadro 3 - Projeções apresentadas de expansão na oferta de vagas para a educação profissional

Curso	Antes do Proep	Depois do Proep
Tecnológico	2.058	23.650
Técnico	68.301	360.000
Nível Básico	82.155	1.610.000

Fonte: quadro extraído do documento “Políticas e Resultados 1995-2002: A Reforma da Educação Profissional. (BRASIL, 2002).

O documento explicita a opção do governo em criar uma rede de escolas técnicas na modalidade pós-média, destinada preferencialmente aos setores mais pobres da população, identificada com as necessidades do mercado. O texto igualmente nega a dualidade no ensino, decorrente da separação entre a formação acadêmica e técnica, por ser oferecido após a formação acadêmica do ensino médio regular, inclusive admitindo o aproveitamento de parte da carga horária desenvolvida neste nível de ensino, desde que se estabeleçam as articulações entre os dois cursos⁵⁷. Também aponta para a atuação do governo federal no equacionamento da questão de formação e mão-de-obra para o novo modo de produção alinhado à revolução tecnológica em curso no mundo a partir de 1990. Por fim, fica claro que a opção foi a de diversificar a oferta em diferentes redes, especialmente retirando da esfera estatal a prevalência com incentivo às instituições comunitárias. Essas, por sua vez, teriam necessariamente que ter um conselho de gestão do qual fizessem parte a comunidade interna, representações do setor empresarial do município onde a escola estiver instalada.

⁵⁷ Essa formulação prevista no Decreto 2.208/97 e na Lei 9.394/96, que fala em articulação entre os currículos é entendida como um reforço para que os currículos do ensino médio sejam transformados e adequados ao desenvolvimento das competências e habilidades, identificadas anteriormente.

No documento de 2002, o governo comemora os primeiros resultados e destaca os cursos básicos sob o título de “A grande surpresa dos cursos básicos”. Assim se refere a eles:

A LDB criou um tipo de curso chamado básico. Nesse momento, já tínhamos meio século de tradição com o Sistema S cujo foco central vem sendo cursos desse tipo, sem que jamais se usasse tal nome ou fossem objetos de qualquer atenção do Ministério da Educação. O curso básico tem exigências reduzidas de escolaridade, está voltado para a preparação para o trabalho e não pertence ao sistema regular de ensino.

A nova modalidade rapidamente se acomodou no sistema federal. Somente no ano de 2001, em 77 instituições de ensino acompanhadas pelo PROEP, nos três segmentos (federal, estadual e comunitário) foram matriculados 173 mil alunos em cursos básicos, sendo que a projeção do número de alunos para o ano de estabilização dos projetos (2005-2006) é de 1,5 milhão de vagas, abrangendo os projetos conveniados pelo PROEP. (BRASIL, 2002, p. 21).

No ano de 2003, já sob um governo de outro perfil, as forças que se colocavam frontalmente contra as reformas em curso pressionaram para modificações imediatas, começando pela revogação do Decreto 2.208/97, inclusive alegando que os artigos da LDB não careciam de regulamentação.

Frente às dificuldades iniciais na sua ação no MEC e a falta de consenso interno, o governo organizou uma série de seminários para discutir as propostas para a área educacional. O primeiro foi sobre o ensino médio e o segundo, em junho de 2003, para discutir especificamente o ensino profissional.

6.3 A Contrarreforma em Curso: 2004 a 2008

O processo de contestação à reforma que havia sido iniciada no país em 1997 enfrentou inúmeros contratemplos. A expectativa dos críticos às políticas do governo anterior, especialmente originários dos núcleos de pesquisas acadêmicas, de que rapidamente se reorientasse essa política para as propostas que vinham defendendo com a superação dos modelos vigente, foi frustrada.

As razões para isso começam a ser identificadas nas primeiras discussões que envolveram os diferentes atores, desde responsáveis pela oferta da educação profissional, públicos e privados, seus beneficiários direta ou indiretamente,

professores e grupos políticos identificados com o novo governo que comungavam não com as mesmas proposições dos críticos históricos.

Assim, os inúmeros eventos patrocinados pelo governo no período de 2003 a 2007, especialmente, tinham por visa a alteração da hegemonia presente até então. Ou, por outro modo de ver, a crença de que a visão contrária às políticas que vinham sendo executadas no governo anterior eram, por sua vez, formas autoritárias de ação do Estado e, que a hegemonia já existia, apenas seria necessário dar-lhe vazão.

Os fatos, entretanto, parecem desmentir este prognóstico. As resistências às mudanças operadas a partir de 2003 mostraram que a proposição construída até então havia se tornada hegemônica na sociedade civil e, por outro lado, entre os proponentes por mudanças não havia consenso sobre a natureza das mudanças. Talvez a crença que a validação das proposições no seio do grupo primitivo, que sustentava politicamente o novo governo, com referência à educação profissional, bastasse, tenha levado à sua frustração com posteriores disputas pelo estabelecimento de hegemonia interna (grupo) na busca de, uma vez conseguida, transferi-la para o conjunto da sociedade, baseada no prestígio adquirido junto ao meio social escolar. Observa-se certa ingenuidade ao desconsiderar as forças econômicas e políticas historicamente estruturadas, que haviam consolidado junto à sociedade as visões sobre as relações entre formação e trabalho e entre educação e ascensão social.

Na opinião de Marize Ramos, que ocupou o cargo de diretora de ensino da SEMTEC/MEC nos anos de 2003 e 2004, conforme entrevista concedida em abril de 2012, durante a elaboração desse trabalho de investigação, eram quatro as questões a serem enfrentadas no início de 2003, decorrentes do acúmulo de críticas que haviam sido apresentadas ao Decreto 2.208/97, pelo grupo de intelectuais que ajudaram na construção do programa do novo governo. Dentre os autores estavam lideranças sindicais expressivas das organizações dos professores, em especial a ANDES e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE. A principal delas era a revogação do decreto, independente de qualquer maior formulação. No entanto havia outras: inúmeras dificuldades enfrentadas pela rede federal decorrentes da malversação dos recursos públicos; a continuação e a administração do PROEP que já indicava inúmeros problemas na sua execução e cumprimento de metas e a relação com as redes estaduais.

A questão chave referente ao decreto exigia a construção de uma nova proposta. Esse processo se mostrava tenso já que eram colocados ao ensino médio três eixos a serem desenvolvidos: trabalho, ciência e cultura. Nessa perspectiva, a diretora defendia:

“Esses três eixos seriam integradores do currículo, mas eles ganhariam especificidade da seguinte maneira: no eixo do trabalho, a educação profissional propriamente, no eixo da cultura projetos de ordem de formação cultural, desenvolvimento cultural e no eixo da ciência, projetos de iniciação científica.”

Contudo havia a preocupação em criar uma nova dualidade e uma espécie de retorno à Lei 5.692/71

“[...] a gente sabia que ao se admitir a integração do ensino médio à educação profissional, portanto o ensino médio com finalidade profissionalizante a gente geraria dois ensinos médios no país. E a gente sabia também que não devia ter o ensino médio profissionalizante, que isso era um retorno a 5.692 (Lei 5.692/71) mesmo que sobre outras bases.”

A busca de uma nova formulação para o ensino médio capaz de dar um papel melhor definido na estrutura educacional era a principal preocupação em foco. A proposta apresentada por Ramos foi a de construir um projeto de ensino médio de base unitária, porém este “unitária” se referiria ao tempo escolar e a uma estrutura curricular, assim definida;

“[...] torna-se o ensino médio unitário em termos de tempo de ensino, quatro anos. A base curricular, a concepção curricular é a mesma no sentido daquilo que é unitariedade: trabalho como princípio educativo, a relação trabalho, ciência e cultura e uma formação geral, sólida e consistente para todo mundo e uma dimensão, vamos chamar assim, mais específica.”

No projeto unitário a proposta se desdobrava “de acordo com finalidades específicas do trabalho”, assim, poderíamos ter “[...] projetos culturais e nas ciências, até iniciação científica [...]”. No que se referia à educação profissional, afirma Ramos,

“a questão da educação profissional, estava claro, a escola estava na linha do que a própria LDB dizia: o ensino médio, atendida a preparação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas só

que no projeto anterior⁵⁸. Quando isso acontecer haverá escolas especializadas e serão denominadas escolas técnicas. Quando se tem que atender a formação geral e quando optar pelo profissional, será especializada nisso.”.

A preocupação da pesquisadora era evitar a dualidade interna pela criação de dois currículos, um propedêutico e outro profissionalizante. Assim se posicionava:

“[...] para mim a única maneira da gente não produzir a dualidade interna ao sistema seria a gente diversificar o ensino médio que seria uma maneira de trabalhar junto diversidade e unitariedade [...]”.

Mesmo dessa forma observava-se certa contradição com a ideia da escola unitária. Frente a essa premissa já identificada como risco real, a proposta que era construída conduzia a uma situação ambígua.

“[...] a educação profissional ganharia um estatuto específico em relação às outras duas dimensões, cultura e ciências por quê? porque existe uma dimensão social da questão que é a profissão... a profissão técnica de nível médio.”.

Dessa forma podemos aprofundar os conflitos presentes no âmbito do governo frente ao compromisso de revogar o Decreto 2.208, porém sem a clareza sobre o que colocar em seu lugar. O que, em última análise explica porque o Decreto 5.154 só é aprovado em julho de 2004 sem “densidade política”. (RAMOS, 2012).

A política educacional colocada em 1997 para o ensino médio garantia a escola com um currículo comum e, com o Decreto 2.208/97 a questão referente à profissionalização, em qualquer nível ficaria fora e, em especial, o técnico de nível médio se articulava com o ensino médio regular admitindo a possibilidade de aproveitamento de parte dos conhecimentos ali desenvolvidos. Além da exigência de conclusão do ensino médio para ter o direito do diploma de técnico, mesmo na forma concomitante. Exigência que permaneceu no novo decreto. Essa era a percepção que alguns quadros do MEC tinham sobre o problema, conforme atesta a entrevistada:

⁵⁸ Neste momento Marize Ramos se refere ao projeto de LDB que tramitava na Câmara dos Deputados sob a influência do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública na LDB, denominado substitutivo Jorge Hage

“[...] num primeiro momento, num primeiro olhar que se faz sobre a reforma exatamente é isso...agora a gente chega no ensino médio para todo o mundo e a educação profissional só depois.”

A crítica feita ao modelo anterior estava em outro âmbito. Dizia respeito à incapacidade daquele modelo em atender às necessidades dos jovens trabalhadores

“[...] uma era o fato de que a reforma ignorava o fato de que a juventude da classe trabalhadora precisava ter um ensino técnico de nível médio porque ela precisava trabalhar com alguma consistência ou não teria profissão nenhuma naquele momento e seria remetido a uma formação simplificada depois. E na pior das hipóteses não teria o ensino médio porque a tendência dele seria evadir ou desistir era muito grande [...]”.

Frente ao baixo impacto do Decreto 5.154 e a resistência dos gestores tanto no âmbito da administração estadual quanto da própria rede federal, é no entendimento de Ramos um problema decorrente de uma realidade que ainda mantém a discriminação.

A diretora frisa que os próprios Institutos Federais, criados em 2008 expressam essa segregação questionando, de forma crítica, “quem vai para os IFs que se tornaram instituições que não são para o ensino técnico? [...]”, que no seu entendimento mantém a mesma fórmula dos CEFETs

“[...] os Cefets já estavam com a mudança... desde Fernando Henrique. Eles foram abandonando o projeto do técnico e foram construindo o projeto da educação superior. Então, os IFs abandonaram o projeto. OS IFs são ensino superior.”.

O documento “Educação Profissional "Concepções, Experiências: Problemas e Propostas: Anais”, que apresenta as discussões e resultados do Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas”, realizado de 16 a 18 de junho de 2003, em Brasília, relata de forma bastante fiel as disputas em curso já anunciando as dificuldades que viriam a seguir.

As trinta primeiras páginas deste documento são destinadas à formulação política de seus autores, integrantes do MEC. Explicitam quais os pressupostos para a realização desse seminário. É importante registrar que em maio daquele ano já havia ocorrido em Brasília o Seminário Nacional “Ensino Médio: Construção Política” e, posteriormente, no mês de agosto, ocorreu, em Belo Horizonte, o Seminário “Gestão Estadual da Educação Profissional”. Todos esses encontros patrocinados

pelo MEC, contaram com o apoio de algumas instituições como a ANPED, entre outras e acadêmicos como Acácia Kuenzer da UFPR e João Augusto de Souza Leão de Almeida Bastos do CEFET-PR. (BRASIL, 2004).

Essa iniciativa está justificada nos pressupostos descritos na apresentação dos anais, quando afirma que “o Estado tem um papel decisivo na indução do desenvolvimento econômico e social, com especial destaque para a sua atuação nas áreas da Educação, da Ciência e da Tecnologia”. (BRASIL, 2004, p. 5).

O texto afirma também que, “com o desenvolvimento científico e tecnológico, a educação profissional passaria a ter um papel estratégico para o desenvolvimento do país” (BRASIL, 2004, p. 5), apontando para a necessidade da definição de uma política de educação profissional comprometida com as transformações sociais.

Além desses, outros aspectos foram indicados como fundamentais na busca de “um novo ordenamento econômico, político e educacional que seja capaz de contribuir efetivamente na orientação do enfrentamento da vulnerabilidade a que estão expostos o país e parcelas significativas da sociedade brasileira” (BRASIL, 2004, p. 5), além do compromisso de atendimento ao direito subjetivo de cada um ao acesso aos conhecimentos que permitam o desenvolvimento do seu potencial para a atividade do trabalho, tendo como horizonte os aportes que podem indicar às prementes necessidades econômicas, tecnológicas, sociais, políticas e culturais do desenvolvimento do país conforme exposto na página 6 do documento.

Na defesa dos pontos de vista que irão nortear a proposta, a educação profissional é entendida como “uma política pública, de interesse do Estado, que deve ser implementada em firme articulação como outras políticas públicas, tais como as de desenvolvimento, tecnológica, trabalho, saúde, agrária, industrial, etc.” (BRASIL, 2004, p. 6).

Para tanto,

ela deve visar os interesses públicos e não os clientelísticos e corporativos; ser efetivamente democrática e não discriminatória de etnias, gêneros, credos e filiações políticas; possuir qualidade definida pela função de emancipação social que exerce; contribuir para a expansão das diversas potencialidades dos indivíduos e para o desenvolvimento nacional; suportar a interlocução com as instâncias de controle social (BRASIL, 2004, p.6).

Sustenta ainda que

o princípio unitário e educativo do trabalho e o conceito de mundo do trabalho, com toda a sua preciosa gama de elementos materiais e culturais, constituem matrizes fundamentais dos currículos, métodos e práticas pedagógicas, os quais contribuem para a superação dos limites estreitos do enfoque economicista, preso à proposta que impõe à educação profissional a função do mero ajuste da força de trabalho às remandas do aparelho produtivo. (BRASIL, 2004, p. 6).

Assim como “o direito do trabalhador ao reconhecimento, comprovação e certificação dos seus conhecimentos adquiridos fora do ambiente escolar, na sua experiência de trabalho [...]” (BRASIL, 2004, p. 6), cujo tema está previsto na LDB, em seu Artigo 41.

Reforça a defesa de uma política de educação profissional de caráter público sem abrir mão “das contribuições que todas as forças vivas e sensíveis da sociedade civil podem trazer” (BRASIL, 2004, p. 6). Ainda sustenta que “este projeto requer grandes esforços financeiros e intelectuais para a sua realização e está aberto a todas as parcerias que apostem no seu sentido social e político” (BRASIL, 2004, p. 6).

Por fim, reporta-se à proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional e de correspondentes Fundos Estaduais que mereceu grande destaque na discussão.

Na introdução do trabalho são apresentadas as críticas ao modelo existente, com destaque ao Decreto 2.208/97 e ao Planfor dado a sua promessa de solução aos “males do desemprego, subemprego, da precarização do trabalho”. Acusa o programa de transferir para o trabalhador a responsabilidade pelo trabalho/emprego. (BRASIL, 2004, p. 12). Também aponta o descompromisso com a legislação que prevê a articulação com a educação apontando para “salvo alguns poucos programas, os cursos oferecidos estavam desvinculados da elevação de escolaridade. No entanto o PlanTeq (Plano Territorial de Qualificação), sucessor do Planfor não considerou esta exigência.”. Algo semelhante ocorre com os cursos oferecidos hoje pelo Pronatec.

O documento “Educação Profissional "Concepções, Experiências: Problemas e Propostas: Anais” apresenta os pressupostos gerais e, posteriormente o que denomina de pressupostos específicos.

Os pressupostos gerais são⁵⁹:

- a) Comprometer-se com a redução das desigualdades sociais existentes no país que se manifestam na distribuição de renda, de bens e serviços, na discriminação de gênero, de cor, de etnia, de acesso à justiça e aos direitos humanos.
- b) Assumir que o desenvolvimento econômico é fundamental para reduzir as desigualdades extremas, consolidar a democracia e assegurar um mínimo de soberania para o país.
- c) Assumir a educação básica (fundamental e média) como um direito garantido pela oferta pública e gratuita, democratização de acesso e garantia de permanência.
- d) Comprometer-se com uma escola pública de qualidade, com a democratização da gestão e com a valorização da função docente.

Os pressupostos específicos foram:

- a) Articular educação profissional com a educação básica de características humanistas e científico-tecnológicas ou politécnicas, condizente com os requisitos da formação integral do ser humano.
- b) Articular a educação profissional com o mundo do trabalho.
- c) Articular a educação profissional com outras políticas públicas, de desenvolvimento, geração de trabalho e renda, educação de jovens e adultos.
- d) Recuperar o poder normativo da LDB como lei ordinária, particularmente em relação ao ensino médio (Arts. 22, 35 e 36) e à educação profissional (Art. 39 a 42).
- e) Proceder à reestruturação do sistema público de ensino médio técnico e da educação profissional, ouvindo os (as) professores (as), os dirigentes dos CEFETs, das escolas técnicas e agrotécnicas federais e estaduais, privadas e comunitárias, submetidos à reforma com base no Decreto nº 2.208/9 e na Portaria nº 646/97.
- f) Formação e valorizar os profissionais da educação profissional.

⁵⁹ Tanto os pressupostos gerais, pressupostos específicos, o que foi consenso no encontro e as questões polêmicas aprovadas, foram transcritos de acordo com o texto original.

Na página 41 são identificados os presentes no seminário com destaque, que o próprio texto faz à pequena presença de representantes sindicais e movimentos sociais (aproximadamente 10%). Marcadamente, mais de 57% são membros da gestão ou consultores.

A reduzida presença dos sindicatos nos fóruns de debates sobre a educação tem sido uma constante ao longo das últimas duas décadas. Esta mesma situação tem marcado os eventos que se sucederam, tanto na Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, como na Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010 e, conforme aponta o próprio Presidente Lula em 2005, um dos motivos da fragilização e esgotamento do Fórum Mundial deveu-se em muito por essa ausência e a transformação desses espaços em “feiras ideológicas”. (LULA, 2005).

O documento também destaca que nos grupos de trabalho foram observadas “calorosas” discussões com referência ao documento base entre os que defendiam o modelo já instituído pela reforma de 1997 e os contrários a mesma.

O que foi consenso nesse encontro:

- a) comprometer-se com a redução das desigualdades sociais existentes no país que se manifestam na distribuição de renda, de bens e serviços, na discriminação de gênero, de cor, de etnia, de acesso à justiça e aos direitos humanos;
- b) assumir que o desenvolvimento econômico é fundamental para reduzir as desigualdades extremas, consolidar a democracia e assegurar a soberania para o país;
- c) assumir a educação básica (fundamental e média) como um direito garantido pela oferta pública e gratuita, democratização de acesso e garantia de permanência;
- d) comprometer-se com uma escola pública de qualidade, com a democratização da gestão e com a valorização da função docente.

Questões polêmicas aprovadas

- a) articular educação profissional com a educação básica de características humanistas e científico-tecnológicas ou politécnica, condizente com os requisitos da cidadania.

Foi consagrado que o conceito de Educação Profissional/Tecnológica extrapola os limites do mercado de trabalho; incorporando necessidades, valores

sociais, políticos e éticos; tem foco no sujeito, nas dimensões do trabalho, ciência, cultura e participação social. Envolve formação, pesquisa tecnológica, extensão e a ideia de concepção vinculada à execução (saber fazer, como fazer e a capacidade de transformação, explorando soluções alternativas). O termo politécnico não mereceu maiores discussões.

Quanto à articulação/integração entre a Educação Básica e a EP, afirmou-se a sua necessidade com vistas à recuperação da escolaridade. No entanto, recomenda-se manter e assegurar a liberdade de organização das escolas conforme o estabelecido nos itens a seguir:

- b) "Articular a educação profissional com o mundo do trabalho" O "mundo do trabalho" está mais próximo das formas históricas do trabalho na sociedade capitalista industrial, que é o universo imediato de referência das instituições que preparam para o trabalho, do que do sentido ampliado dado no documento-base.
- c) "Articular a educação profissional com outras políticas públicas, de desenvolvimento, geração de trabalho e renda, educação de jovens e adultos".

Neste item são discutidas as questões referentes às políticas públicas. Enquanto um grupo tem uma leitura que interpreta como uma política destinada a atender à sociedade, sendo de governo ou não. Essa noção de público manifesta-se também em relação ao que seria uma escola pública, entendendo-se que todas seriam públicas, sendo umas gratuitas e outras pagas. Por outro lado há os que defendem que políticas públicas são aquelas definidas no âmbito do estado, definidas em lei, têm recursos orçamentários assegurados e garantia de continuidade. (p.39). Faz-se uma crítica às políticas de programas que repassam recursos às instituições privadas e que são denominadas de políticas públicas. O mesmo ocorre em relação à ampliação das parcerias público-privadas.

- d) "Recuperar o poder normativo da LDB como lei ordinária, particularmente em relação ao ensino médio (artigos 22, 35 e 36) e à educação profissional (artigos 39 a 42)". Neste item houve intenso debate, pois havia o risco de aprovação de proposta de revogação do Decreto 2.208/97. O que muitos eram contrários, pois entendiam que a reforma em curso havia surtido bons resultados e que os aspectos negativos já eram conhecidos. Também

argumentaram que a EP havia avançado muito e que o decreto permitia a inclusão social que poderia ser colocada em risco com a sua revogação.

- e) "Proceder à reestruturação do sistema público de ensino médio técnico e da educação profissional, ouvindo os (as) professores (as), os dirigentes dos CEFETs, das escolas técnicas e agrotécnicas federais e estaduais, privadas e comunitárias, submetidos à reforma com base no Decreto nº 2.208/97 e na Portaria nº 646/97". Neste ponto foi reforçada a necessidade de não promover qualquer reforma sem levar em consideração os avanços obtidos na última década.

Os itens *d* e *e* expõem as principais resistências às mudanças sugeridas e que serão consubstanciadas parcialmente no Decreto 5.154/04.

As discussões oriundas dos grupos de trabalho voltaram-se para 10 pontos:

1. As concepções sobre a estrutura e organização da EP: o debate girou em torno da organização modular e da qualidade dos cursos. Também referendou a necessidade da presença da esfera pública e privada na sua oferta. A principal decisão foi: "... a elaboração de planos de formação continuada que organizem os cursos de curta, média e longa duração em módulos sequenciais e flexíveis, que constituam itinerários formativos correspondentes às diferentes especialidades ou ocupações, podendo ser objeto de certificação", assim como "pensar a qualidade social e a flexibilidade construída nos currículos, os cursos criados em diferentes escolas, respeitando as especificidades locais e as diversidades regionais".

2. As fontes e gestão de financiamentos da Educação Profissional. Foi defendida a gestão pública dos fundos utilizados pelo sistema S e uma gestão tripartite do PROEP e do FAT.

3. Os princípios de organização curricular da Educação Profissional. Nessa discussão dividiram-se as opiniões entre aqueles que criticaram duramente a educação profissional integrada ao ensino médio por entenderem que privilegiaria as elites além de retornar as amarras da 5.692/71. Em contraposição, os defensores da integração entre os dois currículos defendiam que isto conferiria à educação profissional as bases do conhecimento geral necessário e conferiria ao ensino médio qualidade, além de considerarem o Decreto 2.208/97 autoritário por não ter sido discutido. (Lembrando que o Decreto 5.154/04 que revogou o Decreto 2.208/97 também não foi discutido e basicamente autoriza a oferta do EMI, mantendo as demais modalidades). O debate encerrou grandes controvérsias sobre os aspectos

democráticos envolvidos no processo de estruturação da EP conforme se depreende do texto, no parágrafo seguinte: “No entanto, o discurso da democracia tanto era evocado para justificar as mudanças como para a manutenção do estatuto legal atual da EP. Autonomia e flexibilização foram tratadas com polarização similar: uns defendendo que não se impusesse às escolas uma nova forma de organização curricular; enquanto outros consideravam que o projeto implantado pelo governo anterior é autoritário e não representa os interesses da sociedade”.

4. As concepções pedagógicas em Educação Profissional: o eixo central do debate foi a ideia de competência como estruturante dos currículos dos cursos profissionais. “A organização curricular por competências é adequada às incertezas do mundo do trabalho, na medida em que inclui valores, atitudes, habilidades e conhecimentos” (p.46). Os críticos apontaram que as competências não são exclusivas da EP e possuem caráter ideológico, portanto associadas a outras diretrizes políticas. Ao final houve consenso de que “seu significado deve ser aprofundado e compreendido seu desenvolvimento”.

5. As inovações pedagógicas em Educação Profissional. Neste item merece destaque a decisão que se expressa na frase final: “Em termos ideais, inovações pedagógicas deveriam ser respostas a necessidades e demandas específicas da aprendizagem.”. (p. 46). Nesse sentido, por exemplo, a reorientação dos currículos de Educação Profissional, de acordo com as competências, só fluiu adequadamente quando as escolas reinterpretaram o conceito em seus planos político-pedagógicos. Reforça-se que os principais eixos condutores das políticas anteriores foram sendo mantidos.

6. As competências e responsabilidades pela Educação Profissional. A discussão girou em torno do significado de competência de acordo com o nível do curso: se técnico de nível médio ou tecnológico de nível superior. Assim, demonstraram preocupações quanto ao tipo de parcerias diante da presença entre os ofertantes de sindicatos, CEFETs e uma grande diversidade de instituições.

7. A formação dos profissionais de Educação Profissional. A principal defesa se deu no caráter das instituições que teriam a tarefa de formar os profissionais para atuarem nas instituições de formação técnica. A maioria dos presentes nesse grupo de trabalho afirmou que “A formação dos profissionais da educação deve ser pública, de qualidade e pautada pela educação por competência - embora não se explicita o sentido exato do termo competência neste caso”. (Também inclui a educação

continuada vista não como “mercadoria, mas que a preocupação seja com o ser humano integral”.

Duas questões se mostraram polêmicas: uma foi se a Educação a Distância seria um recurso válido para essa preparação e a outra se referia a experiência profissional do professor. Se ela seria suficiente ou teria a exigência de licenciatura. O debate trouxe novamente à discussão sobre a formação por competência, dividindo o público entre aqueles que defendiam essa abordagem e os que entendiam que ela remetia aos interesses do mercado. Os setores mais resistentes foram aqueles identificados com a defesa da educação pública que perceberam nessas inovações uma perigosa abertura para a oferta privada com pouco controle sobre a qualidade, além de apontar para os limites à formação adequada dos docentes.

8. Gestão democrática da Educação Profissional. A abordagem dos membros desse grupo de trabalho quanto ao tema ultrapassou os limites da eleição dos gestores. Trouxe ao debate a necessidade de transparência e publicidade dos atos administrativos e inclui também as questões referentes à ampliação de vagas e novos concursos para docentes.

Percebe-se uma preocupação de aprimorar o processo democrático para além da escolha dos dirigentes invocando a necessidade da presença de toda a comunidade no processo.

9. Certificações educacionais e profissionais. Esse foi um dos temas mais polêmicos dado que envolvia o enfrentamento da noção de competência (certificação de competências) com a qualificação (certificação da qualificação). Também a necessidade de estabelecer a quem caberia a concessão das certificações profissionais.

10. Pesquisas de acompanhamento dos egressos da Educação Profissional. A principal defesa foi pela criação de Observatório sobre a situação educacional e do trabalho nos municípios e estados. Houve o entendimento que esse acompanhamento deveria se dar não só a partir da saída do aluno, mas desde o seu ingresso, incluindo os estágios e os casos de desistência.

Ficou explicitada a tentativa de conferir à educação profissional contornos mais amplos do que aqueles que conferem a ela o caráter exclusivo de preparação para atividades profissionais.

Em dezembro de 2003 o MEC lança um documento denominado Proposta de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica. (MEC, 2003), como

resultado dos diferentes encontros realizados ao longo do ano. Na apresentação reconhece as disputas internas apontando para a necessidade da sua superação, visto que as mesmas tem provocado a paralisia,

Para que a intervenção seja politicamente fecunda, ao mesmo tempo realista e prospectiva, talvez tenhamos que nos esforçar por romper com uma oposição polar que tem dominado e paralisado entre nós a discussão: a oposição entre a crença na escola libertadora da mudança social e a redução da escola a uma máquina de reproduzir as desigualdades sociais transfigurando-as e legitimando-as como desigualdades de mérito escolar. (MEC, 2003, p. 6)

Indica, na sequência, a necessidade de compreender a diversidade política existente no país e sugere a adoção dos parâmetros democráticos, contrariando a posição que defendia a imposição daquelas políticas

[...] o que, em democracia, entenda-se bem, passa menos pela imposição de um plano único e central e mais pela consolidação de um quadro regulador onde possam integrar-se, exprimir-se e concorrer os múltiplos projetos sociais que atravessam a sociedade. (MEC, 2003, p.6)

Os propósitos da educação profissional ficam definidos como sendo, primeiro, na sua função estratégica para o desenvolvimento e, em segundo, por definir os princípios que estão “baseados no compromisso com a redução das desigualdades sociais, o desenvolvimento socioeconômico, a vinculação à educação básica e a uma escola pública de qualidade” (p.7). Em seguida, afirma que tem como pressupostos a: integração ao mundo do trabalho, interação com outras políticas públicas, recuperação do poder normativo da LDB, reestruturação do sistema público de ensino médio técnico e compromisso com a formação e valorização dos profissionais de educação profissional e tecnológica.

O texto aprofunda o entendimento de que a educação profissional deve estabelecer vínculos com a educação básica na forma descrita

Nesse sentido, torna-se imperioso explorar os espaços possíveis oferecidos pela LDB, tentando progressivamente incorporar a formação profissional e tecnológica à educação básica para atender às demandas não apenas do trabalho, mas da própria sociedade contemporânea. (MEC, 2003, p. 11)

Percebe-se o cuidado dos autores na afirmação quanto aos vínculos entre uma e outra formação. Logo adiante reafirmam:

[...] a formação de caráter técnico-científico e sócio-histórico; a articulação entre os sistemas de ensino, as agências formadoras e o mundo do trabalho; o reconhecimento do saber que o trabalhador adquire no exercício da profissão, estabelecendo mecanismos para sua aceitação na escola e no trabalho, oferecendo-lhe assim condições de continuidade dos estudos, bem como de certificação formal. (MEC, 2003, p.11)

Sob esses aspectos recuperam uma série de argumentos que reforçam as teses de um ensino básico que confere uma preparação para o trabalho, no seu sentido amplo, sem, contudo, fixar a necessidade da profissionalização, abrindo para as diferentes formas de oferta.

Na sequência, ao referir-se à reforma iniciada em 1997, acaba reconhecendo os avanços produzidos pelas medidas adotadas.

No presente, não há dúvida de que a reforma durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) vem desencadeando mudanças estruturais, provocando a entrada de novos protagonistas, como: sindicatos, associações comunitárias, organizações não-governamentais, bem como redefinindo responsabilidades no campo da gestão e do financiamento da educação profissional e tecnológica. (MEC, 2003, p. 11).

Vê-se novamente a tentativa de incorporar as diferenças recolhidas nos vários encontros realizados em 2003. O próprio texto se esforça para isso, tanto ao incorporar as distintas compreensões sobre as políticas traçadas anteriormente quanto as contribuições desses seminários. Tal intenção é explicitada da seguinte forma:

[...] esclareça-se que as políticas aqui definidas tentarão acolher e consolidar os conteúdos e proposições contidos no Documento-Base (Brasil, 2003) e no Relatório Final (Brasil, 2003) do Seminário Nacional de Educação Profissional - Concepções, experiências, problemas e propostas, promovido pela SEMTEC/MEC e realizado em Brasília, de 16 a 18 de junho de 2003. (MEC, 2003, p. 12)

Ao fazer esta afirmação, ao mesmo tempo em que indica as fontes aonde foram buscar as bases para a formulação da política que pretende implantar, limita a

força daqueles encontros uma vez que apenas serviram de base e não como definidores para as diretrizes a serem fixadas.

Ao aprofundar a discussão sobre as diretrizes que serão propostas faz críticas ao Decreto 2.208/97 e destaca a proposição dos módulos, que conferem certificações parciais, como um dos aspectos a serem superados numa nova legislação.

O horizonte que deve nortear a organização da educação profissional e tecnológica, vinculada ao ensino médio, é o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos científicos das técnicas diversificadas e utilizadas na produção, e não o simples adestramento em técnicas produtivas [...]. Esta concepção é radicalmente diferente da que propõe uma educação profissional modular, dissociada da educação básica. (MEC, 2003, p. 15).

Ora, aqui fica reforçada a ideia de que o documento não encerrou o debate interno, longe disso, apenas apresentou a visão de um grupo que, naquele momento detinha o controle do processo. Tanto que isso se evidenciou no momento da edição do Decreto 5.154, em 2004, que, como veremos, conserva a mesma ideia aqui criticada.

O texto em apreciação, por fim expõe os princípios que deverão orientar as políticas para a educação profissional: 1. Comprometer-se com a redução das desigualdades sociais; 2. Assumir que o desenvolvimento econômico é fundamental; 3. Incorporar a educação básica (fundamental e média) como um direito garantido; 4. Comprometer-se com uma escola pública de qualidade.

O capítulo 8 define as 11 estratégias e respectivas ações delas decorrentes. São elas: 1. A educação profissional como uma política pública; 2. Articulação dos diversos níveis educacionais e esferas governamentais; 3. Organização da educação profissional e tecnológica; 4. Educação profissional e tecnológica: financiamento, competências e responsabilidades; 5. A formação de docentes de educação profissional e tecnológica; 6. A educação profissional e tecnológica, a certificação de conhecimentos e de competências; 7. Gestão democrática da educação profissional e tecnológica; 8. Avaliação da educação profissional e tecnológica e divulgação de informações; 9. Educação de jovens e adultos; 10. Resgate das experiências; 11. Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica.

Dessas serão discutidas as que se referem mais precisamente à educação profissional.

A primeira estratégia se refere à educação profissional como política pública. Nas ações a ela vinculadas cabe destacar as referências à pluralidade de interesses e a necessidade de integração entre os diferentes entes, públicos e privados, na sua oferta, e também a necessidade de criar mecanismos de controle sobre as políticas públicas nas diversas instituições;

Estabelecer mecanismos de acompanhamento e controle das políticas públicas de educação profissional e tecnológica nos Estados, instituições públicas e privadas, bem como em organizações sindicais, organizações comunitárias e não-governamentais. (MEC, 2003, p.42)

A estratégia de articulação dos diversos níveis educacionais e esferas governamentais apontava para a necessidade de se estabelecer as competências dos diferentes níveis públicos e a articulação entre as escolas, sejam públicas ou privadas (p. 44).

Outra ação se refere à necessidade de incentivar novos protagonistas para a oferta dessa modalidade de ensino:

Buscar parcerias e incentivar a participação da sociedade civil de modo a garantir os processos para além das instâncias e gestões de governo, tais como associações livres, sindicatos, escolas comunitárias, associações não governamentais, Sistema S, Secretarias do Trabalho e da Educação. (MEC, 2003, p. 44).

O documento reforça a necessidade de conferir autonomia aos entes federados na oferta de educação profissional e maior flexibilidade à organização da educação profissional para dar conta da diversidade das necessidades da população trabalhadora. (MEC, 2003, p. 44)

No item referente à organização da educação profissional e tecnológica, foi retomada a ideia da criação de um subsistema próprio para a educação profissional, associado a um sistema nacional de educação, propondo a criação de um “Comitê Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, órgão consultivo e propositivo, subordinado ao Ministério da Educação.” (MEC, 2003, p.47).

Na estratégia 4, educação profissional e tecnológica: financiamento, competências e responsabilidades, cabe ressaltar a ausência de críticas à transferência de recursos à esfera privada. O texto propõe ações para que haja um acompanhamento, conforme indicado: “Estabelecer mecanismos de

acompanhamento na aplicação dos recursos públicos nas diversas instâncias do poder público, nas instituições privadas e nas comunitárias”. (MEC, 2003,p. 52).

Como também explicitado na ação seguinte: “Reduzir a privatização do espaço público que opera através de diferentes mecanismos - fundações, terceirizações, parcerias, introdução de taxas no ensino público, precarização das condições de trabalho.” (MEC, 2003,p. 53).

Grande parte dessa visão foi posta à prova a partir de 2008 e, especialmente em 2011, com a criação do PRONATEC, tema que foge do escopo desse trabalho.

Na última proposição, foi sugerida a criação de um fórum para tratar exclusivamente da educação profissional; “Criar o Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica como espaço democrático para discussão e análise da situação, bem como proposição de medidas em prol da educação profissional e tecnológica”. (MEC, 2003, p. 62)

Podemos perceber no documento a ideia de que à educação profissional caberia um papel de destaque dentro da educação, conferindo a ela personalidade própria. Sob este viés, o documento reforçava o que vinha norteando as políticas inauguradas em 1997, mesmo que o texto, em inúmeros momentos, oferecesse críticas a estas ações anteriores. Foi a partir dessa compreensão que ficou estabelecida a necessidade de realizar uma conferência nacional, que viria a acontecer em 2006, em Brasília.

Igualmente podemos identificar os fundamentos que viriam orientar a construção, em 2008, dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, mas que à época serviam para balizar a reorganização propostas aos CEFETs.

Logo no início do ano seguinte o governo apresentou um novo texto cujo título foi “Documento à Sociedade”, no qual procurou dar retorno, conforme afirma, às diferentes contribuições recebidas para a confecção de uma minuta de Decreto em substituição ao Decreto 2.208/97,

Retorno da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação às Instituições da Sociedade Civil e Política, pelas contribuições apresentadas no processo de construção da versão final da minuta de decreto que regulamenta os artigos 35 e 36 e 39 1 41 da LDB e revoga o Decreto nº 2.208/97. (MEC, 2004a).

Esse “retorno” fala sobre

O presente documento visa prestar contas à sociedade sobre as sugestões das instituições participantes da reunião de 18 de dezembro

de 2003 e outras sugestões anteriores à reunião, sobre a revogação do Decreto nº 2.208/97 e sobre a minuta do novo decreto relativo ao ensino médio em sua relação com a educação profissional. (MEC, 2004a).

A publicação ainda informa que 26 instituições e 4 educadores contribuíram para a nova formulação e que a proposição do Decreto 5154/04, em substituição ao Decreto 2.208/97, considerou os resultados de todos os eventos realizados ao longo de 2003, inclusive aponta como consequência da discussão a redução de 15 para 6 artigos para o substituto. Os consultores do MEC identificados em nota de rodapé foram Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta (MEC, 2004a, p. 3).

Foram apontados os três aspectos a serem superados resultantes dos encontros anteriores (MEC, 2004a, p. 5).

1 - Uma primeira posição expressa em três documentos defende a ideia ou tese de que cabe apenas revogar o Decreto nº 2.208/97 e pautar a elaboração da política de Ensino Médio e Educação Profissional, de uma parte pelo fato de a LDB em vigor (Lei nº. 9.394/96) contemplar as mudanças que estão sendo propostas e, de outra, por se entender que tentar efetivar mudanças por decreto significa dar continuidade ao método impositivo do governo anterior.

2 - Uma segunda posição é expressa, mais diretamente, por um documento que se posiciona pela manutenção do atual Decreto nº 2.208/97 e outros documentos que indiretamente desejariam que as alterações fossem mínimas.

3 - Por fim, uma terceira posição, que consta de um número mais significativo de documentos, direta ou indiretamente partilha da ideia da revogação do Decreto nº 2.208/97 e da promulgação de um novo Decreto. Estes documentos, de abrangência e conteúdo diversos, como já apontamos, oferecem suas sugestões de supressão, melhoria e acréscimos para novo Decreto.

Como vemos, houve o reconhecimento das tensões e, por conta disso, o governo ao resolver editar o novo decreto apontou para os seus limites;

Como ato executivo, a regulamentação que efetiva é rígida em seus princípios, porém flexível nas formas, por se saber que a posição de governo não se transforma em posição da sociedade pelo decreto. (MEC, 2004a, pp. 6-7)

O resultado do intenso debate foi a edição do Decreto 5.154/04, que revogou o Decreto 2.208/97. Esse dispositivo legal expressou a incapacidade dos grupos no poder em encontrar um denominador comum capaz de definir nova orientação para a política pública para a educação profissional.

Como já visto a resistência de muitos gestores em abandonar o já construído sob a legislação anterior, a falta de uma orientação política com base clara quanto aos seus objetivos, os avanços obtidos pelas diferentes redes na oferta da educação

profissional e a ausência de um projeto de financiamento para dar guarida às novas proposições, foram decisivos para que o Decreto 5.154/04 fosse tímido em traduzir o pensamento que se acreditava hegemônico no novo governo.

A única mudança visível foi a autorização para que as instituições escolares de educação profissional pudessem retomar a oferta do ensino médio integrado ao ensino técnico.

No mais, replica a maior parte do conteúdo do decreto revogado. As antigas denominações para os níveis básico, técnico e tecnológico são substituídas por: formação inicial e continuada, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

A concepção de módulo, que permitia saídas intermediárias, segundo especificidades presentes no mundo do trabalho, conferindo ao estudante certificação de qualificação profissional foi trocada por itinerários formativos, com as mesmas consequências.

Em março daquele mesmo ano, o Ministro da Educação, Tarso Genro, encaminha à Câmara Federal Projeto de Lei propondo a alteração da Lei 9.649/98 que limitava a ação da rede federal na expansão do ensino técnico. Nessa proposição, cujo relator foi o deputado Irineu Colombo, do PT do Paraná, o governo alegava que a lei em vigor imobilizava o governo federal frente às inúmeras regiões, notadamente mais carentes, onde não havia interesse privado ou os Estados não tinham condições de investir, propondo alterar o artigo que estabelece que a expansão da rede federal “somente ocorra em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão então responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino” por “A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.” (MEC, 2004b). Este projeto é transformado na Lei 11.195, apenas em novembro de 2005 e passa a servir de suporte legal para uma nova investida em direção à retomada da expansão da rede federal como ofertante de educação profissional técnica de nível médio. Pelo menos era essa a proposta defendida por setores dentro do MEC, à época.

Entretanto os efeitos práticos dessa expansão só passaram a ser observados a partir de 2009, enquanto a busca de estabelecer como ação prioritária a educação profissional técnica de nível médio na forma integrada ao ensino médio, prevista no Decreto 5.154/04, é transformada em meta pela Portaria 2.080 de junho de 2005. Nesta portaria são fixadas as diretrizes para a oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA), integrada à formação profissional, tanto na modalidade de formação inicial e continuada como no ensino médio. As metas para a EJA profissional (PROEJA), instituída pelo Decreto 5.478/05, conforme os incisos I e II do Artigo 2º da portaria foram as seguintes: em 2006, 10% do total de vagas de ingresso, em 2007, 20% do total de vagas de ingresso. A base de cálculo são as vagas oferecidas em 2005. O artigo ainda define que em 2007 serão reavaliadas as metas para 2008.

Poucos meses após, o MEC lança outro documento, agora com o nome de “Proposta em Discussão: Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”. (MEC, 2004c)

Este documento foi produzido em abril de 2004, portanto quase um ano após a realização do Seminário Nacional de Educação Profissional, realizado entre 16 e 18 de junho de 2003. E poucos meses após a publicação dos Anais desse encontro, publicado em setembro daquele ano, basicamente o mesmo publicado em dezembro de 2003, e exaustivamente detalhado anteriormente.

São introduzidas pequenas alterações, em especial pela inclusão de algumas ações associadas às linhas estratégicas. Cabe destacar na estratégica 2, que trata da articulação dos diferentes níveis educacionais e esferas governamentais, a incorporação das propostas de ampliar a participação das Forças Armadas na promoção da educação profissional. Quando da criação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, em 2008, foi criado o Eixo Técnico Militar que encerra 34 cursos técnicos oferecidos exclusivamente pelas Forças Armadas e exigem o ingresso na carreira militar.

Outra ação tratou da necessidade de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego no que tange ao Plano Nacional de Qualificação, visando superar a dispersão de esforços e recursos destinados à formação profissional.

Tanto no primeiro documento como neste estão reforçadas as ideias de uma educação profissional articulada com a educação básica, mas com identidade própria. Para tanto, mantém a proposição de criação de um fundo exclusivo para a manutenção, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional e

Tecnológica, a criação de um Subsistema Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, subordinado ao Sistema Nacional de Educação e a criação de um Sistema Nacional de Certificação.

O tema da criação do fundo próprio de financiamento retorna com força, em 2006, quando da realização da conferência nacional. As duas primeiras proposições, sem embargo, foram sendo paulatinamente abandonadas diante de duas possíveis causas: a primeira decorre da recuperação do prestígio que os grupos que viam na educação profissional autônoma o retorno das políticas anteriores a 2003, com o afastamento da oferta do ensino médio integrado à educação profissional, em segundo, ao dar guarida a essa visão, os setores pragmáticos do governo viam nela a possibilidade de promover políticas diferenciadas com maior flexibilidade por parte do estado, criando as brechas para o financiamento público às instituições privadas, com destaque ao sistema S.

Tais mecanismos sinalizam as políticas que virão transformar novamente a educação profissional no país, a partir de 2008.

Em 2006 é realizada a Conferência Nacional de Educação Técnica e Tecnológica, CONFETEC, em Brasília, e seus anais são publicados no início de 2007. Ao final do ano, no mês de dezembro, o governo lança o documento Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio: documento base. Trata-se de uma espécie de resposta ao resultado da Conferência de 2006, que mais uma vez frustrou seus organizadores.

A conferência de Brasília foi antecedida por encontros regionais, a exemplo do que hoje acontece com a Conferência Nacional de Educação (CONAE), cuja primeira edição ocorreu em 2010. Na composição do público presente verifica-se a repetição daquilo que já havia ocorrido nos seminários anteriores. Apenas 11% eram representantes dos trabalhadores e 22% eram professores. Do total de participantes apenas 47% eram delegados.

Após três dias de discussão, que contou com mais de 30 painelistas e debatedores, as principais deliberações não fugiram daquilo que vinha sendo aprovado nos encontros anteriores.

No que se refere ao eixo 1, que tratava do papel da educação profissional e tecnológica no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social as principais resoluções apontam para o aumento do controle social sobre as políticas:

Alguns destaques para as seguintes formulações;

Implementar políticas de Educação Profissional e Tecnológica nos níveis federal, estadual e municipal, integrados à educação de jovens e adultos em todos os sistemas de ensino, nas modalidades presencial e a distância, pautados em diagnósticos socioeconômicos e culturais da realidade local. (MEC, 2006, p. 315).

Essa proposição aprovada, embora genérica, reforça a ideia que se tornou hegemônica nas discussões, de que a forma integrada à educação profissional seria preferencialmente associada à educação de jovens e adultos.

Outro tema que ganhou relevância tratou da formulação e controle das políticas a partir de dados reais do mercado de trabalho, o que, de certa forma confrontava a visão acadêmica que defendia uma educação profissional associada a um projeto de sociedade distinta e conflitante com o mercado.

Implementar Observatórios de Educação Profissional e Tecnológica que possibilitem realizar diagnóstico da Educação Profissional e Tecnológica e pesquisas junto ao mercado de trabalho e à sociedade, com a finalidade de tabular suas reais necessidades, buscando articular as políticas da EPT às políticas de desenvolvimento socioeconômico locais, regionais e nacional de geração de emprego, trabalho e renda (MEC, 2006, p. 316).

A proposta mantém-se até hoje como uma das metas da CONAE, tanto na edição de 2010 quanto para a próxima, a ser realizada em 2014.

O eixo II teve como tema o financiamento da educação profissional e tecnológica, manutenção e expansão. Novamente, como no Seminário de 2003, esteve presente a defesa da “Aprovação imediata do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica – FUNDEP.”.

Além da defesa da criação desse fundo, no painel que tratou do tema houve críticas apresentadas pelo painalista Gabriel Gabrowski (p. 68) à manutenção de programas e não políticas para a educação profissional. De fato, havia antes de 2003 o PROEP, PRONERA e o PLANFOR. Entre 2003 e 2006 temos o PNQ, PROEJA, PROJOVEM, de 2007 a 2011 temos a criação do Programa Brasil Profissionalizado e o PRONATEC.

Quanto ao fundo, nesse mesmo painel o representante do sistema S, Nacin Walter Chieco, esboçou críticas à proposição:

Entendo ser uma total insanidade criar um fundo que, ao invés de garantir melhores condições pra a educação profissional, gere embaraços, dificuldades e até mesmo

detone instituições que estão oferecendo educação profissional de qualidade. Esta seria uma medida predatória, canibalesca, sem sentido para a nação brasileira. (MEC, 2006, p.81)

Também significativo foi a aprovação da tese de que se deveriam buscar parcerias e incentivar a participação da sociedade civil na EPT, de modo a garantir o seu desenvolvimento para além das instâncias e gestões de governo, tais como: associações, sindicatos, escolas comunitárias, organizações não governamentais, Sistemas “S” e Secretarias do Trabalho e da Educação e outras vinculadas à Educação Profissional e Tecnológica, desde que comprovem capacidade técnica e pedagógica para atuar com Educação Profissional e Tecnológica. (p. 320)

O que chama a atenção é que a proposta “Assegurar que os recursos públicos destinados à Educação Profissional e Tecnológica sejam investidos exclusivamente em instituições públicas” não foi apreciada.

A questão polêmica que vinha sendo foco dos debates ao longo dos últimos anos, a integração da educação profissional à educação básica, foi tratada no eixo V e mereceu a aprovação da proposta de:

Promover, a partir de discussões com a comunidade, a implantação e a implementação da EPT integrada ou articulada (concomitante ou subsequente) ao Ensino Médio à luz da análise das experiências desenvolvidas no país atendendo às necessidades regionais. (MEC, 2006, p. 337)

Como podemos observar nos resultados desse novo encontro para tratar do tema, mais uma vez as principais bandeiras que vinham sendo defendidas por um grupo aparentemente majoritário no MEC, não foram aprovadas, ou se aprovadas não foram implementadas, como o caso do FUNDEP. Resultado dessa dissintonia foi o lançamento em 2007 do documento “Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio, documento base”.

Poucas vezes a conferência de 2006 é referida. De fato menciona que esse material tem como base um texto apresentado pelo painalista Dante Henrique Moura, no eixo que tratou das estratégias operacionais de desenvolvimento da educação profissional e tecnológica. Também faz referência a polêmica quanto à criação do fundo.

O documento de 2007 busca recuperar a proposta inicial sustentando a posição da educação profissional integrada ao ensino médio. Parte de duas

formulações iniciais: a primeira se refere a necessidade de um novo ordenamento jurídico e, para tanto, propõe modificação na LDB com a inclusão de uma nova seção que trate especificamente da articulação entre a educação profissional e o ensino médio. Também propõe que o financiamento dessa oferta se dê a partir do novo programa denominado de Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto 6.302/97.

A proposta de restringir o financiamento exclusivamente aos projetos de educação profissional integrada ao ensino médio encontrou grande resistência nos gestores estaduais. As inúmeras reuniões realizadas ao longo do ano de 2007 resultaram ao final daquele ano em uma proposição de resolução que contrariava as aspirações dos representantes da SETEC/MEC. Na última reunião ocorrida ao final de 2007, reunindo os representantes dos Estados com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica desencadeou profunda crise institucional. Os representantes do MEC resolveram unilateralmente desconsiderar a proposta construída coletivamente e impor uma nova que determinava o financiamento federal exclusivamente para a forma integrada da educação média e profissional. Tal decisão levou os gestores a firmarem documento criticando o Secretário da época e solicitando audiência diretamente com o Ministro da Educação. Este encontro se deu em janeiro do ano seguinte resultando na modificação solicitada. A partir desse momento o programa Brasil Profissionalizado passou a permitir o financiamento da educação profissional em qualquer das suas modalidades de oferta.

Na introdução do documento de 2007, permanentemente seus autores sustentam que o texto expressa o resultado das inúmeras discussões realizadas ao longo dos últimos anos, embora reconheça as disputas presentes no meio. Afirma que as modificações em curso são decorrentes da visão dos educadores “progressistas”, apontando para a necessidade de que a “sociedade civil se comprometa com essa política, considerando-a necessária e adequada à formação da classe trabalhadora brasileira no sentido de sua autonomia e emancipação”. (MEC, 2007, p. 9)

Os argumentos expostos no documento reafirmam a visão de defesa da integração da formação profissional, em currículo único, com o ensino médio. No entanto ao apreciarmos as argumentações oferecidas encontramos inúmeras contradições. Uma delas está no parágrafo que admite que a “politecnia” como fator desencadeante de um novo currículo para a educação integrada não implica na formação profissional “*stricto sensu*, ou seja, sem formar profissionais em cursos técnicos específicos”. (MEC, 2007, p. 23). Dessa forma, aponta que a formação

profissional específica, universitária ou não, se daria a partir da conclusão do ensino médio, a partir dos 18 anos de idade.

Com essa matriz, corre-se o risco de pensar não mais o trabalho como princípio educativo cuja implicação é ter o trabalho como categoria central na formação e, a partir dele, compreender o seu aspecto ontológico sem reduzi-lo a uma abstração, desconectada do mundo real do trabalho. O risco dessa abordagem está em substituir a formação pelo trabalho para a formação para o trabalho e torná-lo indistinto da visão empresarial. Para isso basta tomarmos os estudos de Salm (1998) no que se refere aos principais aspectos considerados relevantes para o perfil de um profissional.

6.4 A Reforma da Contrarreforma ou o Retorno: 2008 a 2011

Diante da nova realidade criada pela reformulação no Programa Brasil Profissionalizado a SETEC voltou-se ao outro programa que estava em gestação: a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que à época recebeu a sigla de IFET, posteriormente foi transformada em IF.

A posição inicial era criar um programa para a expansão da educação profissional no âmbito da Rede Federal nos marcos das políticas que o governo tentava emplacar sem muito sucesso. Inclusive registrava forte resistência das próprias instituições federais em adotá-las. Dentro dessas estavam os poderosos CEFETs que contavam com autonomia para exercer essa resistência. O MEC precisava criar uma nova instituição que guardasse maior dependência às suas posições.

É nesse panorama de disputas que nascem os institutos federais. O Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, cria a rede federal pela integração das instituições federais de educação tecnológica, dando forma aos institutos.

O primeiro desafio era conquistar os Centros Federais para a sua transformação, e as escolas agrotécnicas federais e, a partir deles exercer pressão sobre as universidades para que abrissem mão de suas escolas vinculadas.

A posição do CONCEFET sobre a proposta de criação dos IFETs foi publicada na Revista Brasileira de Educação Profissional e Tecnológica. Os dirigentes demonstram simpatia pela proposta, mas apresentam uma série de inquietações e dúvidas. Essa posição foi publicada na Revista Brasileira de Educação Profissional e

Tecnológica na edição de 2008. Com o título “Manifestação do Concefet sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia”.

A primeira consideração refere-se à necessidade de uma nova instituição se os CEFETs já tem identidade com a formação profissional e reconhecimento público.

[...] o reconhecimento social dos Cefets faz destes um dos melhores exemplos brasileiros de experiência bem-sucedida enquanto instituição pública voltada para a qualificação profissional. Que singularidades há nos Institutos Federais que podem conferir a estas instituições a capacidade de tornar substantivo o seu papel? (REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2008, p. 148).

O documento lembra a origem dos CEFETs, na década de 1970, sob a inspiração das políticas do governo militar que defendiam a necessidade de formar profissionais técnicos em regime de urgência. Foram criados os três primeiros centros, com a tarefa de formar engenheiros operacionais e tecnólogos. Também faz referência às profundas modificações experimentadas pelo conjunto de instituições federais, na década de 1990, com o PROEP. Neste momento destacam as adaptações maduras que cada uma delas fez para atender os anseios da sociedade com destaque a “... formação do homem e de seus direitos de cidadania.”, e afirma:

[...] a reformulação curricular que se processou no interior dos Cefets eleva em escala de grandeza seu potencial para estar respondendo aos anseios da sociedade que concorrem significativamente para mudar a realidade da região onde atua, seja no ensino, na pesquisa ou na extensão. (REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2008, p. 149)

Após essas ponderações, afirma que a posição dos dirigentes com referência aos institutos “se vincula estritamente aos seguintes pontos:

1. adoção de um processo de implantação disposto em lei única;
2. inclusão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET entre as entidades que constituem o Sistema Federal de Educação Superior, com prerrogativas equivalentes às da universidade, caracterizadas em toda legislação que trata desse nível de ensino;
3. a implementação, pelo Ministério da Educação, de política de apoio que garanta iguais condições (recursos humanos e materiais) aos atuais CEFETS e à ETF/Palmas, para sua transformação em Instituto Federal;

4. a adoção de providências para implantação de um Plano de Cargos e Carreira de Professores da Educação Tecnológica – PCCPET, consoante com as prerrogativas da nova instituição, e que assegure os direitos hoje consignados em lei aos atuais quadros do ensino do 1º e 2º graus e do ensino superior dessas instituições;
5. garantia do processo de escolha do dirigente máximo dos Institutos Federais a partir de eleição direta, de acordo com o que dispõe a legislação em vigor sobre o processo de escolha dos diretores gerais dos CEFETS;
6. garantia de que as prerrogativas e objetivos dos Institutos Federais tenham como base a preservação das conquistas históricas da rede de Cefet e ETF/Palmas, a fim de reafirmar seu trabalho educativo em favor do desenvolvimento da nação brasileira, entre os quais se incluem: a natureza pública das instituições e a coexistência do ensino técnico, superior (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão;
7. a criação, em lei, de um Fundo de Financiamento e Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, a fim de garantir de modo definitivo à educação profissional e tecnológica o seu caráter estratégico e, ao mesmo tempo, inseri-la no rol das políticas de Estado;
8. preocupação com a afirmação da rede federal (enquanto de formação profissional e tecnológica) com os princípios balizadores de sua atuação, o que a faz reconhecida em todo o território nacional;
9. e a ênfase na educação profissional e tecnológica, pesquisa e extensão, com o fortalecimento da educação técnica de nível médio, integrada à educação básica.

Por essa posição vê-se que o governo novamente teria dificuldades para implantar a sua política para o setor. Valendo-se dos aspectos legais decorrentes da criação de uma nova instituição, atendendo parte da reivindicação dos diretores dos CEFETs, cria a figura do reitor para os Institutos. Assim, nomeia os atuais dirigentes como reitores *pró-tempore*, enquanto, paralelamente cria novos Institutos e nesses, nomeia os reitores, escolhidos dentre os seus quadros, muitos do próprio MEC.

Três dos CEFETs existentes se negam a aderir ao projeto governamental e mantêm-se como centros Federais, exatamente os mais antigos: Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O CEFET do Paraná se transforma em Universidade Tecnológica. Os dois outros tentam o mesmo caminho, mas são barrados pelo MEC.

Algumas escolas vinculadas mantêm-se como tais apesar da pressão exercida sobre os reitores. Exemplo são as três unidades da Universidade Federal de Santa Maria e o Colégio Técnico da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Com a criação dos Institutos Federais surge o Conselho Nacional de Dirigentes dos Institutos Federais (CONIF), que passa a congregar os reitores dessas instituições enquanto as escolas vinculadas se organizam em torno do Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas das Universidades Federais (CONDETUF).

Em 29 de dezembro de 2008 é aprovada a Lei 11.892 criando 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia pela transformação de CEFETs, escolas agrotécnicas federais ou pela incorporação das escolas técnicas vinculadas às universidades federais. A Lei também cria a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Esse dispositivo estabelecia em seu inciso I, no artigo 7º, que trata dos objetivos da nova instituição, a prioridade na oferta de educação técnica de nível médio prioritariamente na forma integrada para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos enquanto no inciso II previa a oferta de formação inicial e continuada de trabalhadores. Nos incisos seguintes constava a oferta dos cursos superiores de tecnologia, licenciaturas e bacharelados como também a possibilidade de cursos de pós-graduação tanto nas formas de especialização como de mestrados e doutorados. Dessa forma criava um novo modelo de instituição para ofertar os chamados cursos superiores não universitários.

O artigo seguinte estabelecia que o mínimo de 50% do total de matrículas deveria ser oferecido conforme o definido no inciso I do artigo anterior, ou seja, ensino técnico preferencialmente integrado ao ensino médio. Esta exigência acabou por sinalizar às instituições já existentes e que ofereciam os cursos técnicos de nível médio, um incremento significativo nas matrículas nos níveis superiores o que, embora dentro do que previa a lei acabou contrariando as expectativas do MEC. Mesmo as escolas vinculadas que se dedicavam exclusivamente ao ensino técnico subsequente ao ensino médio regular, mantiveram, na maioria, as mesmas ações neste nível de ensino, ampliando drasticamente a oferta nos demais, inclusive com a criação de mestrados.

Em 2011, passados três anos da criação dos IFs, do total de mais de 1 milhão e 200 mil matrículas de educação profissional técnica de nível médio pouco mais de

250 mil são oferecidas na forma integrada em todo o país sendo cerca de 90 mil pela rede federal. O total da oferta federal na modalidade subsequente ou concomitante nesse ano foi de 97 mil matrículas, sendo 72.553 na forma subsequente e restante concomitante ao ensino médio regular. A rede federal mantém a participação em 10% da oferta total, conforme vemos na tabela 5.

Os resultados obtidos nesse último período não conseguem traduzir em números os anúncios feitos pelo governo federal com relação aos investimentos na expansão da oferta da educação profissional. Como podemos notar, esses últimos três anos apresentam o pior desempenho em termos de participação, tanto em relação ao público quanto ao total das matrículas oferecidas para essa modalidade de ensino.

Na busca da compreensão sobre esse fraco desempenho da rede federal, apesar da farta propaganda sobre a criação dos Institutos Federais e o quanto eles iriam contribuir para formar grandes contingentes de jovens como técnicos de nível médio, promovendo a inclusão social e dotando-os de competências para atuarem no mundo do trabalho, além da análise dos documentos, as entrevistas com os personagens foram fundamentais, pois estiveram à frente das formulações das políticas públicas, desde 2003, passando pela criação dos institutos e do PRONATEC.

Tabela 5 – Matrículas oferecidas pela rede federal na modalidade Técnica de nível médio e percentual na participação na oferta pública e total.

Ano	Rede Federal	% sobre a oferta pública	% sobre a oferta total
2001	56.579	24,4	12,2
2002	72.249	25,9	12,8
2003	79.484	30,1	13,5
2004	82.293	29,0	12,2
2005	83.762	28,4	11,8
2006	79.878	23,7	10,7
2007	82.573	25,7	11,9
2008	77.074	21,2	9,7
2009	86.634	22,6	10,1
2010	89.219	22,2	9,6
2011	97.610	22,5	9,8

Fonte: Censos da Educação Básica. INEP/MEC (2001 a 2011)

Após a promulgação da lei que cria os Institutos Federais, a SETEC/MEC lança o documento “Institutos Federais, Lei 11.892, de 29/12/2008: comentários e reflexões”. Nesse documento são explicitadas tanto as críticas ao modelo anterior quanto as justificativas que entendem adequadas ao novo modelo proposto.

Na apresentação cujo título é “Institutos Federais: um futuro por armar” (p. 7), indica aquilo que consideram contradições que vinham acompanhando as políticas educacionais para os CEFETs:

“Ao mesmo tempo, uma série de atos normativos direcionaram essas instituições para a oferta predominante de cursos superiores e, contraditoriamente, ensino médio regular, remetendo a oferta de cursos técnicos à responsabilidade dos estados e da iniciativa privada.” (SILVA, 2009, p. 7).

Na sequência, reporta-se á forte tendência para a excelência acadêmica com vistas à preparação para o vestibular, decorrente das modificações impostas:

“Grande parte do esforço pedagógico passa a ser direcionado ao acompanhamento dos cursos de ensino médio com o objetivo de preparar candidatos de excelência para o ensino superior. De outro lado, a oferta no nível superior oscila entre propostas com viés mais acadêmico, em especial nas engenharias, e cursos superiores de tecnologia cada vez mais fragmentados.” (SILVA, 2009, p. 7).

Percebe-se que as críticas oferecidas são idênticas àquelas que foram apresentadas pelo governo anterior, quando da proposta de reforma contida no PROEP para separar o ensino médio da formação técnica, conforme expõem os documentos discutidos anteriormente.

Posteriormente, estabelece o papel da nova instituição:

“O foco dos institutos federais é a promoção da justiça social, da equidade, do desenvolvimento sustentável com vistas à inclusão social, bem como a busca de soluções técnicas e geração de novas tecnologias. Estas instituições devem responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e de suporte aos arranjos produtivos locais.” (SILVA, 2009, p. 8).

Vê-se que são tarefas amplas com destaque à inclusão social ao mesmo tempo em que instiga o desenvolvimento de novas tecnologias, associação com projetos locais e formação profissional adequada. A diferença exposta frente ao discurso anterior reside na inclusão social, algo que não aparecia explicitamente no

programa de 1997. Na época falava-se em inserção profissional ou inserção no mercado de trabalho, a partir da formação flexível.

As tarefas destinadas aos Institutos recém-criados são amplas, com forte deslocamento para os aspectos humanistas, muitas vezes em detrimento da formação técnica, o que é reforçado pela insistência na forma integrada do ensino médio e com a formação profissional sinalizadora para a prevalência dos cursos superiores sobre os demais. Primeiro ao reafirmar a amplitude da sua atuação:

Os institutos federais podem atuar em todos os níveis e modalidades da educação profissional, com estreito compromisso com o desenvolvimento integral do cidadão trabalhador, [...] (SILVA, 2009, p. 8).

Segundo, pelos aspectos pedagógicos:

Na construção de seus projetos pedagógicos, visando o cumprimento da missão para que fossem criados, os institutos federais deverão adotar como diretrizes:

- . a necessidade de atuar no ensino, na pesquisa e na extensão, compreendendo as especificidades destas dimensões e as inter-relações que caracterizam sua indissociabilidade;
- . a compreensão da pesquisa ancorada nos princípios científico – que se consolida na construção da ciência e desenvolvimento da tecnologia – e no educativo – que diz respeito à atitude de questionamento diante da realidade –, entendendo-a como essencial para a construção da autonomia intelectual e, portanto, potencializadora de uma educação que possibilita ao indivíduo o desenvolvimento de sua capacidade de gerar conhecimentos a partir de uma prática interativa com a realidade;
- . a concepção das atividades de extensão como forma de diálogo permanente e mais amplo com a sociedade;
- . a compreensão de que o conhecimento deve ser tratado em sua completude, nas diferentes dimensões da vida humana, integrando ciência, tecnologia, cultura e conhecimentos específicos – inclusive nas propostas pedagógicas dos cursos de graduação (licenciaturas, engenharias e superiores de tecnologia) e pós-graduação – na perspectiva de ultrapassar o rígido limite traçado pelas disciplinas convencionais;
- . o reconhecimento da precedência da formação humana e cidadã, sem a qual a qualificação para o exercício profissional não promove transformações significativas para o trabalhador e para o desenvolvimento social;
- . a necessidade de assegurar aos sujeitos as condições de interpretar a sociedade e exercer sua cidadania, na perspectiva de um país fundado na justiça, na equidade e na solidariedade;
- . a organização de itinerários formativos que permitam o diálogo entre os diferentes cursos da educação profissional e tecnológica (formação inicial e continuada, técnica de nível médio e de graduação e pós-graduação tecnológica), ampliando as possibilidades de formação

vertical (elevação de escolaridade) e horizontalmente (formação continuada);

. a sintonia dos currículos com as demandas sociais, econômicas e culturais locais, permeando-os das questões de diversidade cultural e de preservação ambiental, pautada na ética da responsabilidade e do cuidado;

. o reconhecimento do trabalho como experiência humana primeira, organizadora do processo educativo. (SILVA, 2009, pp. 9-10).

Um tema que o texto retoma, à página 19, se refere à autonomia dos institutos. Além de forte crítica à autonomia plena defendida por sindicalistas com contornos corporativos, defende os limites da autonomia:

“A autonomia das instituições se exerce nos limites de um projeto de país escolhido democraticamente pela população através do voto [...] pressupõe a liberdade de agir ou, em outras palavras, a possibilidade de autogestão, autogoverno, autonormação, ocorrendo em sistemas relacionais, em contextos de interdependência.” (SILVA, 2009, p. 19).

O assunto é recorrente ao longo de todo o texto o que demonstra a preocupação com o tema. Expressa, permanentemente, a ideia de condicionar a autonomia aos limites da lei. A única vez que a palavra autonomia é utilizada no corpo legal é no parágrafo único do inciso IV do artigo 1º

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II e III do caput deste artigo possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. (BRASIL, 2008).

As instituições referidas nos incisos são:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG; (BRASIL, 2008).

A SETEC/MEC, em 2010, lança uma cartilha intitulada “Um Novo Modelo em Educação Profissional e Tecnológica: concepções e diretrizes”. Dando continuidade a discussão e defesa do projeto institutos federais. Na apresentação da cartilha afirma

“O foco dos Institutos Federais será a justiça social, a equidade, a competitividade econômica e a geração de novas tecnologias”. Responderão, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional [...]. (BRASIL, 2010, p. 2)

Uma repetição do texto anterior. É ao longo do material que vamos verificando a mudança conceitual em curso. Longe de ser apenas a implantação de política de expansão, trata-se de tentar recolocar os princípios ideológicos que sempre estiveram à frente do debate sobre o tema:

A dimensão ideológica do atual governo, na verdade, faz aflorar um descompasso entre a trajetória das instituições federais de educação profissional e tecnológica e da própria educação profissional como um todo e o novo projeto de nação: se o fator econômico até então era o espectro primordial que movia seu fazer pedagógico, o foco a partir de agora desloca-se para a qualidade social. (BRASIL, 2010, p. 14)

Mas do que se trata a expressão “qualidade social”? Num primeiro momento o texto defende a ideia de uma estreita relação com os projetos locais e regionais de desenvolvimento anunciando, como consequência, a melhoria das condições gerais de vida da população, afirmando que “o ideário da educação como direito e da afirmação de um projeto societário que corrobore uma inclusão social emancipatória.” (BRASIL, 2010, p. 15).

A principal característica desse material está na exploração quase que “tempo todo” de expressões que manifestam princípios gerais, promessas de emancipação, inclusão, compromissos com desenvolvimento locais, políticas compensatórias para grupos sociais historicamente alijados, entre outros, sem, contudo, oferecer claramente como isso se dará. Embora afirme que a nova instituição terá como compromisso oferecer o ensino tecnológico nas diferentes formas e modalidades, quando trata do ensino profissional técnico de nível médio dá preferência pelo ensino médio integrado. Talvez isso venha explicar a redução relativa observada na participação da rede na oferta dessa modalidade.

Porém, explorando as entrevistas concedidas pelo Secretário da SETEC/MEC cujo mandato encerrou em janeiro 2012, e que esteve à frente do processo; pela professora Dra. Marize Nogueira Ramos, que exerceu a função de diretora de ensino da SEMTEC entre 2003 e 2004 e que auxiliou a conferir os fundamentos ideológicos para a política pública, e pelo atual responsável pela execução dessas políticas junto à rede federal, vamos perceber que os resultados são controversos e as interpretações apresentam perspectivas variadas.

A primeira ideia que permanece na visão do Secretário é a de que a educação profissional só ganha destaque no governo Lula e a educação profissional passa a

fazer parte de um projeto democrático e popular “caracterizado pela inclusão social e desenvolvimento com soberania”.

Por um lado reforça a tese de que o crescimento econômico exige urgente formação de mão-de-obra qualificada, afirmando que “na medida em que o país começou a crescer nós entramos naquilo que chamamos de apagão de mão de obra”, porém, expõe imediatamente as contradições internas na condução do processo, no que se refere a papéis nessa formação.

“[...] o governo percebeu que para ter o ciclo de desenvolvimento prolongado (tu) tinhas que apostar na formação de mão de obra porque sem apostar na formação do trabalhador não tinha essa condição, mas aí vem outra questão que é uma questão de coerência ideológica do governo. Nosso papel não é formar mão de obra para o capital. O capital tem recurso para isso. Nossa função é formar o cidadão que “eventualmente” é um técnico, um engenheiro, um poeta, o que bem entender, daí a nossa prioridade por uma instituição que ofertasse preferencialmente o ensino médio integrado [...]”.

Tal posicionamento explicita a visão que permanecia dentro do ministério sob a função principal dos institutos federais. A formação técnica de nível médio com acabamento específico profissional perderia importância em troca de um currículo de ensino médio que incorporasse as competências gerais que nas palavras do gestor da SETEC se traduziria por

“[...] mesmo uma visão moderna capitalista isso aí está presente porque com a evolução técnico-científica não tem como o trabalhador não ser descartado pelo mercado de trabalho se ele não tiver capacidade de formação geral de se readaptar... agora mesmo o Alkmin⁶⁰ lá em São Paulo ele adotou o médio integrado em “todo” o Paula Souza [...]”.

Quando questionado sobre a posição de alguns CEFETs pela não adesão ao projeto e reivindicando o mesmo caminho adotado pelo CEFET do Paraná que se transformou em universidade tecnológica, explica:

“[...] porque, voltando lá no começo... por que nós não trilhamos o caminho da universidade tecnológica. Porque a Universidade Tecnológica do Paraná, embora seja muito boa, “acabou” com os cursos técnicos em Curitiba”.

⁶⁰ Geraldo Alkmin, governador do estado de São Paulo, do PSDB.

Esse posicionamento expressa a preocupação que o governo vinha demonstrando com a tendência dos CEFETs em se transformarem em universidades, priorizando os cursos superiores. Porém ao frear a transformação dos CEFETs de Minas Gerais e Rio de Janeiro em universidades tecnológicas, não conseguiu reorientá-los para o objetivo principal que era incorporá-los ao projeto dos institutos.

Porém, ao mesmo tempo em que procurava dar um caráter diferenciado às novas instituições incentivava-as a ofertar cursos superiores de tecnologia, licenciaturas, bacharelados, programas de pós-graduação e ensino médio integrado, incluindo a modalidade de jovens e adultos (PROEJA) com pouco ou nenhum incentivo aos cursos profissionais técnicos de nível médio.

Pelos dados constantes no sítio eletrônico da UFTPR constatamos que são oferecidos cinco cursos técnicos na forma integrada ao ensino médio, quatro PROEJA e um subsequente. Ao mesmo tempo em que oferece cerca de 100 cursos de graduação (tecnologia, licenciaturas e bacharelados). Dos mais de 25 mil alunos matriculados, 1.317 estão nos cursos técnicos.

O *status* e o papel dos institutos, nas palavras do secretário seriam,

“[...] do ponto de vista da política da educação profissional o status de ser equivalente às universidades, tanto que na lei o instituto está no mesmo nível da universidade..., na hierarquia digamos das instituições na área de ensino, os institutos equivalem às universidades. A lei diz isso, ele é equivalente a uma universidade. Segundo, aumentando as atribuições de todas as unidades de poder atuar em todos os níveis de ensino inclusive no superior e pós-graduação coisas que essas escolas não podiam – os Cefets já podiam, mas as escolas não podiam”.

Aqui percebemos que a visão existente dentro dos CEFETs não era de todo estranha ao projeto dos institutos. E, de certa forma é isso que os gestores expressam no documento publicado em 2008, antes analisado. Portanto, a questão não estava na oferta dos cursos superiores de graduação e pós-graduação, mas, aparentemente na resistência desses com relação à adoção das políticas voltadas às ações de inclusão social que se traduziam, no âmbito do MEC, na oferta do ensino integrado (incluindo o PROEJA). Inclusive, com relação ao PROEJA, o próprio Ministro da Educação, em 2008, na reunião com os gestores estaduais da educação profissional, ao mesmo tempo em que atendia o pleito de abrir o Programa Brasil

Profissionalizado para financiar todas as modalidades de educação profissional, apelava para que os Estados dessem especial atenção ao PROEJA.

Na continuação, explicita que os institutos também terão o papel de expandir a oferta do ensino superior.

“[...] permitir que elas [vagas] pudessem expandir, e aí dentro desse esforço, de expandir o ensino superior no Brasil também. Nós sabemos que a oferta é muito modesta, duplicou, mas ainda é extremamente modesta comparada com demais países aqui da América Latina inclusive”.

E expõe sua crítica à resistência presente nas universidades federais com referência às políticas governamentais

“[...] então criar essa possibilidade, fortalecer o espírito de rede, coisa que a universidade não tem, nós achamos que hoje em dia é fundamental que as instituições atuem em rede se potencializando... se complementando, coisa que os institutos conseguem fazer, herdando de certa forma uma cultura que já vem lá dos Cefet e das escolas técnicas porque a cultura é muito diferente.”.

Outra atribuição é dada aos institutos dizem respeito à pesquisa, porém, de forma distinta das universidades.

“Nós precisamos quem faça pesquisa aplicada no Brasil. Por isso que nós estamos incentivando que todos os institutos tenham os NITs, Núcleos de Inovação Tecnológica [...]”.

Assim como o seu papel de inclusão social

“O instituto já tem um diferencial muito forte especialmente agora com o Pronatec. Ele está trabalhando da formação inicial até potencialmente o doutorado.”.

Fica claro que para o governo o instituto passa a se constituir num espaço onde o aluno ao ingressar, e preferencialmente já a partir da conclusão do ensino fundamental, possa seguir itinerários formativos, inclusive com a possibilidade de alcançar o doutoramento.

Quando questionado se a inclusão a qual se referia não seria destinada ao contingente da população que de certa forma já estava incluído, visto que já possuía o ensino fundamental completo, a resposta foi,

“[...] não necessariamente a Rede Certific e Mulheres Mil não precisa... pode acontecer que cara é adulto e não quer estudar... não tem quem o obriga a estudar... então aí ele vai se submeter a uma avaliação unicamente da habilidade profissional dele e vai receber um atestado de saberes”.

A incorporação das ações previstas no PRONATEC projeta modificações na origem daquilo que estava propostas aos IFs. Com destaque ao Certific que é uma espécie de retomada dos cursos básicos previstos no Decreto 2.208/97. Para o secretário o Pronatec foi uma benção para os institutos. “Porque essa concepção é uma concepção em disputa hoje”.

Essa era a tese presente no Decreto no que se refere à formação básica que no inciso I do artigo 3º dizia: “A educação profissional compreende os seguintes níveis: I - básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhos, independentes de escolaridade prévia.”. Este aspecto foi criticado exatamente pelo fato de admitir a possibilidade de formação profissional descolada do aumento da escolaridade.

Na defesa da sua visão, apresenta como argumento o fato de que 60% dos professores são novos, com pouco ou nenhuma experiência profissional. Ingressaram nos institutos diretamente dos bancos universitários. A suas histórias estão fortemente ligadas às práticas observadas nas universidades mantendo uma série de preconceitos. Defende que o ingresso nesse modelo de instituição auxiliará na superação do preconceito existente com relação às modalidades de ensino voltadas aos programas de inclusão: “O Pronatec é a sandália da humildade que o cara vai vestir. Para mostrar que não tem nenhum desdouro o professor ser doutor, ser mestre e trabalhar lá com PROEJA/FIC.”.

O fato do secretário não ter nenhuma experiência ou conhecimento na área da educação profissional, reconhecido por ele mesmo na entrevista concedida para este trabalho é interpretado por ele como positivo, pois não tinha as amarras que poderia dificultar as políticas propostas,

“[...] tu sabes por eu fiz tudo isso aqui... quando eu cheguei aqui eu não entendia nada de educação profissional, eu sou da história, da ciência política. Como Porto Alegre não tem Cefet e eu nem Cefet conhecia”.

Portanto pode ter contribuído, sobremaneira, para as dificuldades operacionais e políticas para tamanho desafio de construir um novo modelo de instituição voltada para a formação profissional em especial por ser encarada como única no mundo, na visão do próprio secretário. Essa possível conclusão pode ser corroborada partir dos dados recolhidos quanto ao alcance dos objetivos propostos e às tendências observadas.

A realidade que se impôs acabou sendo outra, marcada principalmente por questões objetivas que dizem respeito aos projetos de desenvolvimento, as perspectivas de emprego e futuro profissional dos alunos, o perfil dos novos docentes que ingressam aos milhares na rede, com seus sonhos e expectativas, passando pelos novos gestores e seu novo status como reitor, culminando nas poderosas influências político-partidárias e dos interesses dos setores econômicos, com uma quase ausência das organizações sindicais dos trabalhadores na contribuição para a formulação das políticas.

A tabela 6 permite verificar os resultados das ações do governo sobre a sua rede e na oferta total da educação profissional na forma integrada ao ensino médio. De 2007, quando teve início as ações de pressão para a implantação dessa modalidade de ensino, até 2011 tivemos um incremento de 197% nas matrículas em geral. Na rede federal esse crescimento foi de 240% aumentando a sua responsabilidade de 31,4% para 35,8% do total.

A presidenta Dilma fez uma declaração que foi publicada na imprensa⁶¹, dizendo que o Pronatec constitui a maior reforma que a educação profissional já feita no país. Quando foram criados os institutos o governo do presidente Lula disse que essa era a maior reforma que o país estava experimentando já que duplicava o número de instituições federais que iriam oferecer a educação profissional com a meta de 1 milhão de vagas etc. Vale recordar que na avaliação do PROEP, ao final de 2002, o governo projetava que em 2005 e 2006, quando o programa se estabilizasse chegaria a 1,5 milhão de alunos nos cursos técnicos e contabilizava 1,6 milhão de matrículas nos cursos básicos (ver quadro 3, na página 119).

⁶¹ Correio do Povo de 25 de outubro de 2011

Há críticas de alguns setores ao Pronatec dizendo que ele nega o projeto anterior. Parte dessa crítica se refere à inclusão do sistema S no programa, inclusive com a transferência de recursos federais para esse sistema.

Tabela 6 – Matrículas do Ensino Médio Integrado. Total e Rede Federal de 2007 a 2011.

Ano	Total (T)	Rede Federal (RF)	% da RF/T
2007	86.552	27.204	31,4
2008	132.519	47.644	36,0
2009	175.831	61.313	34,9
2010	215.718	76.137	35,3
2011	257.713	92.378	35,8

Fonte: Censos da educação básica. INEP/MEC

O Secretário quando questionado sobre o fato de que o Pronatec é um produto do Palácio e não do MEC e que isso faria parte da disputa de concepção sobre o potencial dos institutos para fazer frente às demandas reais do mercado de trabalho, explicitou duas questões que, na previsão do que viria a acontecer a partir da nova gestão no ministério. A primeira se refere a posição do Palácio

“O Pronatec certamente foi gestado no Ministério da Educação com o apoio do palácio [...] A presidenta Dilma é muito minuciosa. Ela discute item por item todos os projetos.”

A segunda diz respeito à questão do sistema S

“Agora é ao contrário a essa crítica apressada de setores que estão no campo do esquerdismo fazem. O sistema S foi incluído legalmente no sistema federal de ensino. Hoje o sistema S está subordinado a nós embora a gestão continue privada. Mas é o reconhecimento também que de um lado nós temos uma carência muito grande do outro lado tu tens que mobilizar todos os ofertantes seja do estatuto jurídico que tiver para suprir parcialmente a carência do Brasil porque a rede federal com toda a expansão dela, o investimento de 1,800 bilhão nas redes estaduais é insuficiente para atender as carências do país hoje”.

Confrontado a possível contradição que o Pronatec possa representar ao projeto dos institutos federais, com a sua preocupação de formar cidadão, transfere a formação da mão de obra requerida pelo mercado ao sistema S e às instituições privadas. O fato de o estado abrir mão desse serviço voltado à formação com o foco

na inserção profissional trouxe por parte do secretário a posição: “Nós estamos comprando serviço. Aquilo que nós não temos condições de ofertar, nós estamos comprando, é verdade.”.

Há aqui o reconhecimento das limitações fruto da própria política em implantação que vai se definindo no perfil dos cursos e dos professores. O reconhecimento da incapacidade da Rede Federal fica evidenciado na defesa do Pronatec como um recurso emergencial

“uma situação emergencial do país. A tendência é que o sistema público comece a ampliar a sua oferta, e essa é uma tendência hoje no Brasil, vá reduzindo a oferta do sistema privado, mas hoje, como te disse, nós partimos do reconhecimento com todo o investimento que se fez nós não atendemos a demanda então vamos recorrer ao setor privado tentando resolver um problema maior que é o estrangulamento que o país está vivendo hoje”.

A disputa presente na década de 2007 volta a aflorar com os novos caminhos que foram sendo trilhados com o PRONATEC e nos próprios IFs. Este descontentamento é expresso na entrevista concedida pela professora Marize Ramos em 13 de abril de 2012, já comentada, em parte, anteriormente. Com referência específica aos IFs, reafirma que na própria propaganda do governo a expansão falada é da educação profissional, não necessariamente técnica de nível médio. Trata-se de outro nível, mais precisamente do nível superior:

“Para mim o pensamento hegemônico dos IFs é serem instituições de ensino superior. De desenvolvimento do ensino superior de graduação, pós-graduação, pesquisa de desenvolvimento tecnológico. Esse é o pensamento hegemônico”.

Para a entrevistada a criação dos IFs faz parte da política para o ensino superior num viés liberal, criando instituições distintas para públicos distintos travestido de democratização do acesso:

“você diferencia o acesso ao ensino superior porque você atende a todos em relação a um projeto de formação que é o acesso ao ensino superior, mas é numa lógica liberal. Você garante a igualdade de oportunidade sem que haja igualdade de condições”.

Essas ações expressam a opção clara pelo ensino superior não universitário ao mesmo tempo em que antecipa a questão do Pronatec transferindo de certa forma a educação profissional técnica de nível médio ao sistema S e entidades privadas, prioritariamente com alguma presença da rede federal, mas na forma de gestão privada. Para Marize Ramos a educação profissional, destinada aos trabalhadores continua sofrendo do mesmo mal da sua origem histórica.

Diante da realidade na qual os gestores estaduais, a rede federal e grande parte dos educadores, excetuando-se um grupo caracterizado como de esquerda pela entrevistada, a edição do Decreto 5.154 foi o resultado possível.

“[...] só tinha o movimento social... nesse caso o movimento institucional era contra a revogação do 2.208. Só o movimento de esquerda era a favor por isso o Decreto 5.154 é um decreto de acomodação que ele possibilita o integrado, mas possibilita todo o resto. Deixa para a sociedade então resolver”.

O agravante diante desse novo quadro é que acaba reforçando aquilo que originalmente condenava, ou seja, a dualidade curricular, conforme explicita Ramos:

“O que se mantém é um projeto dual que se expressa pelo fato de você ter ensino médio... que nem é dual é “trial”. Tem três variações porque você tem o ensino médio da rede estadual que você continua tendo, um bom ensino médio para a burguesia nas escolas particulares ou aquelas que se tornaram exceção dentro da rede pública que continua tendo um ensino técnico para uma parcela muito pequena, muito pouco significativa dentro da rede federal e a grande massa com ensino médio nenhum ou com ensino médio fraco”.

Essa dualidade (ou “trialidade”) ganha força no formato que é dado pelo governo federal ao projeto conforme atesta Ramos:

“[...] ele age agora com o Pronatec. É mais perverso porque o governo garante, dá lugar para quem quer fazer o ensino médio pobre porque ele faz o concomitante. Ele faz o ensino médio no estado mais ou menos e vai fazer o curso técnico ou de qualificação na rede federal ou no sistema S ou em outras escolas.”

Essa democratização de caráter liberal acaba por proporcionar um conjunto de oportunidades. Torna-se

“[...] possível acomodar os diversos interesses políticos com os diversos interesses sociais. O garoto, o menino do ensino médio ele pode fazer o

ensino médio e fazer um curso técnico no Senai, o outro consegue ir para a rede federal fazer o curso técnico. Você tem várias opções. Os poderes políticos também se acomodam. Olha só o que ela dá para esses jovens? a possibilidade de ir para o Senai sem ter que pagar,... a possibilidade de ir para a rede federal sem ter que pagar [...].”

Para a ex-diretora de ensino da SETEC o projeto do governo não é pela “busca de hegemonia, mas pela manutenção do poder”, tampouco “para desenvolver tecnologia de ponta, elevar as condições sociais e elevar a inserção”. E, continua:

“É a possibilidade de reconhecimento do Brasil na divisão internacional do trabalho, de poder frente à reorganização geopolítica e uma sociedade do consumo, que se produza o suficientemente para consumir e manter a sociedade tranquila”.

O que expressa aquilo que chama de apassivamento da luta de classes, na visão gramsciana: *“Para manter poder de um grupo que assume ele produz formas de obter o consenso que é o apassivamento..., é a revolução passiva de Gramsci.”*

Por tudo isso

“o ensino técnico não tem mais importância. Para fins do desenvolvimento ele não tem mais importância porque o tecnológico cumpre essa função já. Uma vez que você consegue um acesso relativo ao ensino médio ora [...] essas pessoas ou vão para os cursos superiores, via Prouni.”

O caminho indicado para a superação dessa situação criticada por Ramos e proposta por ela é o Projeto do Ensino Médio Inovador. Sobre este, perguntado se ele não era apenas uma atualização do projeto do governo anterior “O ensino médio para vida” admite que sim e indica o texto do professor Carlos Artexes Simões (2008) que defende o ensino médio não profissionalizante como uma possibilidade.

A posição expressa pelo atual responsável na SETEC pela Rede Federal, professor Aléssio Trindade, identifica o período a partir de 2007 como aquele que consegue dar “organização e definição” às discussões iniciadas em 2003. Os IFs foram concebidos em 2007, pouco após a formulação do programa Brasil Profissionalizado. “Para o governo havia uma definição: Eu quero que a rede federal seja a ofertante de curso técnico em todo o país.”. Esta necessidade estava baseada nos “diagnósticos que mostram que o Brasil precisa de formação de técnicos em várias áreas”.

Aqui há uma clara definição quanto ao papel e necessidade dos cursos técnicos, associada às necessidades de mão-de-obra qualificada. Aponta na sua entrevista que outra questão polêmica que se apresentou à proposta dos Institutos foi sobre a possibilidade de oferecerem os cursos de Licenciatura. Havia por parte de educadores o entendimento que instituições que não tem faculdade de educação não podem oferecer licenciaturas que também é apontada como uma das carências no país, em especial nas áreas das ciências da natureza. Contudo essa tarefa já era colocada aos CEFETs.

Na opinião do gestor à rede federal cabe a tarefa de regular a oferta do ensino técnico em geral e as instituições privadas, pelo PRONATEC, pois para a adesão ao programa é necessário que as instituições privadas tenham alcançado um padrão mínimo de qualidade.

Reconhece as limitações da oferta pública federal na área afirmando que não é sua função

“O sistema federal vai tendo capilaridade para regular o sistema e puxar o sistema para maior oferta, mas há uma consciência é que o sistema federal ele não consegue atingir tudo, mas também não é função dele atingir toda a demanda.”

Porém a rede federal deve ter protagonismo na oferta para alcançar os municípios onde os estados não têm condições financeiras para atender ou a esfera privada não tem interesse:

“A Rede Federal ela também tem contribuição de chegar na oferta mesmo porque ela tem expertise e uma tradição nas áreas mais duras e nas mais caras. Ela consegue no lugar que não tem nenhuma renda tão forte ela consegue instalar e manter na área de mecânica onde nenhuma iniciativa privada conseguiria chegar”

Assim como Ramos, que taxativamente identifica na esfera das unidades federadas o potencial para democratizar a oferta da educação profissional, quando afirma “(A presidente Dilma)... não quer e não vai fazer ensino médio técnico se não tiver a rede estadual porque é só pela rede estadual é que a democratização de fato poderia se dar.”, o professor Aléssio reconhece que à medida que os estados venham a assumir nas suas redes a oferta da educação profissional, os IFs poderiam retomar a sua vocação “que são ensino e inovação”. Esta discussão está em curso, via

Programa Brasil Profissionalizado e expansão dos institutos federais que, diferentemente do momento da época de seus lançamentos, não estabeleciam diálogo ente si. Hoje, segundo o diretor, a colocação de um campus do instituto é negociada com os governos locais. Nas suas palavras,

“[...] se houver o fortalecimento de que as ações articuladas entre as redes que elas compõem seus esforços e o que hoje a gente tem fixado para garantir a prioridade de algumas ofertas a gente possa flexibiliza aí seguir outro caminho”.

A política para a educação profissional, em especial a oferecida pela rede federal, tem enfrentado disputas internas sobre a conveniência ou não das suas ações. Parte do governo tem alegado que as crises internacionais exigem maior arrocho geral na presença do governo na oferta de determinados serviços, inclusive na educação. Por outro lado, outro grupo ao qual o gestor se identifica aponta para a necessidade do país se tornar competitivo no plano mundial e, para tanto há a necessidade de investir em inovação. Aponta para países que superaram a crise sem maiores contingenciamentos pelo investimento na qualificação dos trabalhadores.

“Ele tem trabalhadores mais qualificados e ele consegue fazer a ponte conhecimento-mercado. Conhecimento-indústria, conhecimento-pequena empresa, conhecimento-organizações sociais, conhecimento-sociedade. Então nós temos uma estrada assim. Nós achamos que nós tínhamos que investir tudo na inovação e na articulação escola-sociedade para aumentar a competitividade [...] Tanto na questão da inclusão social quanto na questão da qualificação do trabalhador já incluídos para que eles fiquem mais qualificados e mais produtivos.”

Para reforçar a sua posição cita parte do discurso do Ministro da Educação, Aluísio Mercadante durante a cerimônia de posse do reitor de um Instituto Federal:

“o Ministro estava falando ontem na posse do reitor do sudeste, ele falou assim... falou tudo isso, e é uma posição da presidenta, a educação tecnológica ela está no centro, ela está no coração da política do país... ela é importantíssima, então isso significa que ela continua pautada na agenda nacional [...]”.

Aspecto relevante apontado foi o reconhecimento de que o Pronatec tornou-se um mecanismo de pressão sobre a rede federal para que assuma a relação com os

espaços locais e, inclusive admitindo a contratação de pessoal para atuarem nos cursos oferecidos, independente de concurso público,

“É um mecanismo de pressão muito forte que além de cobrar da rede, porque são os arranjos, a sociedade, os ministérios que pautam os cursos, ele também permite à rede fazer contratações de pessoas da região. Ela permite à rede fazer articulações com escola estadual num município que não está com a sua expertise, a escola estadual pode ser que não tenha a rede ir lá e fazer uma oferta casada. Então o Pronatec é um grande programa de extensão com flexibilidade”.

A pressão se daria “via avaliação e via destinação orçamentária, cobrar os resultados à própria rede.”.

Embora possamos identificar algumas contrariedades quando aos caminhos adotados tanto na política geral quanto na constituição dos IFs, há uma compreensão comum quanto ao propósito dessas instituições. Fica evidente que dada a origem, sua história e o perfil dos novos professores por um lado e, por outro o projeto de desenvolvimento em curso no país, a formação tecnológica de nível superior ganha evidência enquanto o curso técnico de nível médio paulatinamente vai sendo destinados ao atendimento imediato das demandas do mercado, talvez por isso a destinação de tantos recursos para o sistema S.

6.5 A Criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia

Produto dos debates acerca da configuração que deveria assumir a educação profissional e a quem caberia o protagonismo principal dessa oferta, anunciando a vitória, pelo menos temporária, do grupo que defendia a centralização com a federação presente fortemente no desempenho desse papel, são criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Inicialmente com a sigla IFET e posteriormente IF, estas instituições foram anunciadas como o grande programa do governo federal para a educação profissional. Foram criadas a partir dos CEFETs, e das escolas federais agrotécnicas técnicas isoladas, a partir de 2008. A meta anunciada pelo governo era de 354 novos campi em 2010. Embora longe de alcançá-la no tempo proposto, houve importante incremento no número de escolas distribuídas pelo país. Isto, no entanto não se converteu em crescimento das matrículas nos cursos técnicos de nível médio na

mesma proporção, no período considerado. A tabela 7 apresenta a evolução no número de estabelecimentos que ofertam cursos técnicos de nível médio por dependência administrativa. Nesta tabela podemos observar que no âmbito federal o crescimento verificado foi de 175 instituições em 2008 saltando para 336 em 2011.

Tabela 7 - Número de estabelecimentos de ensino técnico de nível médio, por dependência administrativa – 2008-2011 no Brasil.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2008	3.374	175	805	124	2.270
2009	3.535	210	846	117	2.362
2010	3884	252	1.059	126	2.447
2011	4.101	336	1.117	107	2.541

Fonte. Censo da educação básica, anos de 2008 a 2011, INEP/MEC.

A tabela 8 confirma os dados da pouca participação da rede federal na oferta desta modalidade de ensino, não ultrapassando 10% do total, embora se mantenha estável na sua participação na oferta pública, oscilando em torno de 22 %.

Estes dados parecem reforçar a tendência dos novos Institutos Federais de ampliar a oferta de cursos superiores tecnológicos e licenciatura em detrimento dos cursos técnicos de nível médio.

O ano de 1999 corresponde ao momento no qual o governo federal na busca do estabelecimento de uma nova política para a educação profissional no país realiza o Censo da Educação Profissional identificando a sua oferta por estado, dependência administrativa e tipos de cursos. Desde 1997, com o Decreto 2.208, era o primeiro levantamento sobre a realidade desta modalidade de ensino feito no Brasil. O censo permite verificar o crescimento da oferta e em que âmbito, principalmente, ela se dá.

Tabela 8 - Número de matrículas de ensino técnico, por rede administrativa, no Brasil - 2008-2011.

Ano	Total*	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2008	795.459	77.074	257.543	29.191	431.651
2009	861.114	86.634	271.128	25.695	477.657
2010	924.770	89.219	289.653	23.379	522.420
2011	993.187	97.610	313.687	22.335	559.555

*Inclui as matrículas dos CEFETs e escolas técnicas federais que não aderiram aos IFs.
Fonte> Censo da educação básica, anos de 2008 a 2011, INEP/MEC.

6.6. A Educação Profissional Federal no RS

O governo federal, que assume em 2003, considera o ano de 2002 como referência para a sua política de expansão, muito embora a marca mais importante da sua política se dá com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF).

A tabela 9 mostra a evolução das matrículas no ensino médio e na educação profissional no Brasil e no Rio Grande do Sul no período de 2001 a 2011.

Tabela 9 - Evolução das matrículas no ensino médio e no ensino e técnico. Brasil e Rio Grande do Sul

Local	Ano	Ensino médio	Ensino técnico	Local	Ensino médio	Ensino técnico
Brasil	2001	8.398.008	462.258	RS	468.171	53.921
	2002	8.710.584	565.042		483.407	58.508
	2003	9.072.942	589.383		489.993	65.045
	2004	9.169.357	676.093		488.706	70.779
	2005	9.031.302	707.263		473.182	77.440
	2006	8.906.820	744.690		463.410	77.858
	2007	8.369.369	693.610		440.610	77.443
	2008	8.366.100	795.459		429.349	80.661
	2009	8.337.160	861.114		416.321	83.909
	2010	8.357.675	924.670		411.485	80.863
	2011	8.400.689	993.187		404.636	86.111

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados dos censos da educação básica, INEP/MEC.

A criação dos IFs, em 2008, ocorre pela adesão de alguns CEFETs, escolas federais isoladas, escolas técnicas vinculadas às universidades e escolas comunitárias que foram federalizadas. No Rio Grande do Sul poucas são instituições novas. Os três Institutos Federais criados no estado surgiram a partir do CEFET de Pelotas, do CEFET de São Vicente e do CEFET de Bento Gonçalves. Desses, o de Pelotas é o mais antigo. Tem origem em 1917 como Escola de Artes e Ofícios. Em 1999 é transformado em CEFET, dentro da política do governo de então em transformar as escolas técnicas federais em Centros Federais de Educação Profissional, com a autorização de oferecerem, também, cursos superiores. O CEFET de São Vicente, cuja origem é de 1954 como escola de iniciação agrícola, é

transformado em Escola Agrotécnica Federal em 1993 e, dentro da política de transformação dessas escolas, em 2002 ela passou a ser um novo CEFET no estado. O último Centro Federal criado foi o de Bento Gonçalves cuja origem é de 1959 como Colégio de Viticultura e Enologia de Bento Gonçalves. Em 1985 alterou sua denominação para Escola Agrotécnica Federal Presidente Juscelino Kubistchek e em 2002 foi transformado em Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves (CEFET-BG).

Na tabela 10 é possível verificar, por dependência administrativa, como se deu a evolução das matrículas na educação profissional técnica de nível médio, no Rio Grande do Sul no período em estudo. A queda geral no número de matrículas no censo de 2010 ainda não está explicada. Em termos de Brasil tivemos, em 2011 um total de 993.187 matrículas distribuídas em 313.687 nas redes estaduais, 97.610 na rede federal, 22.335 nas escolas municipais e 559.555 nos estabelecimentos privados. Observa-se um crescimento em relação a 2010 de 7,4%.

Tabela 10 - Evolução das matrículas, por dependência administrativa e modalidade na EPT, no período de 1999 a 2011, no RS.

Ano*	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1999	56.279	6.208	15.915	496	36.866
2001	53.921	6.271	17.762	652	29.236
2002	58.508	5.402	22.619	1.024	29.463
2003	65.045	7.547	21.548	1.361	34.589
2004	70.779	8.031	23.025	1.288	38.435
2005	77.486	7.827	24.649	1.514	43.496
2006	77.858	7.295	26.457	1.776	42.330
2007	77.443	7.402	31.634	1.736	36.671
2008	82.770	7.897	32.340	1.636	38.760
2009	83.909	8.336	32.368	1.618	41.587
2010	80.863	7.524	30.522	1.429	41.388
2011	86.111	8.883	29.723	1.600	45.905

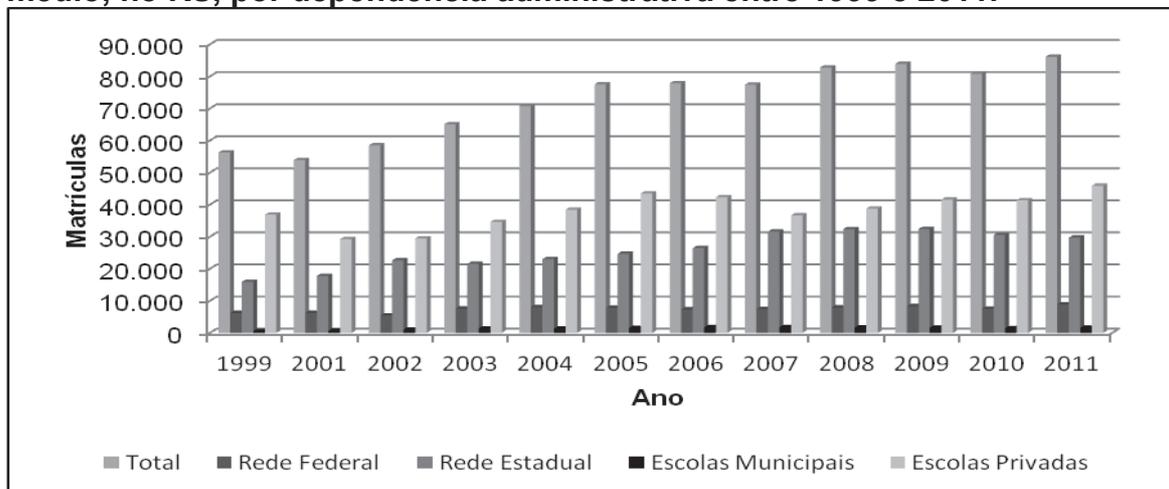
* O Censo Escolar até 2000 não previa a educação técnica profissional de nível médio. Os dados de 1999 são do censo especial da educação profissional
Fonte: Censo escolar do MEC/INEP

Porém se tomarmos a data base de 2001 praticamente não houve qualquer incremento no número de matrículas. A rede federal cresceu no último ano, em número de matrículas em 9,4% enquanto as redes estaduais cresceram em 8,3% e as escolas privadas aumentaram suas matrículas em 7,1%. No entanto esta última detém mais da metade do total das matrículas dessa modalidade de ensino.

O gráfico 3, com os dados da tabela 11, ilustra melhor a contribuição de cada dependência administrativa na oferta de educação profissional técnica de nível médio regular no RS. A rede gaúcha, a segunda maior do Brasil, ficando atrás apenas do estado de São Paulo, é a principal responsável pela oferta de matrículas públicas para esta modalidade de ensino conforme podemos verificar no gráfico 4.

No espaço local observamos que a participação da rede federal na oferta do ensino técnico profissionalizante de nível médio mantém-se nos níveis históricos, em torno dos 10% do total e 22 % da oferta pública, esta última menor do que vinham participando no início da década.

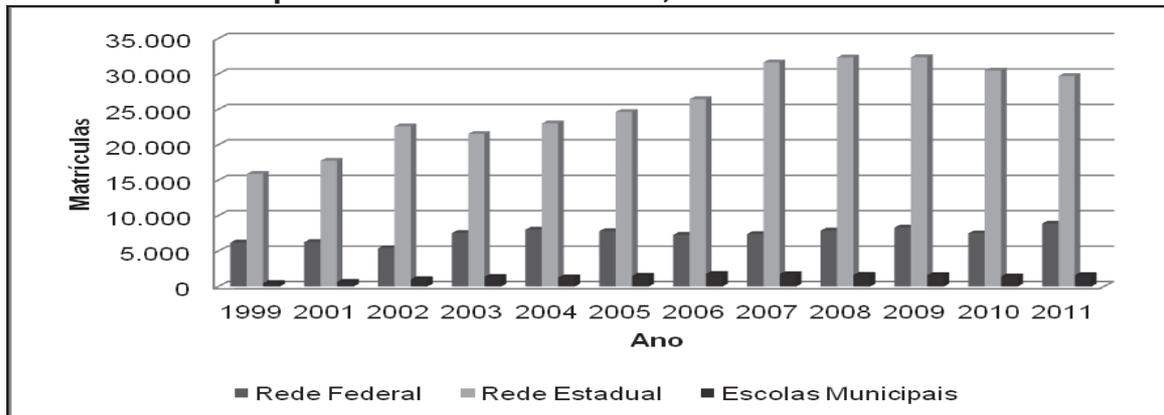
Gráfico 3 – Distribuição da oferta da educação profissional técnica de nível médio, no RS, por dependência administrativa entre 1999 e 2011.



Fonte: Dados foram obtidos a partir dos resultados do Censo da Educação Básica do INEP/MEC

O censo especial da educação profissional de 1999 parece bastante impreciso quanto ao número de escolas públicas estaduais que ofereciam cursos técnicos. É possível que as direções não tenham respondido corretamente por não considerarem as suas escolas como técnicas embora ofereçam algum curso técnico o que justificaria a diferença grande entre os censos de 1999 e 2001.

Gráfico 4 – Comparação entre a oferta de educação profissional técnica de nível médio no âmbito público entre 1999 e 2011, no RS.



Fonte: Dados foram obtidos a partir dos resultados do Censo escolar do INEP

O conjunto de documento e dados analisados até aqui constituíram as bases que conduziram para os resultados e conclusões apresentados a seguir.

As consequências das políticas adotadas, mais importante do que expostas em números, estão traduzidas nos debates e submissão e ajustamento às políticas macroeconômicas, construídas internacionalmente, conforme veremos no capítulo 7.

Tabela 11 - Estabelecimentos de ensino que oferecem cursos profissionais técnicos de nível médio, no Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2011.

Estabelecimentos/ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1999	315	13	69	8	294
2001	312	11	122	7	172
2002	327	11	121	9	186
2003	335	11	121	7	196
2004	332	11	124	7	190
2005	369	11	127	8	223
2006	381	11	133	8	229
2007	380	12	149	10	209
2008	385	18	154	8	208
2009	391	23	150	7	211
2010	394	26	150	7	211
2011*	409	30	152	7	220

Fonte: Censo escolar, MEC/INEP. * Os dados referentes ao ano de 2011 foram obtidos a partir da página eletrônica da Seduc/RS em janeiro de 2012 tendo por base o Censo Escolar da Educação Básica 2011 INEP/MEC.

7 AS IDAS E VINDAS PARA ALÉM DO TEMPO E DO ESPAÇO

A investigação sobre as políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio auxiliou na compreensão dos seus processos de construção, suas interfaces com projetos de desenvolvimento nacional e as influências dos organismos internacionais. Permitiu identificar os conflitos presentes no seio dos governos, e externos, na disputa com as diferentes representações sociais.

Diante desse quadro observamos avanços e recuos em relação às políticas que foram sendo tecidas ao longo do período analisado como também as contradições na sua execução.

As inúmeras tentativas de reorientação das políticas experimentadas principalmente no período de 2003 a 2008 foram insuficientes para redefinir caminhos e objetivos. Ao contrário, parecem ter involuntariamente criado as condições para o estabelecimento das atuais políticas para o setor cujas características distinguem-se da oferta de cursos técnicos de nível médio, reforçando os cursos aligeirados de qualificação profissional, os antigos modelos de ensino secundário integrado à formação profissional e a retomada das experiências de cursos superiores de curta duração, os cursos superiores tecnológicos.

A incapacidade ou desinteresse do Estado em construir um projeto para a formação profissional técnica de nível médio com o poder de promover o desenvolvimento social, pela inserção profissional e pela maior especialização dos trabalhadores, conduziu a um novo cenário no qual o público dá lugar ao privado, configurando um novo pacto entre governo e empresários apartando cada vez mais os trabalhadores do processo.

As inconsistências programáticas acabaram por distanciar as políticas para formação para o trabalho qualificado dos seus interlocutores e interessados no espaço das instituições públicas. O que deveria se constituir em um projeto de elevação da importância social dos cursos médios aos patamares dos cursos superiores, acabou por replicá-los como políticas compensatórias sob a forma de qualificação rápida que, a partir de 2011, passando a ser acompanhados por bolsas para a sustentação pessoal, cujos efeitos são de caráter imediato com repercussão social limitada. A quantidade ganha prioridade frente à qualidade, pois essa última depende de maior tempo e estrutura e de projetos de desenvolvimento de longo prazo.

A atuação na formação inicial e continuada sempre foi estranha às instituições públicas federais, o que acabou servindo de fundo para as transferências das tarefas (e dos recursos públicos) para as instituições privadas, característica de um estado cada vez mais gerencialista e menos protagonista.

Por sua vez, as inúmeras instituições de ensino criadas em 2008, os IFs, começam a se distanciar da oferta de educação profissional técnica de nível médio, dada a menor relevância que essas assumem na última década, e passam a incorporar as ações voltadas ao atendimento dos anseios da nova classe média para os cursos superiores. Todavia, a oferta assume caráter não universitário, menor custo, menor exigências, menor tempo para a formação. Os IFs se apresentam para esse papel com facilidade dado a sua submissão às diretrizes geradas no governo central. Assim, de forma contraditória, o que era para se tornar um poderoso instrumento de alavancagem dos projetos locais e regionais de desenvolvimento, formando técnicos e tecnólogos, desenvolvendo pesquisas aplicadas associadas aos arranjos produtivos, acabou se constituindo em espaços com pouca interlocução local, servindo basicamente para a manutenção das políticas desenvolvidas no âmbito federal que tiveram dificuldades para se tornarem hegemônicas em outros espaços.

Tal sorte a qual foram lançados os institutos que paulatinamente passam a constituírem-se no embrião de um novo modelo de instituição pública de caráter “*quase privado*”, de acordo com os princípios do *quase mercado*, situação onde impera os interesses imediatos do governo, que para se estabelecerem, compra o apoio com a transferência de recursos, da mesma forma que faz com a iniciativa privada.

7.1 Os Resultados a partir dos Instrumentais de Análise

A forma adotada na investigação mostrou-se consistente. Ao optar pela análise documental, procurando desvelar os processos de criação e desenvolvimento das políticas foi possível identificar os protagonismos e contradições, as disputas e interesses em jogo. O caráter político e ideológico presente no processo e, muitas vezes o despreparo e familiaridade com o tema de muitos dos formuladores dessas políticas.

O cruzamento das respostas, que esses documentos ofereceram, com os dados dos censos escolares, permitiu acompanhar os efeitos das políticas no que se

refere à ampliação a oferta e suas dependências administrativas. Assim, foi possível identificar a evolução da presença do poder público na oferta dessa modalidade de ensino.

Os documentos do Banco Mundial e outros produzidos por organismos internacionais sustentaram a percepção sobre a subordinação das políticas nacionais a esses ditames. Embora não de forma direta, pela simples incorporação, mas sob o seu manto, com as devidas adequações, principalmente naquilo que se refere ao papel do Estado.

Por fim, as entrevistas constituíram-se em importantes recursos para melhor compreender os processos de produção das políticas. As crenças, os conflitos, contrariedades, tendências e limites ficaram expressos nas diferentes falas.

O quadro 4, na página 175, organiza as diferentes questões oferecidas aos documentos explorados auxiliando na elaboração das respostas às questões investigadas, a saber:

1. Qual o papel coube à educação profissional técnica de nível médio em cada período identificado?
2. Quais foram as principais disputas por hegemonia?
3. Qual o potencial de influência que os organismos internacionais tiveram no equacionamento das políticas para o setor?
4. Qual a racionalidade presente na construção do projeto IF?

O primeiro bloco, **Influência e participação: construção das políticas**, busca identificar a influência dos organismos internacionais na elaboração das políticas para o setor, as motivações internas para a sua adoção, os espaços e participação social no processo.

No segundo bloco, **Produção das políticas: origens e principais ideias e processo de construção**, é discutido a produção de texto explorando o *modus operandi* de cada governo na busca da validação dos seus projetos. Neste contexto verificamos os processos de elaboração dos documentos, desde o material de sustentação das posições passando pelas interpretações distintas e, muitas vezes contraditórias, e a expressão dos acordos políticos resultantes dos debates, muitas vezes inacabados.

Por fim, no último bloco, **Resultados e resposta social às políticas adotadas**, estão representados os resultados e seus efeitos, tomados juntamente, a

partir das discussões produzidas à luz dos dados censitários e de outros obtidos de diferentes pesquisas e entrevistas.

Este conjunto de informações submetido ao olhar patrocinado pela visão histórico-crítica conferiu às respostas aos questionamentos a credibilidade requerida. Isto posto podemos afirmar com segurança que a educação profissional no Brasil, independente da sua forma de apresentação, oscilou entre a visão historicamente herdada de que se trata de uma educação menor, destinada aos menos favorecidos social e economicamente e a visão de que poderia adquirir outro *status*, menos estigmatizado, como possibilidade de inserção profissional às classes sociais que haviam conquistado o ensino médio, mesclado por ofertas diferenciadas pela qualidade, que serviam de intermediação para o ingresso nos cursos superiores.

O período de 1996 a 2004 está caracterizado como aquele no qual a educação profissional ganhou um diferencial. A promulgação da LDB atribuiu a esta modalidade de ensino características próprias, independente do nível médio, tornando-se uma possibilidade de acesso a um tipo de conhecimento próprio do trabalho – e associado aos interesses do mercado de trabalho que rapidamente modernizava-se pela incorporação de novas tecnologias e modos de produção.

A proposta que marcou muito bem o período que tem início em 2004 e culminou em 2008, embora de forma contraditória, assumiu o compromisso de responder de pronto à necessidade de formação de mão-de-obra minimamente qualificada associada à elevação da escolaridade de forma simultânea que levava àqueles que superassem as limitações impostas por esse currículo à expectativa de acesso aos cursos superiores. Para isso teriam nos Institutos Federais o seu destino.

A separação entre a educação técnica do ensino médio regular estava muito bem sustentada na visão do Banco Mundial que conferia aos governos dos países emergentes a tarefa primordial de investir na educação básica e orientava para a transferência aos setores privados empresariais a tarefa de formação profissional. No caso brasileiro essa tarefa foi distribuída entre os entes federados, instituições privadas de caráter comunitário e ao sistema S, no entanto, com preferência ao setor privado em geral.

Quadro 4 – Quadro síntese do processo de construção das políticas de Educação Profissional de 1996 a 2011.

1996-2004	2004-2008	2008-2011
Influência e participação: construção das políticas		
A influência de organismos internacionais na formulação das políticas públicas para a educação profissional.		
<p>Organismos internacionais: Banco Mundial, Debate internacional sobre EP, UNESCO (Relatório Delors), Encontro de Jomtien (1990). Nacionalmente: Encontro de empresários, políticas públicas específicas (redução do estado federal na oferta dessa modalidade de ensino com a transferência para as unidades federadas, comunitárias, sistema S). Reforço da rede federal na oferta de ensino tecnológico de nível superior; políticas de qualificação profissional descolado da escolaridade. Financiamento internacional.</p>	<p>Forte influência de grupos das universidades associados ao partido político de sustentação ao governo. Presença de grupos sindicais vinculados a esse partido. Grupos políticos de caráter ideológico mais à esquerda dentro do próprio partido. Enfrentamento com as denominadas elites dominantes, empresariados em geral. Repúdio aos organismos internacionais. Busca da reforma que aponte para o fortalecimento do estado nacional, centralizador. Política para educação com forte tendência à inclusão social acima da profissional. Confronto com grupos menos radicais que apostam em sistemas híbridos com a descentralização da oferta da EP, mas</p>	<p>Repúdio aos programas internacionais e financiamento externo. (Proep)</p> <p>A criação dos Institutos Federais reforça o desenvolvimento da ideia de uma nova (outra) forma de ensino superior não universitário, voltado para as formações de caráter técnico/tecnológico, pesquisa aplicada assim como a oferta das licenciaturas não mais pelas universidades mais por essas instituições. Esta tendência se reforça como uma espécie de afastamento da pressão sobre as universidades com a oferta de ensino médio integrado e a verticalidade nessas instituições. Esta visão é reforçada pelo Banco Mundial que preconiza aos países latino-americanos maior investimento neste tipo de instituição em detrimento às onerosas universidades.</p>

	<p>com a presença do estado nacional e unidades federadas. Aprimoramento das políticas anteriores com o fortalecimento das diferentes redes públicas. Maior controle sobre o sistema S e privadas em geral. Fortalecimento dos CEFETs.</p>	<p>Criação do Pronatec como resultado de uma nova leitura (releitura) do papel da educação profissional de nível médio e a emergência dos investimentos prioritários na educação básica, estabelecidos a nível internacional e o aprofundamento do papel do estado na oferta/controle dos serviços públicos.</p>
<p>Razões para adoção dessas políticas em cada momento</p>		
<p>Influência dos organismos internacionais (Banco Mundial e UNESCO). Aprovação da LDB com nova visão sobre a EP. Projeto de desenvolvimento que envolvia a formação profissional, elevação de escolaridade, reforma do ensino médio dentro da nova visão inspirada nas conferências internacionais. O ensino técnico profissional de nível médio como alternativa ao ensino superior diante da expansão da classe média e de novos contingentes populacionais</p>	<p>Ascensão de um novo governo de perfil de esquerda que criou a expectativa de transformações estruturais no estado.</p> <p>Repúdio à influência internacional.</p> <p>Resistência à renovação dos contratos de financiamento com organismos internacionais, mas mantém os em curso.</p> <p>Verifica-se forte disputa interna.</p> <p>Tentativa de criar um novo marco regulatório para o ensino técnico, substituindo o caráter profissionalizante, associado aos interesses do mercado, pelo currículo politécnico de espectro mais</p>	<p>As políticas adotadas pelos governos desde a metade da década de 90 do século passado, de inclusão social, passaram a exigir além dos programas e repasse de dinheiro às famílias mais vulneráveis (ou ainda não incluídas), programas efetivos de inserção profissional, o que se estende igualmente aos setores médios e que já estavam sendo incluídos há duas décadas e que passaram a aspirar a mobilidade social preconizada pelo ensino superior. Com o apoio do Banco Mundial foram aumentados os recursos para programas como Bolsa Família e implantado o</p>

<p>no mercado.</p> <p>A adoção de um projeto de estado indutor, mas não protagonista direto dos serviços nesta área. Opção pelo financiamento inicial e transferência para as próprias instituições da gestão e manutenção, pela oferta de serviços.</p>	<p>amplo na busca da formação plena do cidadão.</p> <p>Reforço da ideia de um estado protagonista na oferta dos serviços públicos, com o poder de persuasão das demais redes públicas e instituições privadas, incluindo o sistema S.</p>	<p>projeto de criação dos Institutos Federais.</p> <p>Reestruturação do Estado. Aumento do caráter gerencialista na busca de maior eficiência como resposta aos modelos tanto do estado do bem estar social como ao projeto neoliberal do estado mínimo, a chamada terceira via. Neste ambiente reduz o papel dos cursos técnicos de nível médio nos projetos de desenvolvimento do país e ganham força tanto os curso superiores não universitários com os curso de qualificação profissional.</p>
<p>Espaços nos quais são construídas as políticas e os compromissos políticos que elas assumem e setores sociais contemplados por essas políticas.</p>		
<p>A construção da política se dá no MEC, sistema S, empresariado nacional mediado pelas políticas internacionais para o setor em especial o relatório Delors. De viés modernizante no âmbito do estado capitalista contemporâneo com a redução do estado nacional na oferta dos serviços públicos com sua</p>	<p>A construção da política teve início na formulação do programa de governo (ainda durante a campanha). Buscou se validar, na disputa interna por hegemonia, por meio de seminários (2003), conferências (2006, 2010), fóruns (2005,2006, 2007), disputas internas no âmbito do governo. Plano acadêmico em contraposição as visões transnacionais e</p>	<p>Hegemonia dos grupos que defendem a centralização da educação profissional no âmbito federal. Uso dos recursos financeiros para pressionar as unidades federadas a aderirem aos programas centrais. Pressão para a adesão ao ensino médio integrado ao ensino.</p> <p>Inúmeros debates se estabeleceram ao longo de 2007 na definição das políticas para o setor. O fórum nacional dos gestores estaduais</p>

<p>transferência aos setores comunitários. Estabelecimento de novas tarefas de autofinanciamento na manutenção desta modalidade de ensino pela produção de serviços, equipamentos, como parte da aprendizagem. Portanto, guarda aspectos conservadores e progressistas na busca de um estado de caráter mais gerencialista ou uma “nova gestão pública” (Barroso, 2005) com a melhor definição do papel estratégico do estado e por uma gestão centrada na escola.</p>	<p>resistência ao neoliberalismo. De caráter autodeclarado progressista suas ações esbarram na resistência das redes públicas e do sistema S. A política se sustenta na defesa da retomada pelo estado nacional do protagonismo da oferta dessa modalidade de ensino, centralização dos recursos e controle político e financeiro sobre as redes públicas estaduais e sistema S. Busca o reforço do estado.</p>	<p>da educação profissional tentou ao longo de 2007 aprovarmos projeto de lei que criava um programa de financiamento da educação profissional nos estados. Malgrado por ação do governo federal (SETEC/MEC) que ao final de 2007 apresentou o seu projeto contrariando a totalidade dos gestores. Tal projeto governamental preconizava uma única forma de financiamento: o ensino médio integrado, desrespeitando as políticas locais e os interesses regionais, de acordo com as demandas identificadas pelos gestores. Tal propositura só não conseguiu vingar por ação desses gestores diretamente junto ao Ministro da Educação Fernando Haddad. Entretanto, contrariado na sua ação política a direção da SETEC passou a priorizar a política de expansão a rede federal via Institutos Federais e no começo dessa segunda década por programas de qualificação profissional via Pronatec, que excluem as redes federais.</p>
--	---	--

		<p>A correlação de forças estabelecida dentro de um governo de coalizão aparentemente tem arrefecido as lutas sociais. A presença de setores progressistas no governo tem permitido um discurso de igual caráter. A elaboração dos textos e suas promessas ilustram esta visão. Na prática há grande dificuldade de operar. Ora por não encontrar as bases materiais necessárias para tal, incluindo aqui a disposição e compreensão dos atores finais (professores e alunos) ora por ser na prática o reforço daquilo que se opunham. A crítica à dualidade percebida ao longo da história na educação profissional em relação ao ensino médio é trazida para dentro do sistema transformando algumas escolas públicas propedêuticas em escolas profissionalizantes. Assim, anuncia ou reforça a ideia de que as escolas com caráter profissional trazem a perspectiva de ingresso no mercado de trabalho mais rápido e que também seriam melhores nas áreas das ciências exatas</p>
--	--	---

		e, assim permitiria com maior facilidade o ingresso nos cursos superiores ou ainda, dentro dos IFs, a tal anunciada verticalidade. Traz em si a promessa da mobilidade social.
Os interesses atendidos se confundem conforme a origem do discurso: Há uma boa aceitação pela rede federal e estaduais diante dos recursos financeiros. Igualmente o sistema S e as comunitárias, incluindo os sindicatos e centrais se sentem contemplados. A voz dissonante vem da academia e dos partidos de oposição à esquerda. Não são observadas ações importantes patrocinadas pelos trabalhadores ou da sociedade em geral. O próprio parlamento se mantém apoiando as medidas.	Neste período há uma flagrante disputa de concepção entre os setores que se acomodavam dentro da política em curso, daqueles que mesmo sendo do novo governo enxergava nessas políticas aspectos positivos de interesse dos trabalhadores e da sociedade em geral e que, portanto seria uma questão de adequações e ajustes contra a visão radical patrocinada por representantes da academia de discurso da esquerda ortodoxa (“politecnicia”, trabalho como princípio educativo, crítica à competência por vê-la a serviço dos interesses patronais, que as políticas de então	Criação dos IFs. Contrariando a posição manifestada pelos gestores federais, estaduais e sistema S. Concentração do poder. Distribuição das unidades escolares por interesses políticos partidários. Uso da propaganda para sustentar a proposta dos IFs. Discursos de “novidade” como sendo estas instituições uma ideia inovadora ⁶² . Diante da pouca capacidade operacional das mesmas, rapidamente a proposta começa a se desmantelar. Sob o ponto de vista sociais são basicamente os setores da sociedade que incluídos reivindicam melhores escolas e, diante das dificuldades de buscarem vagas nas

⁶² As primeiras experiências na América Latina, se deu na Argentina, na década de 1990, com a criação do Instituto Nacional de Educação Tecnológica, INET. (Cunha, 2000d).

	significavam a desqualificação do trabalhador, a transferência ao Estado o custo da formação, a transferência ao indivíduo a responsabilidade por sua empregabilidade).	universidades públicas e qualidade são contemplados por duas possibilidades: o Prouni para ingresso em universidades privadas ou nos institutos federais nos cursos de tecnologia, licenciaturas.
Produção das políticas: origens e principais ideias e processo de construção		
Construção dos textos que expressaram essas políticas.		
Os projetos tem sua origem nas discussões pós-LDB a partir das sinalizações do modelo de desenvolvimento econômico e do papel do estado. Forte influência dos debates desenvolvidos no Ciclo de Montevideo. Os principais grupos foram os intelectuais orgânicos do partido do governo, empresários e gestores públicos. Também estiveram presentes as Centrais sindicais motivados pela possibilidade de acessar recursos para os cursos de formação. Excluídos do	A partir das críticas construídas ao longo do período anterior, patrocinada pelos grupos articulados partidariamente com a oposição de esquerda. Grupos de Intelectuais orgânicos do partido majoritário no governo, presentes na secretaria SEMTEC, posteriormente SETEC, pesquisadores acadêmicos com vinculação partidária ou identidade ideológica. Setores empresariais, partidos de oposição, gestores de instituições de ensino profissional não identificados com as propostas em construção. Inicialmente por um grupo de intelectuais	A partir de meados do período anterior frente à fragilidade e baixa sustentabilidade das posições que vinham sendo construídas. Partidos da base aliada, empresários, novos grupos de intelectuais orgânicos presentes na nova configuração do governo, gestores dos IFs. Redução da presença do MEC na formulação das macropolíticas para a educação profissional, em especial o PRONATEC. A base inicial se deu no âmbito da própria SETEC/MEC embora tenha tentado dar conotação e participação coletiva. Frente à incapacidade persuasiva, impõe o documento orientador das políticas. Alterada a correção de

<p>processo os partidos do campo da oposição, parte dos intelectuais orgânicos vinculados a esses partidos.</p>	<p>vinculados ao MEC. Colocados em discussão em diferentes espaços tais como seminários, encontros e Congressos, resultou em um novo documento base que, mantém o exto original, mas assinala as divergências. Procura posteriormente dar um arcabouço de síntese porém mantém a posição original.</p>	<p>forças, novas orientações são emanadas de espaços externos à SETEC/MEC, sob a influência das políticas internacionais e dos empresários nacionais.</p>
<p>Principais ideias presentes nas propostas políticas.</p>		
<p>Educação profissional distinta do ensino médio formal; educação profissional baseada nas competências e habilidades próprias do mercado do trabalho. Oferta da educação profissional disseminada entre o público estadual e o privado comunitário como forma privilegiada. A União como reguladora e fiscalizadora da oferta. Promessa de inserção profissional via escolas técnicas.</p>	<p>Ensino médio com currículo integrado com a formação profissional; educação profissional baseada na formação integral sem caráter terminativo, voltada para o mundo do trabalho; oferta preferencial pelas redes públicas com ênfase na rede federal. A União como protagonista da oferta do ensino médio integrado com a formação profissional. Promessa de inclusão social.</p>	<p>Possibilidade múltipla de oferta da educação profissional: subsequente, concomitante ou integrada. Ênfase nos cursos de qualificação profissional em cursos de curta duração oferecidos tanto pelas redes públicas como privada. Preferência ao sistema S. Promessa de inclusão social e inserção profissional. Redução da presença da União na oferta dessa modalidade de ensino. União agindo como reguladora e fiscalizadora da oferta.</p>

<p>Redução da presença federal na oferta dessa modalidade de ensino.</p>		
<p>Potencial e participação social na construção das políticas: impactos</p>		
<p>Aparentemente os textos apresentados neste período para propor e sustentar as políticas públicas são tipicamente produzidos no espaço de governo para serem “consumidos”. A forma preferencial é a <i>readerly</i> que, conforme aponta Mainardes em seu estudo sobre ciclos de políticas. Isto significa ser um texto prescritivo. Porém percebem-se interlocuções indiretas ao incorporar na execução das políticas outros atores sociais que acabam por fazer releituras sem que essas tenham o poder de alterar substancialmente as diretrizes definidas no texto original. Fica muito clara a intenção e a sua base de sustentação. Suas relações com os projetos de desenvolvimento</p>	<p>Poderíamos considerar a forma <i>writerly</i> como a mais importante para esse período, porém a análise detalhada dos documentos permite pensar nas duas formas combinadas, <i>writerly</i> e <i>readerly</i>. Enquanto o texto base assume a forma de prescrição o movimento estabelecido para o seu credenciamento junto aos interlocutores chama diferentes personagens para exercer o papel de coautor, mesmo que possamos identificar que essa coautoria se resume a pequenas contribuições, em geral sem o acatamento por parte do governo de mudanças substâncias frente ao texto inicial. Não são observadas ambiguidades relevantes. Os textos são fortemente críticos às posições anteriores e apontam</p>	<p>Neste último momento é reforçada a posição prescritiva das políticas. Essas passam a ser elaboradas nos espaços governamentais, com pouca ou nenhuma participação de outros setores, apenas de forma indireta, em espaços de discussão genéricos da educação em geral. A incorporação de posição oriunda de espaços externos é feita na medida em que reforça o texto original. Inclui um primeiro momento de intensa disputa. Mantém o discurso original construído ao longo dos últimos 5 anos, contudo constrói um caminho diverso, recuperado muito as das proposições que estavam em curso no primeiro período. Reforça os cursos de caráter subsequente ao ensino médio, a oferta privada desses cursos é estimulada, inclusive com o repasse crescente de recursos públicos,</p>

<p>econômico associado à inserção profissional na ótica dos interesses do mercado. Marca precisamente o papel que a União passará a ter na oferta dessa modalidade de educação.</p>	<p>na direção de criar um modelo prioritário de educação profissional, integrado ao ensino médio, desvinculado dos interesses do mercado, substituindo a inserção profissional por inclusão social. Atribui aos empresários o papel de cuidar da qualificação profissional. Admite as outras formas de oferta por conta da pressão externa.</p>	<p>estabelece com as redes públicas, inclusive a federal, relações de mercado, com o estabelecimento de metas com contraprestação financeira.</p>
<p>Resultados e resposta social às políticas adotadas</p>		
<p>Impacto para grupos específicos de interesse.</p>		
<p>Trata-se de políticas dirigidas a duas parcelas da população: os setores sociais com menos recursos e, portanto mais propensos a seguir os cursos técnicos ou de qualificação básica, tirando o foco do curso superior, e outro grupo social com melhor histórico escolar, maior potencial de reivindicação por cursos superiores. A esses há oferta de</p>	<p>As políticas definidas buscaram estabelecer relações entre a formação escolar e a inclusão social, incluindo as possibilidades de inserção profissional, não necessariamente por decorrência direta do curso, mas pelo desenvolvimento de um conjunto de saberes associados ao potencial emancipatório dessas políticas. É claramente destinada aos setores mais pobres da sociedade, os historicamente</p>	<p>As ações objetivam dois objetivos distintos: o primeiro é criar uma grande rede de escolas capaz de oferecer cursos de qualificação profissional a para os setores da sociedade, recém-incluídos tanto pelo crescimento econômico quanto pela ampliação dos efeitos da universalização da educação básica. Não diferencia escolas públicas das privadas nessa intenção. O outro objetivo refere-se ao atendimento à crescente pressão da nova</p>

<p> cursos superiores não universitários (tecnológicos) ou licenciaturas. Amplia-se a oferta de vagas em geral inclusive com maior participação pública. A exemplo do que já vinha sendo observado nos cursos superiores, a presença feminina nos cursos técnicos ultrapassa a masculina. Na formulação das políticas afirma as relações necessárias entre a formação profissional baseada no desenvolvimento de competências e habilidades próprias aos desafios dos novos modos de produção.</p>	<p> discriminados. Pretende-se como política de interiorização dos espaços de formação escolar procurando a fixação dos sujeitos em seus locais. Mantém o caráter de programa social compensatório em detrimento do estabelecimento de políticas que relacionem educação e trabalho.</p>	<p> classe média por acesso ao ensino superior. Direciona os IF para a oferta de cursos superiores não universitários, amplia os mecanismos de financiamento para os alunos, incluindo bolsas de estudo para instituições privadas, bolsas para a permanência dos alunos mesmo nas instituições públicas. Assim como na política anterior mantém o viés da educação profissional dentro dos limites das políticas compensatórias.</p>
<p>Resistências observadas na operacionalização das políticas.</p>		
<p> Dificuldades importantes para o setor comunitário em manter a oferta das vagas gratuitas. Estados com pouco histórico na oferta de cursos técnicos não conseguem organizar a contento uma rede de escolas a finalidade de</p>	<p> Resistencia das unidades de federadas e das escolas das diferentes redes em assumir as novas propostas, defendendo a continuidade ou possibilidade de manter as políticas anteriores. Estagnação na oferta da educação profissional. Redução</p>	<p> Observa-se a perda de apoio de alguns setores, especialmente da academia e parcela do principal partido político de sustentação do governo. Aumento do apoio empresarial frente a crescente transferência de recursos públicos para o financiamento dos cursos profissionais,</p>

ofertar os cursos.	da oferta pública, especialmente a federal. Pouco alcance da proposição de criar currículos integrados.	tanto de qualificação quanto técnicos de nível médio ao sistema S e demais instituições privadas.
Dados oficiais sobre os resultados obtidos até o momento.		
Os censos escolares mostraram no primeiro momento a redução nas matrículas da educação profissional em geral. Logo após há uma recuperação dessas no novo formato dos cursos. Amplia a participação pública na oferta global. Reconhece as dificuldades das instituições privadas de caráter comunitário em atender a demanda nas condições impostas pelo Proep. Não há indicadores de empregabilidade. Talvez em decorrência do pouco tempo entre a implantação da reforma e o seu abandono. As primeiras turmas se formaram no ano 2002.	Os dados do censo escolar refletem as dificuldades na operacionalização das políticas propostas. Há queda na participação pública. Os documentos oficiais não discutem suas causas. Há registro de forte tendência de egressos dos cursos técnicos se dedicam exclusivamente ao estudo com vistas aos cursos superiores, deixando de ingressar no mercado de trabalho imediatamente. Os dados mostram que neste período 57% dos egressos dos cursos técnicos recebiam até 3 salários mínimos e que 44% trabalhavam em atividades estreitamente relacionadas com a formação obtida.	Há estabilização na oferta federal de vagas para a educação profissional técnica de nível médio. Os dados do censo mostram isso. Por outro lado verifica-se a divulgação da expansão acelerada de formação em cursos de qualificação profissional, principalmente os oferecidos pelo sistema S. Também há crescimento na oferta de vagas para os cursos superiores não universitários nos IFs.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Se no primeiro período tinha o mercado como conselheiro, o segundo ficou refém de políticas sociais genéricas que não conseguiram dar conta das demandas por maior escolarização, formação profissional e emprego, resultado da incorporação de novos contingentes populacionais que vinham sendo agregados à sociedade de consumo – os chamados novos incluídos.

As teses de que a separação entre a formação propedêutica própria do ensino médio regular da educação profissional reeditava no país a dualidade condenada, não se mostraram forte o suficiente para se tornar alternativa na construção de um currículo suficientemente rico. Pelo contrário, acabou por estabelecer dois currículos distintos: os direcionados a preparação para os cursos superiores e os destinados à formação profissional.

O último período analisado, que tem início em 2008, corresponde ao momento de ruptura e reconstituição. O retorno ao modelo de estado gestor que vinha se desenvolvendo na década de 1990 implica na retomada pelos IFs dos mesmos balizadores que ordenavam a oferta de cursos pelos antigos CEFETs (prioridade para os cursos tecnológicos, engenharias e licenciaturas na área das ciências da natureza). O Pronatec passou a ser o operador de todas as ações que estavam previstas no Decreto 2.208/97: os cursos básicos de educação profissional, que independiam da escolaridade foram substituídos pelos cursos de qualificação agora denominados de Formação Inicial e Continuada (FIC), os cursos técnicos subsequentes ou concomitantes ao ensino médio, formas únicas definidas no decreto ganharam prevalência no financiamento. A grande modificação ocorre nas formas de gestão e financiamento. Se na década de 1990 a União financiava a expansão e transferia a responsabilidade da manutenção aos entes federados e às escolas comunitárias, subtraindo da rede federal a tarefa de ofertar a formação técnica de nível médio, no período seguinte, ao tentar retomar o protagonismo para rede federal, buscou fazê-lo por meio da pressão para a liberação de recursos tentando submeter as redes estaduais às suas políticas. Frente a pouca adesão e apoio às proposições, o MEC viu desmoronar seu projeto de uma escola que oferecesse o ensino médio com currículo integrado à formação profissional.

Diante da crise expressa inclusive pela quase estagnação da expansão das matrículas e da crescente repactuação do governo com o empresariado nacional associado à redefinição do papel do estado, agora mais voltado para o controle e gerenciamento do que da oferta direta dos serviços, abriu-se para o Sistema S e

escolas privadas a possibilidade de transferência de recursos públicos para o atendimento dessa demanda. Paralelamente criaram-se mecanismos de pressão política sobre as redes públicas, inclusive a federal, de aumentar a transferência dos recursos para aquelas que aderissem aos projetos de ofertar os cursos FIC (mas não só), admitindo duas novidades: a primeira é a terceirização pela contratação de profissionais exclusivamente para estes cursos, sem concurso público e, a segunda, foi possibilidade de pagamento de bolsas aos professores da carreira que atuassem nesses programas. Uma característica da privatização endógena.

Talvez estejamos vivendo um período no qual, em nome de uma suposta democratização do acesso à educação, os governos se valham de recursos que a transformam de bem social em serviço e esse, por sua vez, se converta em mercadoria. Por fim, na forma de mercadoria, não importa quem a ofereça desde que seja oferecida. Perde centralidade a qualidade da educação profissional. O estatal se converte em público e este se traveste de gratuito que, por fim, na sua forma de mercadoria, será comprada pelo governo de quem oferecer, seja privado seja estatal.

O esquema na página seguinte mostra como se deu a evolução do papel do estado com relação à oferta da educação profissional, procurando elucidar os caminhos adotados.

A Investigação das políticas públicas que visaram à expansão da educação profissional poderá auxiliar na qualificação desse processo, apontando possíveis descaminhos, dificuldades e novas necessidades ou nem tanto, em especial para os jovens que se preparam para este vasto mundo do trabalho, mas também para aqueles que, já trabalhadores, desejam ou necessitam de novos conhecimentos.

Os estudos realizados, e aqui apresentados, indicam uma forte tendência de se estabelecer no Brasil uma política para a educação profissional técnica de nível médio em sintonia com os projetos definidos globalmente.

O Estado cada vez mais vem se ausentando da atribuição da oferta direta do serviço com finalidade de garantia do direito à educação profissional, transferindo-o às variadas instituições, quer de caráter público estatal (no âmbito das unidades federadas), ou privados como o sistema S e outras escolas.

Os recursos públicos vão sendo distribuídos de acordo com a capacidade de operar que cada segmento oferece, no que se refere a rapidez e flexibilidade, para a oferta em diferentes modalidades de ensino. São fixadas metas gerais com ampla

	1996 - 2004	2004 - 2008	2008 - 2011
Períodos	1996 - 2004	2004 - 2008	2008 - 2011
Financiamento	PROEP - (BIRD, Governo Federal - MEC e FAT)	Governo Federal via programas Brasil Profissionalizado e Expansão da Rede Federal, PROEP.	Governo Federal – Brasil Profissionalizado - PRONATEC
Destinação	Rede pública estadual/municipal Escolas comunitárias – Sistema S - Rede Federal.	Rede pública estadual/municipal Rede Federal.	Rede pública estadual/municipal, Escolas comunitárias, Sistema S, Escolas privadas, Rede Federal
Objetivos	Implantação e expansão: escolas estaduais, municipais, federais e comunitárias. Manutenção parcial direta: rede federal.	Implantação e expansão: escolas estaduais, municipais, federais. Manutenção direta: rede federal.	Implantação e expansão: escolas estaduais, municipais, federais e comunitárias. Manutenção direta: rede federal Manutenção indireta: rede federal, estadual, municipal, comunitárias, privadas sistema S com o pagamento de bolsas para professores e alunos
Exigências	Rede pública: oferta 100% gratuita de vagas; cursos técnicos subsequentes ou concomitantes com o ensino médio, estrutura curricular por competência, prestação de serviços para sua manutenção. Oferta de cursos básicos. Comunitárias: 50% das vagas gratuitas, cursos técnicos subsequentes ou concomitantes com o ensino médio. Currículos baseados em competências e habilidades. Oferta de cursos básicos. Rede Federal: além dos cursos técnicos subsequentes, tecnológicos, licenciaturas, bacharelados e pós-graduação.	Rede pública: oferta 100% gratuita de vagas; cursos técnicos preferencialmente integrados ao ensino médio. Rede Federal: PROEJA, EaD, FIC, Ensino Médio com currículo Integrado com o ensino técnico	Escolas públicas e privadas: oferta 100% gratuita de vagas; oferta de cursos técnicos, graduação tecnológica, FIC. Rede Federal: PROEJA, EaD, FIC, cursos tecnológicos, licenciaturas, bacharelados, pós-graduação
Papel do estado	Indutor das políticas para o setor, controle e acompanhamento do uso dos recursos, definição de metas e controle de resultados.	Indutor das políticas para o setor, ação direta na oferta e expansão de vagas. Centralização do controle dos resultados.	Indutor das políticas para o setor, diversificação da oferta e expansão das vagas por diferentes dependências administrativas, pela compra de vagas via concessão de bolsas e mecanismos de financiamento.

Fonte: Elaborado pelo autor.

possibilidade de organização dos cursos desde que obedecidos os parâmetros gerais constantes no catálogo Nacional dos Cursos Técnicos e as resoluções do CNE.

Não se observa diferenças no tratamento dos entes públicos e privados. Ambos receberão os recursos para as mesmas atividades criando uma espécie de concorrência, inclusive com o pagamento de professores públicos, de forma extraordinária.

Tais ações vêm promovendo uma acirrada disputa pelos recursos. As instituições públicas federais pela menor agilidade na organização, muitas vezes renomeiam seus cursos, ampliando vagas para além da sua capacidade, exigindo a contratação de professores fora dos padrões tradicionais de exigência (concursos públicos), situação que evidencia a terceirização endógena. Paralelamente, as exigências de qualidade ficam reduzidas uma vez que tais cursos passam a ser uma espécie de fundo de financiamento para a manutenção dos cursos principais: os superiores de tecnologia, os bacharelados e as licenciaturas além dos mestrados e doutorados e o próprio pessoal docente.

A análise dos três períodos, sob os aspectos da disponibilidade de recursos; das relações entre o Governo Federal e o setor público e o privado; e do papel que essa modalidade de ensino assume, leva as seguintes conclusões.

O primeiro fixa o momento no qual o estado nacional transfere aos entes federados e às instituições privadas, comunitárias ou não, a responsabilidade pela manutenção e expansão da oferta dos cursos técnicos de nível médio. Ao governo central caberá criação das condições iniciais e o acompanhamento e avaliação dos programas. O currículo está fortemente associado ao mercado de trabalho e aos processos de desenvolvimento econômico. Há a separação entre o ensino médio regular e a formação técnica. Às instituições empresariais do sistema S, é exigida a ampliação da oferta da formação profissional. Os CEFETs são reorientados à oferta dos cursos superiores de tecnologia, licenciaturas nas áreas das ciências exatas e engenharias.

No segundo período temos a busca da recuperação do Estado na oferta direta dos cursos técnicos. Os CEFETs e demais escolas federais são instigadas a ampliar a oferta dos cursos técnicos na forma integrada. A educação profissional técnica de nível médio assume um caráter fortemente de políticas compensatórias, mais voltadas à inclusão social, de forma genérica, e menos preocupadas com a inserção profissional. Os currículos passam a ser menos profissionalizantes, com pouca

conexão com programas de desenvolvimento econômico e devem ser oferecidos preferencialmente na forma integrada ao ensino médio regular. É criado programa de financiamento direcionado exclusivamente para unidades federadas desde que aderentes aos programas federais. O Sistema S é responsabilizado pela oferta da qualificação profissional gratuita, por metas definidas em acordo nacional. É permitido que, cumprida a meta, possa continuar cobrando por outros cursos técnicos e tecnológicos.

No último período o governo federal concentra o poder de definir as políticas para o setor. Assume a gestão do processo, passando, via PRONATEC, a “comprar os serviços” de educação profissional sob duas formas: das instituições privadas, incluindo o sistema S e, da própria rede pública. No caso dos estabelecimentos Federais, o processo é feito pela exigência da adoção das diretrizes definidas no âmbito do MEC, tendo como contrapartida o pagamento dos serviços prestados diretamente às Instituições ou aos professores, inclusive permitindo a contratação, sob a forma de terceirização de docentes, em caráter precário. Os governos estaduais são convidados a assumirem parte dessa oferta por meio dos mesmos mecanismos que servem às instituições privadas. Os currículos não são definidos a priori, mas permite uma leitura de que o principal mote é a relação formação-trabalho-mercado. O modelo de oferta, com currículo integrado ou subsequente perde a centralidade. O PRONATEC, no que se refere aos cursos técnicos de nível médio, financia basicamente os cursos subsequentes ao ensino médio enquanto os cursos de qualificação profissional, quase sempre na forma concomitante. A forma integrada, ou vinculada à elevação da escolaridade, sob a forma de PROEJA, perde relevância e passa a ser oferecidas por algumas instituições federais, de forma subsidiária.

Por fim, ficam as dúvidas. Como distinguir as políticas educacionais dos partidos historicamente rivais fora do espaço do discurso ou, eventualmente das práticas superficiais? Quais as reais possibilidades de construção de alternativas fora deste quadro internacional? Quem seriam os novos protagonistas para esta mudança?

Essas e outras perguntas que restam, ao finalizarmos este estudo, apontam claramente para a necessidade de novas pesquisas, que possam contribuir, ainda mais, para o conhecimento do campo das políticas educacionais, especialmente as ligadas à educação profissional, foco deste estudo.

REFERÊNCIAS, OBRAS E DOCUMENTOS CONSULTADOS.

AFONSO, Almerindo Janela. **Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação.** Educação e Sociedade, Campinas v. 31 n. 113, 0. 1075-1432, out-dez 2010.

_____ **Reforma do estado e políticas educacionais:** entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001

BALL, Stephen J. **Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar.** Educ. Soc., Campinas, v. 25, n. 89, Dec. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000400002>>. Acesso em 11 Junho de 2012.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación.** Washington, DC, 1996.

BARROSO, João. **Políticas Públicas e organização escolar.** Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

BRANDÃO, Marisa. **O curso de Engenharia de Operação (anos 1960 - 1970) e sua relação com a criação dos CEFETs.** Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica /Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica v. 2, n. 2, (nov. 2009). – Brasília: MEC, SETEC, 2009.

BRASIL. **Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=42095>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 24 de Fevereiro de 1891).** Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/4ed91893cbdd0e10032569fa0074213f?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 De Setembro de 1946).** Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/>

legisla/legislacao.nsf/viwTodos/c44c4a59ad7cbc37032569fa007421ec?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/362641da8a5bde02032569fa00742174?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (De 10 de Novembro de 1937). Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/c34a95087782978c032569fa007421a9?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/4f201c7c04a5d57c032569fa0074225c?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de Dezembro de 1961**. Lei de Diretrizes e Bases. Disponível em: Senado Federal. Subsecretaria de Informações.

BRASIL. **Lei 7.044/82** de 18 de outubro de 1982. Altera a Lei 5.692/71. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm>. Acesso em 22 de abril de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação Profissional: concepções, experiências e propostas. Anais do **Seminário Educação Profissional: concepções, experiências e propostas**. Brasília: MEC/SEMTEC/PROEP, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Planejamento Estratégico Escolar: construindo a nova educação profissional**. Versão preliminar. Brasília: MEC/SEMTEC/PROEP, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais – Ensino Médio**. Brasília, 2000. Disponível em

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>. Acesso em 4 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Profissional: Legislação Básica**, 5ª edição, SEMTEC/MEC, Brasília, 2001

BRASIL. Ministério da Educação. **Política e resultados: 1995-2002**. A reforma da Educação Profissional. SEMTEC/MEC, Brasília, 2002.

BRASIL, Ministério da Educação. **Propostas de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**. SETEC/MEC, Brasília, 2003.

BRASIL, Ministério da Educação. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**. SETEC/MEC, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Profissional e Tecnológica: Legislação Básica**, 6ª edição, SETEC/MEC, Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério da Educação. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**. Documento base, SETEC/MEC, Brasília, 2007a.

BRASIL, Ministério da Educação. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**. SETEC/MEC, Brasília, 2007b.

BRASIL/ Ministério da Educação. **Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Técnica e Tecnológica**. MEC, 2009.

BRASIL, Ministério da Educação. **Um Novo Modelo em Educação Profissional e Tecnológica: concepções e diretrizes**. Brasília, 2010a.

BRASIL/ Ministério da Educação, **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**. Disponível em: <<http://PRONATECportal.mec.gov.br/PRONATEC.html>>. Acesso em 27 de outubro de 2011.

BRASIL/INEP. **Resumo Técnico do Censo da Educação Básica 2010**, Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>>, Acesso em 1º de junho de 2012.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 12.258**, autoria do deputado Octávio Elísio, in Diário do Congresso Nacional de 29 de novembro de 1998. Fixa 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. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.892-2008?OpenDocument. Acesso em 1º de junho de 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.613 de 20 de agosto de 1946.** Estabelece as bases de organização e de regime do ensino a agrícola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9613.htm>. Acesso em 1º de outubro de 2011.

BRASIL. **Lei Orgânica do Ensino Comercial.** Reorganiza o ensino comercial no país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-133673-pe.html>>. Acesso em 1º de outubro de 2011.

BRASIL. **Lei Orgânica do Ensino Industrial.** Fixa as bases de organização do ensino industrial Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-133697-pe.html>>. Acesso em 1º de outubro de 2011.

BRASIL/CÂMARA DOS DEPUTADOS. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 6ª Edição, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011, disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd>.

BRYAN, Newton Antônio Pociulli. **Educação e processo de trabalho:** contribuição ao estudo da formação da força de trabalho no Brasil. Dissertação de mestrado, 1983. Unicamp. Disponível em www.bibliotecadigital.unicamp.br/

BULHOES, Maria da Graça Pinto. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador** - Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 18, n. 4, Dec. 2004.

CANOSA, Miguel Angel Alegre. **Casi-mercados, segregación escolar y desigualdad educativa: una trilogía final abierto.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 3 n. 113, p. 1075-1432, out-dez 2010.

CASTRO, Claudio de Moura. **O dilema do ensino técnico.** Revista Veja, n. 2291, 17 de outubro de 2012, p. 24.

CASTRO, C. M. **Educação técnica: a crônica de um casamento turbulento.** In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 2005, p. 153-180.

CATTANI, Antonio David., HOLTZMANN, Lorena (orgs.). **Dicionário de Trabalho e Tecnologia.** Porto Alegre: Zouk editora, 2011.

ClAVATTA, M; FRIGOTTO; G. RAMOS, M. **A Política de Educação Profissional no Governo Lula: Um Percurso Histórico Controvertido.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 24 de outubro de 2012.

COSSE, G. **Voucher educacional: nova e discutível panaceia para a América Latina.** Cad. Pesqui., São Paulo, n. 118, Mar. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742003000100009>. Acesso em 06 de agosto de 2013.

CORSETTI, B., **A análise documental no contexto da metodologia qualitativa: uma abordagem a partir da experiência de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos.** São Leopoldo, UNIrevista - Vol. 1, nº 1: 32-46, janeiro 2006.

_____ **A metodologia histórico-crítica e a reflexão sobre a questão do rendimento escolar no Brasil.** In: Martins, A. M., Werle, F. O. C. Políticas Educacionais: elementos para reflexão, Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo.** São Paulo: Flacso/UNESP, 2000a.

_____ **O ensino de ofícios artesanais e manufactureiros no Brasil escravocrata.** São Paulo: Flacso/UNESP, 2000b.

_____ **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização.** São Paulo: Flacso/UNESP, 2000c.

_____ **Ensino médio e ensino técnico na América latina: Brasil, Argentina e Chile.** Brasília: Cadernos de Pesquisa, nº 111, Flacso, 2000d.

DELORS, J.(org.) **Educação, um tesouro a descobrir.** Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC; UNESCO, 1999.

ENGUITA, Marino F. **A Face Oculta da Escola: educação e trabalho no capitalismo.** Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Porto Alegre: ArtMed, 1989.

FERRETI, Celso João. **A reforma do ensino técnico da década de 1990: entre a proposta e a prática.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v 90, n 224, p. 11-31, jan/abr, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 27 de setembro de 2010.

GENTILI, Pablo. **Três Teses sobre a Relação Trabalho e Educação em Tempos Neoliberais**, in LOMBARDI, José Claudinei; Saviani Dermeval; Sanfelice, José Luis. Capitalismo, Trabalho e Educação. São Paulo: Autores Associados, 2002.

GOMES, Candido Alberto. **Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos: traduzindo os atos e princípios das Nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais.** Brasília: UNESCO, 2001.

GÓMEZ, José María. **Política e democracia em tempos de globalização.** Petrópolis: Vozes, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

KUENZER, Acácia Z. **A educação profissional nos anos 2000: A dimensão subordinada das políticas de inclusão.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 877-910, out. 2006 877. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 1º de novembro de 2012.

_____ **Exclusão includente e inclusão excludente:** a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: Dermeval Saviani; José Luiz Sanfelice; José Claudinei Lombardi. (Org.). Capitalismo, trabalho e educação. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

LIMA, Antônio Almerico Biondi, **As mutações do campo qualificação**: trabalho, educação e sujeitos coletivos no Brasil contemporâneo, Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagens do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MASSON, G. **As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais**. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/966/126>>. Acesso em 8 de outubro de 2012.

NOSELLA, Paolo. **Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores**: para além da formação politécnica. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v.12, n.34, Abr.2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a11v1234.pdf>. Acesso em 21 Março de 2012.

_____ **A escola de Gramsci**. Porto Alegre: ArtMed, 1992.

_____ **Trabalho e Educação**. In: GOMEZ C. M., FRIGOTTO, ARRUDA, M., ARROYO, M., NOSELLA, P. Trabalho e Conhecimento: Dilemas na Educação do trabalhador, Cortez Editora, São Paulo, 1989.

NOSELLA, Paolo, BUFFA, Éster. **As pesquisas sobre instituições escolares**: o método dialético marxista de investigação. Eccos: Revista Científica, São Paulo, v. 7, n 2, p. 351-368, jul/dez, 2005.

OLIVEIRA, Ramon de. **O consenso na educação profissional da América Latina**. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 25-33, setembro/dezembro, 2010.

OTTONE, Ernesto. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética) Tradução Emiliano G. Waiselfisz. - Brasília; MEC/INEP, 1993.

PACHECO, Eliezer(org.). **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** São Paulo: Moderna, 2011.

PEREIRA, L. C Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Brasília: Cadernos Mare de Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil.** São Paulo: **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, outubro/dezembro, 2012.

RAMOS, Marise N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação.** São Paulo: Cortez Editora, 2002.

RAVITCH, Diane. **Nota mais alta não é educação melhor.** Entrevista ao jornal Estado de São Paulo em 2 de agosto de 2010, p. 16. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,nota-mais-alta-nao-e-educacao-melhor,589143,0.htm>. Acesso em 1º de julho de 2013.

SÀ-SILVA, J. R., Almeida C. D., Guindani J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas,** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, São Leopoldo, Ano I - Número I - Julho de 2009.

SADER, E. **Perspectivas.** Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização, Rio de Janeiro: Record, 2005.

SALM, Cláudio. **Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho.** In: **Economia & Mercado - textos básicos.** São Paulo: Unicamp, 1998.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação.** LDB, trajetórias, limites e perspectivas, Campinas: Autores associados, 2006.

_____ **Pedagogia histórico-Crítica: primeiras aproximações.** Campinas, SP: Autores associados, 2011.

SCHWARTZMAN, S., BOMENY, H. M. B., COSTA V. M. R. **Tempos de Capanema.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

SILVA, C. J. R. (ORG.). **Institutos Federais, Lei 11.892, de 29/12/2008: comentários e reflexões,** Natal: IFRN, 2009.

SILVA, T. S. **Trabalho, educação e prática social: Por uma teoria da formação humana –** Porto Alegre: ArtMed, 1991.

SIMÕES, Carlos Artexes. **Proposta do MEC para o ensino médio – razões, princípios e ações.** Disponível em: <www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/artexes.ppt>. Acesso em 24 de maio de 2011.

SOUZA, Paulo Renato. **Discurso do Ministro Paulo Renato Souza na cerimônia de posse dos dirigentes do Ministério da Educação**, em 5/1/98. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me001783.pdf>. Acesso em 16 de setembro de 2013.

TANGUY, Lucie. **Do sistema educativo ao emprego.** Formação: um bem universal? Educação e Sociedade. Campinas, v. 20, n. 67, Agosto. 1999.

TEODORO, António. **Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____ **Novos modos de regulação transnacional das políticas educativas.** Evidências e possibilidades in: TEODORO, António.;TORRES, Carlos Alberto(orgs.). **Educação crítica & utopia.** Perspectivas para o século XXI.São Paulo: Cortez Editora, 2006.

_____ **A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais.** Brasília: Liber livros, 2011

VIEIRA, L. O. C. **Da Escola ao Trabalho: Competência, inserção profissional e rede, na visão dos estudantes de química da Escola Técnica da UFRGS.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

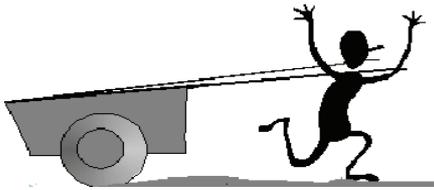
WERLE, F. O. C, **Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

WORLD BANK, **Vocational and Technical Education and Training.** The World Bank, Washington, D.C, 1991.

ZANLORENSE, Maria Josélia, NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. **O estado do conhecimento sobre as escolas técnicas: De 1987 a 2010.** Trabalho apresentado no X Congresso Nacional de Educação, PUCPR, 2011, disponível em http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/6050_3522.pdf.

APÊNDICE A - MINHA RELAÇÃO COM O TEMA, JUSTIFICATIVA E CAMPO DE INVESTIGAÇÃO

Se não estudares vais acabar puxando carroça!!!!!! Esta ameaça me acompanhou durante muito tempo quando ainda fazia o ensino primário. Era o meu pai que exclamava quando eu demonstrava pouca vontade com os temas de casa ou se ia mal em alguma das sabatinas.



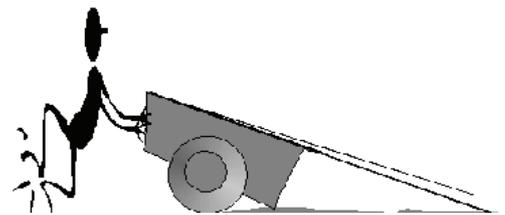
Mas afinal eu era apenas uma criança, com alguma imaginação e pouco entusiasmo com as aulas que eram ministradas naquela escola pública. A ideia de puxar uma carroça não me parecia tão ruim assim.

Meu pai era um comunista. E dos bons, segundo contavam. Sindicalista, militante, uma moral socialista inquebrantável. Seu filho deveria ser o melhor da classe. O mais dedicado, o mais solidário. Um líder inato. Deveria ser honesto e combatente em nome da classe operária. Deveria condenar toda a sorte de exploração do homem pelo homem⁶³. Deveria reconhecer o trabalho como a atividade humana emancipatória.

Por que então um operário de poucas letras e números deveria vir a puxar carroça?

Na minha pequenez - eu pensava - o que seria mais fácil? Puxar ou empurrar uma carroça? Pensa daqui, pensa dali. Conclusão: puxar é mais fácil do que empurrar. Logo, para que estudar?

Mas não bastou! Para o meu pai a emancipação da classe trabalhadora passava pela educação. Puxar a carroça não era apenas atividade apenas do burro (animal), mas também daquele que, por não estudar iria servir sempre aos *terratenientes* ou aos burgueses.

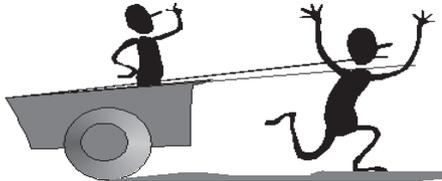


No decorrer dos anos a questão ganhou novos contornos. Deixou de estar relacionada, de forma exclusiva, a uma determinada atividade, para constituir-se em situação de vida. *Estude para ser alguém na vida!*

O trabalho - tenho muito claro - é o grande diferencial na humanização das pessoas. Não se trata apenas para a condição de sobrevivência, mas como condição

⁶³ Talvez valesse para as mulheres também, mas à época o politicamente correto não estava dado e a palavra homem, conforme seu uso, expressava a ideia de seres humanos.

de inserção social. Faz o sujeito sentir-se participante do mundo, da sociedade. Valoriza-o tanto perante aos outros quanto diante de si mesmo. Trabalhar, saber trabalhar, ser recompensado pelo trabalho, ser reconhecido pelas atividades



desenvolvidas ou produtos fabricados tornam os homens e mulheres mais felizes.

O estudo por si já tem grande importância.

Permite reconhecer-se sob os diferentes aspectos que envolvem a condição humana. Condição necessária para novos conhecimentos que contribuem para o desenvolvimento social de forma crítica e comprometida.

O “tipo de trabalho” e o “ser alguém na vida” se reencontram no processo. Fundem-se na perspectiva de o trabalho se constituir (qualquer um) em fator diferencial na condição da humanização. Descola-se da condição inicial de trabalho bom e bem remunerado ou do trabalho ruim e mal remunerado. Do trabalho bom e, portanto condição de ser alguém e o trabalho ruim ou não trabalho quando deixamos de ser alguém.

Este “alguém” é definido cultural e socialmente. Nos marcos da economia capitalista do século XXI parece ser próprio dos sujeitos que detém bons salários, ocupam postos de mando, boa cultura geral, possuem bens materiais tais como automóveis potentes, casas amplas e confortáveis, viajam pelo mundo, possuem toda a sorte da parafernália eletrônica e tem algum poder político em alguma área. Talvez haja diferentes níveis do ser “alguém” que variam até o limite de deixar de ser. Do sujeito que nada tem. Nem emprego, nem salário, nem trabalho, nem conhecimento capaz de ser mobilizado na perspectiva de tornar-se alguém.

Trabalhar em escolas técnicas e ter sido gestor público das escolas técnicas por um período da minha vida permitiu uma aproximação grande e intensa com esta modalidade de formação. Permitiu, enquanto professor de escola técnica estadual da área agrícola, perceber algumas das expectativas que acompanhavam tanto professores quanto alunos, com referência àquele tipo de ensino. Para os primeiros havia duas atividades distintas: a primeira, executada pelos professores das áreas técnica. A estes cabia a tarefa de treinar os alunos para as atividades profissionais. Os outros deveriam dar a chamada formação geral indicada nas diretrizes do 2º grau de então. Para esses últimos, tratava-se de apenas cumprir alguns rituais. Os assuntos não deveriam ser considerados importantes. As exigências eram mínimas.

Quanto aos alunos, não era muito diferente. Maior ou exclusiva dedicação às atividades práticas pouca ou nenhuma às disciplinas de formação geral. Tentativas de estabelecer relações entre elas eram sempre vistas com desconfiança pelos professores.

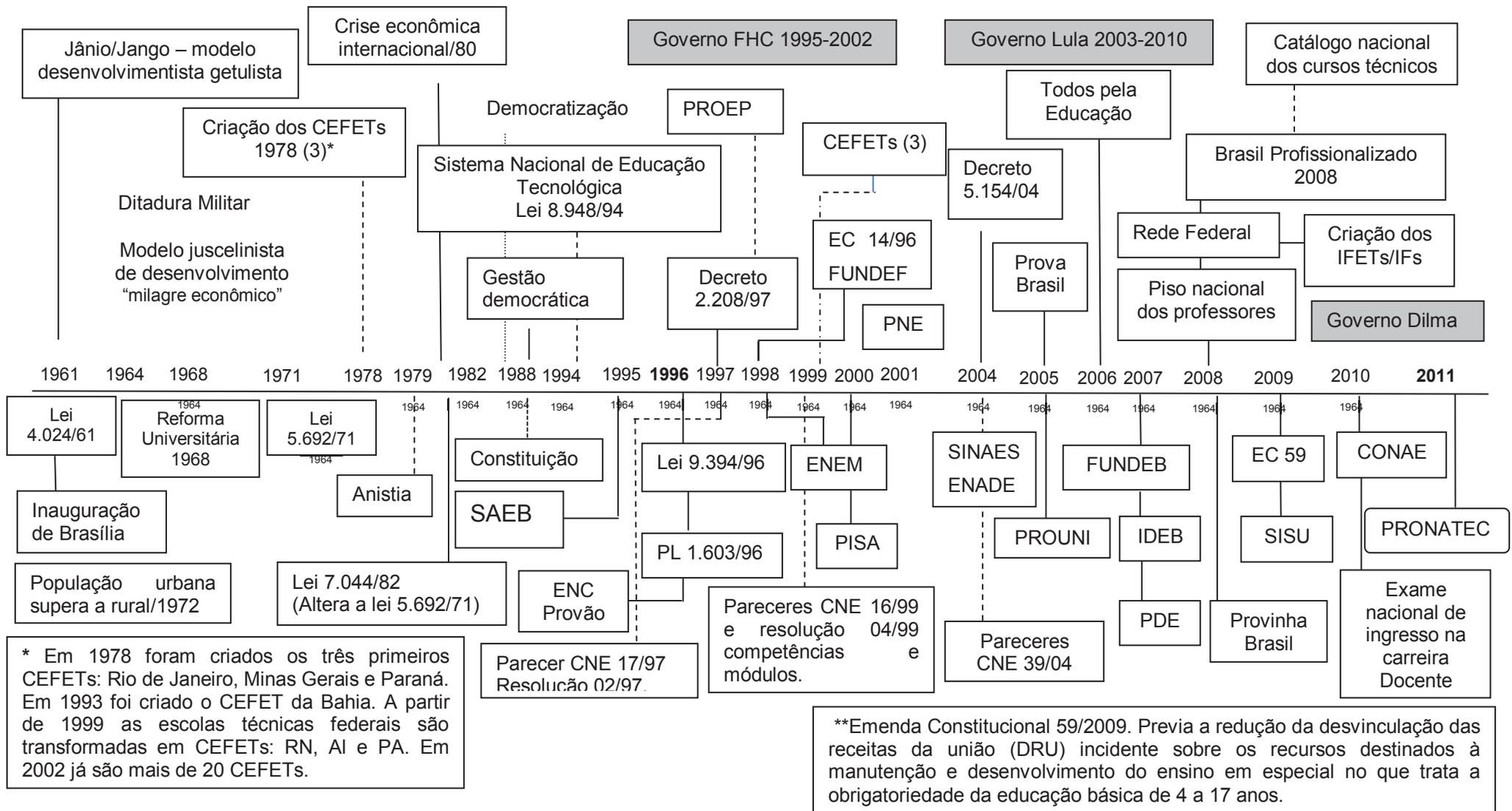
Os treze anos de atuação na educação profissional na rede federal começam dez anos após esta primeira experiência. Em nova conjuntura. Um novo debate se inaugurava.

Temas que antes, para a educação profissional não eram relevantes, ganham terreno. Os aspectos relacionados a fatores que antes eram desprezados para este tipo de formação tais como os cuidados com a saúde, com o meio ambiente, atenção às relações interpessoais, ao trabalho em equipe e socializado, à postura solidária e colaborativa, passam a ser tratados como fundamentais na formação do profissional técnico. São aspectos relevantes mesmo quando desconfiamos que possam estar sendo usados para aumentar o lucro, otimizar processos produtivos, etc. Não importa, são valores universais que contribuem para a visão global dos processos de geração da riqueza. Impede, ou contribui para isso, evitando que o trabalhador, por ignorância sobre o fruto do seu trabalho, perca a noção de seu próprio valor.

Os dois anos nove meses e vinte e seis dias à frente da Superintendência da Educação Profissional do Rio Grande do Sul – SUEPRO permitiu verificar a situação desta que é a segunda maior rede de escolas técnicas do Brasil. Eram 150 estabelecimentos que ofereciam 221 cursos técnicos para 32 mil alunos distribuídos em 107 municípios. Foram momentos muito ricos de aprendizagem. De busca de diretrizes que orientassem a revisão geral dos cursos, suas adequações curriculares e modernização física. Formação dos professores, tanto técnica quanto pedagógica. Debater novas formas de ensinar reforçando aspectos vinculados a formação geral do sujeito sem descuidar da formação técnica-profissional que acompanhe as transformações tecnológicas. Pensar no mercado, pois o aluno ao se formar almeja um lugar neste mercado.

Foi uma experiência importante igualmente pelas relações política envolvidas: internas no próprio governo e externas com relação ao governo federal e outras entidades não públicas que igualmente oferecem esse tipo de educação.

Apêndice B - LINHA DO TEMPO - EDUCAÇÃO, POLÍTICA E ECONOMIA



Quadro adaptado a partir de material produzido originalmente pela Prof^a. Dra. Flávia Werle - 2010

Apêndice C - LINHA DO TEMPO - FORMAÇÃO PROFISSIONAL AO LONGO DA HISTÓRIA REPUBLICANA BRASILEIRA

