

Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional

Domingos Leite Lima Filho

Resumo

Neste trabalho investiga-se o processo de Reforma da Educação Profissional no Brasil iniciado nos anos de mil novecentos e noventa. Mediante a análise da legislação específica e de documentos produzidos por organismos internacionais, evidencia-se a articulação entre essa política educacional, a reforma do Estado brasileiro e o modelo de inserção do país nas relações sociais capitalistas no contexto da globalização. Constatou-se que a reforma educacional, sob o argumento da expansão, diversificação e flexibilização da oferta de educação profissional, promove modalidades substitutas ou alternativas à educação básica, a diversificação e segmentação social do ensino de nível médio e superior e estabelece uma situação de ambigüidade, na qual a instituição pública reduz sua oferta de educação regular e incrementa sua ação em atividades extraordinárias e pagas, como mecanismo de auto-sustentação financeira. Conclui-se que a reforma constitui uma estratégia de utilização de recursos públicos que induz à desescolarização e empresariamento das instituições públicas e à promoção do mercado privado de educação profissional.

Palavras-chave

Política Educacional; Educação e Estado; Ensino Profissional; Ensino Técnico; Reforma do Ensino.

Professor do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e do Departamento Acadêmico de Eletrotécnica do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR. Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Introdução

Assume destaque na pesquisa educacional brasileira o tema da adequação organizacional e curricular das instituições e sistemas de formação profissional, de forma a responder satisfatoriamente às demandas de composição qualitativa e quantitativa da força de trabalho em função do modelo de inserção do país no atual estágio das relações sociais capitalistas internacionais e das transformações técnicas e de gestão dos processos produtivos. O tema ganha materialidade e importância devido ao conjunto de reformas institucionais em implementação no ensino técnico-profissional, com impactos determinantes na concepção e organização dos programas conduzidos pelas instituições educacionais, sistemas de formação profissional e demais entidades que trabalham com esta modalidade educacional, bem como na redefinição do próprio perfil institucional da educação profissional. É no âmbito dessa temática que se situa o presente trabalho.

As políticas públicas para a educação profissional no Brasil do neoliberalismo

Quando o Ministério da Educação (MEC) anunciou, a partir de 1995, a intenção de realizar uma reforma no ensino técnico-profissional do país, utilizou-se de um discurso que atribuía à rede de Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) “problemas e distorções”, tais como: operação a custos elevados, comparativamente às outras escolas da rede pública estadual; oferta de vagas em número limitado; distorção na composição social de seu alunado pela dificuldade de acesso de alunos trabalhadores e de baixa renda; cursos de duração muito longa e que não atendiam às demandas dos setores produtivos; e disposição da maioria de seus egressos de prosseguimento dos estudos no ensino superior, desviando-se do ingresso imediato no mercado de trabalho (BRASIL.MEC, 1995, 1997a).

Em seu *Planejamento Político-Estratégico 1995-1998* e na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.603/96, o Ministério da Educação apresentava a perspectiva de redirecionamento do foco de atuação dessas instituições, propondo sua aproximação às estruturas empresariais, mediante o estabelecimento de parcerias com vistas à gestão compartilhada e auto-sustentação financeira. Dentre as medidas definidas

pelo MEC como solução para os problemas citados, ainda que de modo genérico e impreciso, uma obteve especial destaque na política educacional que viria a ser regulada pelos novos instrumentos legais: a anunciada separação entre ensino regular e ensino técnico e a conseqüente extinção dos Cursos Técnicos de Nível Médio. Ressalte-se que a adoção de tal medida representaria o abandono da experiência pela qual as escolas técnicas federais e centros federais de educação tecnológica eram reconhecidos socialmente como instituições educacionais de qualidade, tendo os seus egressos boa colocação no mercado de trabalho.

Além do tom acusatório – manifesto no suposto elitismo, caráter perulário e ineficiência atribuídos às Escolas Técnicas e CEFETs –, o discurso oficial apontava a realização da reforma educativa como uma necessidade que se articulava ao contexto de mudanças globais da economia, da política e da cultura do “mundo globalizado” no qual o país se inseria. Segundo esse viés discursivo, destacava-se o caráter imperativo da chamada globalização,¹ atribuindo-lhe características de universalização:² as novas tecnologias e a constituição de um mercado globalizado determinariam as alterações na organização e execução do trabalho e, em conseqüência, na formação requerida do “novo” trabalhador; a absorção, emprego e desenvolvimento das novas tecnologias seriam a chave para a competitividade e a educação o veículo central para obtê-la; a educação determinaria, ao mesmo tempo, a velocidade e alcance do desenvolvimento nacional, da empregabilidade, da mobilidade social e da redução da pobreza;³ essa nova realidade exigiria a redefinição do papel do Estado, que deixaria a sua função de provedor de políticas universais e de desenvolvimento e assumiria a função de gestor de políticas de equidade, conforme a dinâmica determinada pelo mercado.

Nesse discurso homogeneizador e com pretensão caráter de modernização, a educação foi apresentada como elemento central, conferindo-se à formação, capacitação, qualificação ou requalificação de trabalhadores o estatuto de tema chave da virada do século. Ganha importância o debate acerca das políticas de reforma institucional, das políticas públicas, das reformas educativas e das novas categorias conceituais que as orientam. Dessa maneira, na segunda metade dos anos de 1990, no Brasil, iniciou-se a implantação de uma “nova” institucionalidade no campo educacional, sobretudo a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, e de sua posterior regu-

lamentação, via leis complementares, decretos, portarias ministeriais, pareceres, resoluções e medidas provisórias. Aliás, o caráter minimalista da LDBEN serve de argumento para a realização de reformas tópicas e pontuais, compondo o quadro da política educacional definido no período Cardoso (a partir de 1995), no qual segundo Saviani (1997), se fragmenta a noção de sistema nacional de educação, passando cada nível ou modalidade educacional a ser regulamentado por medidas legais *ad hoc*.

Com destaque para as ações conduzidas pelo MEC e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), presencia-se um acelerado processo de implementação de políticas públicas específicas dirigidas ao campo da educação e formação de trabalhadores, tendo por foco a geração de emprego e renda. Sob coordenação do Ministério da Educação, inicia-se a Reforma da Educação Profissional, com vistas a promover o re-ordenamento estrutural e operacional do ensino técnico-profissional nas instituições que tradicionalmente trabalham com essa modalidade educacional.⁴ O principal instrumento jurídico-normativo dessa reforma é o Decreto nº 2.208, baixado em abril de 1997. O Decreto estabelece os objetivos, níveis e modalidades da educação profissional no país e os seus mecanismos de articulação com o ensino regular, referindo-se com prioridade e detalhamento particular à nova estrutura a ser implantada principalmente na rede federal, composta pelos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais. Iniciado também em 1997, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) se constitui no principal instrumento de implantação da reforma, mediante a utilização de recursos da ordem de 500 milhões de dólares para o período 1997-2003.⁵

O PROEP tem por objetivo o financiamento de 250 projetos de Centros de Educação Tecnológica, cuja finalidade é a transformação e reforma de unidades existentes, ou construção de novas unidades, sendo que 40% dos recursos do programa são destinados às instituições públicas da rede federal e das redes estaduais e 60% para projetos do chamado “segmento comunitário”, no qual se incluem a iniciativa privada⁶, organizações não governamentais e instituições escolares da esfera municipal. É justamente no âmbito da aplicação dessa política pública – financiada com recursos públicos – que a União e os Estados empreendem transformações significativas nas suas redes de ensino médio e técnico⁷ e que se incrementa a participação do setor privado, quer pela transferência da gestão de instituições públicas, quer pelo financiamento de instituições privadas.⁸

Paralelamente, é importante situar as iniciativas realizadas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Em 1995 foram divulgadas as linhas gerais de intervenção desse ministério, então denominado Ministério do Trabalho (MTb), por meio do documento *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Naquele mesmo ano, o MTb instituiu o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que pretendia envolver as instituições de trabalhadores e patronais, organizações governamentais e não governamentais, escolas técnicas e universidades, institutos de pesquisa, enfim, articular um amplo leque de instituições da sociedade civil em um esforço nacional voltado para a qualificação e formação dos trabalhadores (BRASIL. MTb 1995).⁹

Portanto, o PROEP e o PLANFOR constituem as duas principais políticas públicas de intervenção no âmbito da educação e formação de trabalhadores. É importante destacar que a discussão acerca da definição dessas políticas no início do governo de Fernando Henrique Cardoso foi se desenvolvendo separadamente, tanto no MEC, do qual é exemplo o próprio documento *Planejamento político-estratégico - 1995/1998*, de maio de 1995, quanto no MTb, que publicou em agosto do mesmo ano o documento *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, elaborado pela Secretaria de Formação (SEFOR/MTb). Em seguida, trabalhou-se uma articulação dos dois ministérios, contando com a participação de outros órgãos governamentais, visando à formulação conjunta de uma proposta de política de educação profissional. Destaca-se, nesse período, a produção conjunta de dois importantes documentos: Política para a educação profissional e Reforma do ensino técnico (BRASIL.MEC.MTb, 1995, 1996). No entanto, vários autores destacam a desarticulação entre as políticas conduzidas pelos dois ministérios, sobretudo a partir da apresentação pelo MEC, em 1996, do Projeto de Lei nº 1.603, o que constituiria um “imbróglio de competências” da ação governamental no campo da educação e formação profissional.¹⁰

As políticas elaboradas no âmbito do Ministério do Trabalho apon-tavam para o papel que a SEFOR deveria assumir no processo de coordenação e articulação da política nacional de formação profissional, destacando-se o vínculo e condicionamento das políticas sociais à política de estabilização econômica e à diretriz de empregabilidade. Nesse contexto, a tarefa da SEFOR seria a de articular e consolidar uma política pública de emprego e renda, de trabalho e de educação profissional no

país, que teria como clientela privilegiada os desempregados e excluídos. Segundo tal concepção, a política de educação profissional trataria de construir alternativas para uma parcela considerável da força de trabalho, o trabalhador adulto, com não mais de quatro anos de escolaridade, buscando propiciar “a articulação entre o saber desenvolvido na prática do trabalho e o conhecimento científico cada vez mais exigido pelo trabalho” (KUENZER, 1997, p. 58). Essa foi a orientação que norteou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), aprovado pela SEFOR/MTb em 1995 e com início de execução em julho/96.

No âmbito do MEC, por sua vez, as proposições acerca da concepção e da política de educação profissional têm origem na discussão realizada pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) sobre o significado do ensino médio, e dizem respeito à função que as escolas técnicas, agrotécnicas e CEFETs vêm desempenhando na educação de jovens. É, portanto, uma discussão de origem e natureza distinta daquela ocorrida no âmbito da SEFOR/MTb. Na SEMTEC/MEC, o debate relativo à educação profissional toma como referência diagnósticos produzidos por organismos internacionais (BANCO MUNDIAL, 1995; CEPAL, 1995; BID, 1997) acerca da necessidade de se otimizar a relação custo-benefício da oferta educacional pública em um contexto de crescimento da demanda e de redução dos fundos públicos destinados às políticas sociais, para o que recomendam políticas educacionais voltadas para a elevação da equidade social, com prioridade para as séries iniciais da educação fundamental (KUENZER, 1997; FERRETTI, 1997).

Desse modo, outro ponto que distingue a conduta adotada pelo MEC é a realização da discussão no âmbito restrito aos quadros técnicos governamentais, a partir da contribuição de assessores especialmente selecionados¹¹. Segundo Castro (1997), um dos principais assessores/consultores do MEC, a política pública deve estabelecer diferentes soluções no ensino médio para alunos de origem social e motivação profissional diferentes, devendo ser abandonada “de uma vez por todas” a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalize e prepare para o vestibular. Se tal idéia já fora atacada com a dissolução da Lei 5.692/71, contudo, permanecia viva nas escolas técnicas industriais. Tratava-se, pois, de promover um “divórcio amigável” entre o ensino “acadêmico” e o profissional.

Em suma, essas formulações, originadas separadamente no âmbito do MEC e do MTb, deram origem às políticas públicas para a educação profissional no contexto do governo neoliberal de Cardoso. Conforme Kuenzer,

essa síntese é desastrosa porque tenta acomodar diferentes concepções de grupos que pertencem ao mesmo governo, mas que procuram manter sua hegemonia por meio de um pretendido 'esforço integrado' que articule o poder de controlar e a capacidade de financiar (KUENZER, 1997, p.53).

No entanto, a política educacional traçada, apesar de apresentar características conflitantes nas esferas intragovernamentais, buscava atender aos requerimentos de novas demandas por qualificação, tendo em vista a inserção do país na nova dinâmica do capitalismo mundial. Nesse sentido, de acordo com Ferretti (1997), a reforma da educação profissional pode ser considerada uma resposta institucional aos problemas e desafios da formação profissional relativamente à posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho.

Na seqüência deste trabalho, analiso a concepção educacional presente nas formulações do MEC, em particular as que orientam e constituem a chamada Reforma da Educação Profissional, em curso; em seguida, destaco alguns dilemas que vêm se apresentando na implementação da reforma, embora de modo e com ritmos diversos, nos CEFETs e escolas técnicas federais a partir de 1995¹²; por fim, apresento uma síntese dos impactos da reforma nas instituições citadas e aponto possíveis desdobramentos ou perspectivas em função da continuidade da política neoliberal ou de sua superação.

A concepção mercadológica e instrumental da educação profissional

A análise do processo em curso evidencia que os diagnósticos educacionais produzidos pelo Banco Mundial, CEPAL e Banco Interamericano de Desenvolvimento exercem influência direta sobre a política educacional no Brasil, seja no teor dos instrumentos legais, seja na aplicação da legislação, mediante o estabelecimento de condições

para a utilização de recursos em programas nos quais aqueles organismos participam como co-financiadores. Desse modo, tais critérios constituem elementos de articulação entre a reforma da Educação Profissional dos anos noventa, o processo de reforma do Estado brasileiro e as transformações das relações sociais capitalistas no contexto da globalização. Evidencia-se, portanto, que a definição e a implementação do marco legal estão sujeitas a influências externas e internas que medeiam o processo, havendo, no entanto, diferenciações entre o que é concebido, legislado e efetivamente implementado, em função dos processos de adesão e resistência, do entorno institucional e da própria característica de cada instituição educacional em particular.

Sob o argumento da modernização, elevação da produtividade do trabalho e competitividade nacional, o Banco Mundial, a CEPAL e o BID formulam políticas educacionais dirigidas especialmente às nações periféricas da economia capitalista mundial.¹³ Tais políticas adotam como postulado a concepção da educação como determinante do progresso técnico, fator de desenvolvimento econômico, de mobilidade social e de alívio da pobreza, apresentando-a associada à idéia de progresso social (BANCO MUNDIAL, 1995; CEPAL, 1995; BID, 1997). Nessas políticas, segundo Gimeno Sacristán (1998) as reformas são abordadas como programas técnicos, racionais, voltados à eficiência e gestão, constituindo-se, pretensamente, como políticas públicas que têm em mira a descaracterização da noção de política como idéia e prática de transformação social.

A proposta educacional dos organismos internacionais considera que educação, desenvolvimento e mobilidade social formam uma “feliz aliança”, capaz de retirar os países de baixa e média renda da condição de atraso, atribuída às deficiências e baixa equidade de seus sistemas educacionais. Efetivamente, o argumento tem um papel nitidamente ideológico cuja finalidade é a ocultação tanto das fontes de subdesenvolvimento, desemprego e pobreza dos países periféricos, quanto dos interesses dos países centrais, no atual estágio das relações sociais capitalistas em âmbito internacional.

No entanto, refutando a racionalidade tecnocrática e o caráter instrumental e mercadológico da política educacional – os quais se pretende ocultar mediante o viés da eficiência e adequada gestão dos recursos públicos – considero que as transformações nos sistemas

educacionais – e em particular as reformas educativas – expressam projetos políticos e constituem, por excelência, um *locus* de disputa de poder. Por essa razão, as reformas educativas só podem ser entendidas nos marcos mais amplos de um sistema social, ou seja, uma reforma educativa constitui-se como, ou é parte de, uma reforma social. Assim, uma reforma educativa não se atém unicamente a projetos, ações ou metas educacionais: estes, em geral, são seus objetivos manifestos ou explícitos. No entanto, segundo Popkewitz (1997), é necessário levar em conta que as reformas possuem objetivos não explicitados, estes, em última instância vinculados à legitimação de uma determinada organização societária e às dinâmicas de regulação do poder em seu seio.

Na assimilação e implementação dessas políticas nos países periféricos do sistema de relações capitalistas mundiais ocorrem processos políticos diversos em que as elites dominantes nacionais se articulam ao capital internacional, de forma que a consecução das orientações de reformas educacionais se dá por mecanismos de adequação variados, como por exemplo o estabelecimento de condicionalidades para a concessão de financiamentos internacionais e critérios de utilização dos recursos. Esse é, portanto, o caso da Reforma da Educação Profissional no Brasil e do PROEP, cuja concepção e financiamento têm a participação direta do Banco Mundial e do BID.

Os compromissos assumidos junto ao BID para a obtenção, por empréstimo, dos recursos do PROEP envolveram aspectos particulares da estrutura, conteúdo e financiamento da educação profissional. No aspecto relativo à estrutura dessa modalidade educacional, o BID prescreve, com particular rigor e precisão, os seus “três níveis educativos: básico (independente de escolaridade prévia), técnico (concomitante ou complementar à educação média) e tecnológico (superior)” (BID, 1997, p. 4). De modo semelhante, o Banco esclarece quais serão as linhas prioritárias para a aplicação dos recursos do PROEP:

O programa apoiará a criação de um sistema eficaz de educação profissional para *adestrar* a jovens e adultos mediante *cursos pós-secundários não universitários, cursos livres de nível básico e outros*. Também inclui a preparação da reforma da

educação secundária, a difusão de novos programas de estudos e a formulação de planos estratégicos (BID, 2000, p. 1, sem grifos no original).

Com relação à participação de agentes financiadores externos de políticas educacionais nacionais, é importante verificar a articulação do BID com as ações priorizadas pelo Banco Mundial. À proporção em que o Banco Mundial passou, (reconhecidamente a partir da década de 1990), a conceder prioridade às séries iniciais do ensino fundamental como medida compensatória de alívio da pobreza e de promoção de políticas de equidade nos países de baixa renda – o que levou ao relativo abandono do apoio financeiro que foi concedido à formação profissional no Brasil nos anos de 1970 e 1980 e ao deslocamento de seus empréstimos para o ensino fundamental –, iniciaram-se os empréstimos do BID ao ensino secundário e à formação profissional. Desde 1996 essa instituição vem aumentando sua participação em empréstimos para tal fim.¹⁴ Vale sublinhar, no entanto, que os empréstimos do BID, particularmente à educação profissional, inserem-se na mesma lógica defendida pelo Banco Mundial (1995) e CEPAL (1995) de redução dos gastos públicos com os níveis educacionais acima das séries iniciais da educação fundamental e da promoção de políticas compensatórias. Dessa maneira, o barateamento do custeio tanto da educação secundária, quanto da educação profissional se fará, entre outros aspectos, pela separação formal entre as duas e pelo enxugamento dos currículos de cada uma delas. Com relação à última, os “cursos livres” anteriormente citados nos objetivos do Contrato 1052-OCBR do BID (de financiamento do PROEP) constituem uma modalidade de educação profissional não formal e independente de escolaridade, o que na prática pode configurar um percurso externo à escolarização regular. Já com relação à prescrição dos “cursos pós-secundários não universitários”, também se pode inferir daí a intenção de constituir uma alternativa à universidade, mediante a oferta de um ensino superior específico, de baixo custo e dirigido a uma determinada clientela. Aliás, o verbo “adestrar”, utilizado nos termos do referido contrato com o BID, em relação aos objetivos para com a clientela, é revelador de natureza da educação profissional que a ela se pretende imputar.

Efetivamente a implementação da educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico – de acordo com o disposto no Decreto n. 2.208/97, na Portaria MEC n. 646/97, na Medida Provisória n. 1.548-28 que enseja a expansão privada da educação profissional mediante transferência e gestão de recursos públicos, e nos critérios de utilização dos

recursos do PROEP – está produzindo mudanças substanciais, com efeitos desestruturadores sobre as escolas técnicas federais e CEFET.

No que se refere às modalidades de nível técnico e nível tecnológico, a reforma expressa a continuidade da lógica da dualidade estrutural dos sistemas educacionais: no ensino médio, a separação entre a educação profissional e o ensino regular amplia a dualidade que se estende ao ensino superior por meio de cursos de tecnologia de curta-duração, destituídos de aprofundamento científico e tecnológico, limitados à atividade de ensino dissociada da extensão e da pesquisa, constituindo um modelo de ensino superior de baixo custo, alternativo ao modelo universitário.

O caráter impositivo das medidas legais, aliado à progressiva redução de recursos para a manutenção e custeio das atividades das escolas técnicas e CEFET, funciona como um mecanismo eficaz pelo qual o MEC tem induzido estas instituições a aderirem à implementação da reforma, oferecendo-lhes como alternativa os recursos do PROEP. Prescreve-se às instituições educacionais que desejem se habilitar a auferir recursos do PROEP para expansão e reforma, bem como aos novos centros de educação tecnológica, a necessidade de apresentação de um “Plano de Implantação da Reforma” (PIR) que contemple compromissos de “natureza legal” e de “natureza operacional”. Dentre os primeiros, constam:

- a) adesão clara aos princípios e diretrizes do Programa de Reforma da Educação Profissional, mediante proposição sumária de um modelo técnico-pedagógico permeável à oferta de cursos de níveis diferenciados (básico, técnico e, eventualmente, tecnológico) e de um modelo de gestão flexível, ambos sintonizados com a nova estrutura da Educação Profissional, nos termos da Lei n. 9.394, do Decreto n. 2.208/97 e da Portaria n. 646/97;
- b) estratégias para a desativação gradativa do ensino acadêmico na Escola, com indicação quantitativa, ano a ano, de matrículas no propedêutico e no técnico (BRASIL.MEC, 1997c, p. 2, sem grifos no original).

No que tange aos compromissos de natureza operacional, “relacionados à capacidade institucional e técnica específica de a instituição cumprir o respectivo Plano de Implementação da Reforma”, constam, entre outros:

- c) "plano de utilização dos professores de educação geral, em decorrência da redução de vagas na área propedêutica;" (BRASIL.MEC, 1997c, p. 4, sem grifos no original).

Desse modo, o PROEP estabeleceu uma "base de indicadores de qualificação técnica" a partir da qual foi elaborado um "roteiro para avaliação da elegibilidade dos projetos" apresentados pelas instituições candidatas (BRASIL. MEC, 2000, p.1).¹⁶ A elegibilidade, isto é, a aprovação dos projetos, está condicionada a que as instituições superem uma pontuação mínima e que "comprovadamente tenham efetuado a separação entre os cursos de nível técnico e o ensino médio, de conformidade com o Artigo 5º do Decreto 2.208" (BRASIL. MEC, 2000, p.3, sem grifos no original).

Portanto, a referida separação é uma pré-condição para a aprovação do projeto. Esta prescrição constitui um dos critérios específicos para a concessão de empréstimos pelo BID definidos no documento *Capacitación profesional y técnica: una estrategia del BID*¹⁷:

A nova orientação proposta pela estratégia de educação primária e secundária [BID, 2000] e reiterada no presente documento é abandonar a velha linha das escolas técnicas e explorar todas as novas alternativas que extraem a preparação para ocupações específicas da educação secundária acadêmica. De acordo com este critério, os empréstimos do Banco financiam a reforma da capacitação dentro do contexto mais amplo da reforma da educação secundária. Estes empréstimos diferem, portanto, dos concebidos conforme o modelo baseado nas principais instituições de capacitação uma vez que operam dentro do parâmetro do sistema escolar formal, com frequência sob a supervisão do Ministério da Educação (BID, 2001, p.5, grifos no original).

Esse critério, central nas políticas de financiamento do BID, orienta, portanto, a realização da educação profissional fora do âmbito do Ministério da Educação, constituindo assim um mecanismo de desescolarização. O BID considera que, ao realizar-se dessa forma, a educação profissional se aproximará dos mecanismos do mercado de

trabalho, passando a ser regulada por esse mercado, tornando-se, assim, mais eficaz quanto à atenção e ao entendimento de suas necessidades e dos interesses de sua clientela.

A análise dos mencionados “critérios de elegibilidade” e dos “indicadores técnicos” relativos à utilização dos recursos do PROEP pelas instituições de educação profissional revela que os mesmos – muito mais que parâmetros técnicos ou indicadores de desempenho financeiro e educacional – representam condicionantes da implantação de uma determinada lógica e modelo educacional, em que se destacam como diretrizes fundamentais a separação entre o ensino regular e a educação profissional e a orientação econômica desta última, segundo um modelo de oferta, gestão e financiamento privado, regulado pelos mecanismos de mercado. Dessa maneira, ao aproximar a oferta educacional da orientação estritamente mercadológica, desloca-se também o perfil das instituições educacionais para o campo de empresas educacionais, ou seja, promove-se o empresariamento das Escolas Técnicas e CEFETs.

Esse movimento de desescolarização e empresariamento da educação profissional está inserido no processo de redefinição do papel do Estado como integrante do ajuste estrutural requerido pela dinâmica das relações capital – trabalho na economia política da globalização. Nesta, o modelo de inserção prescrito às nações periféricas limita a produção de ciência e tecnologia a centros de excelência e as políticas educacionais são concebidas como políticas públicas de geração de renda e de alívio da pobreza, tendo como focos a empregabilidade e a equidade social. Por meio da orientação para a empregabilidade, reduz-se a política educacional à lógica e demandas imediatas do mercado, direcionando a atuação das instituições para a busca de auto-sustentação financeira mediante a venda de produtos e serviços educacionais, o que supõe a privatização da gestão e da produção do conhecimento. Pela diretriz da equidade recomenda-se que os fundos públicos sejam investidos prioritariamente nas séries iniciais do ensino fundamental e que a educação profissional funcione como política de qualificação profissional compensatória, alternativa ou substituta do ensino fundamental, médio e superior universitário.

Desse modo, as recentes políticas públicas para a educação e formação de trabalhadores, recomendadas pelos organismos internacionais e assumidas por negociação pelo Estado brasileiro, afastam-se de uma

concepção de educação tecnológica que esteja inscrita no processo de educação geral e regular e inserida em um projeto de organização societária que vise ao desenvolvimento autônomo da ciência e da tecnologia e à formação para o trabalho complexo. A política pública para a educação profissional reduz-se à condição de política de geração de renda, dirigida a uma clientela específica definida a partir da origem de classe, à qual se pretende oferecer adequação e preparação específica, por meio do desenvolvimento de habilidades e atitudes necessárias ao exercício de atividades de trabalho simples. Afasta-se, portanto, de uma efetiva educação tecnológica, que teria por compromisso o domínio, pelo trabalhador, dos princípios científicos, tecnológicos e organizacionais que presidem os complexos processos de trabalho contemporâneos, assentados na base material e nas relações sociais vigentes. Nesse sentido, redireciona a atuação das Escolas Técnicas e CEFETs e, ao promover as novas modalidades de cursos prescritos pela reforma, desqualifica o trabalho escolar realizado nessas instituições educacionais, promove sua desescolarização e empresariamento e redefine o seu perfil institucional, aproximando-o do perfil de empresas prestadoras de serviços, inseridas no mercado da formação ou educação profissional.

Em suma, é possível concluir, no que se refere à concepção da educação profissional e ao contexto de implantação da reforma conduzida pelo MEC, que a racionalidade instrumental e mercadológica da política pública para a educação profissional expressa sua organicidade ao modelo negociado pelas elites nacionais junto ao capital internacional para a inserção do país na divisão internacional do trabalho, em condição de subalternidade, ocupando a posição de nação periférica consumidora de tecnologia exógena produzida nos países centrais da economia capitalista.

Os dilemas da reforma da educação profissional: mediações, adesões e resistências

Em que pese a hegemonia do modelo e a força da legislação reformadora, ocorrem fricções e deslocamentos entre a concepção educacional, a legislação aprovada, a definição das políticas públicas e sua efetiva implementação nas instituições educacionais. Existe, portanto, em cada instituição concreta, um processo de mediações que expressa

as dinâmicas de aceitação e resistências internas e externas à reforma educacional em estudo. Tal processo é decorrente das características e história de cada instituição educacional e da interação e correlação de forças de seus diversos segmentos; da inserção da instituição na sociedade e sua relação com a disputa de projetos sociais diversos; das influências de grupos econômicos e setores empresariais nacionais, regionais e locais, entre outros. Nesse sentido, este tópico busca evidenciar as articulações existentes entre os planos de análise macro e microsociológicos na concepção e implementação da política pública para a educação profissional.¹⁸

Na dinâmica das transformações desencadeadas pela reforma ocorrem tensões de natureza diversa. No plano interno às instituições, o processo envolve as administrações superiores e os segmentos de funcionários administrativos, de docentes e discentes: enquanto as administrações adotaram com maior frequência uma estratégia de adesão à reforma, mediante um processo de negociação com as instâncias ministeriais, os professores e estudantes se opuseram aos princípios, diretrizes e implantação da reforma. No plano externo, a discussão acerca da política pública para a educação profissional envolve trabalhadores e empresários, via sindicatos, centrais sindicais, associações industriais e comerciais, tendo em vista o controle e utilização de recursos do FAT nos programas PROEP e PLANFOR.

Efetivamente, todo o processo conduzido pelo MEC, desde a concepção, aprovação da legislação, definição e implementação dos programas da reforma da educação profissional, tem enfrentado forte reação de amplos setores da sociedade civil. O MEC já esperava uma forte reação contrária ao seu projeto, especialmente dos docentes, quer pelo conhecimento de posições já evidenciadas desde 1995 quando da apresentação de seu *Planejamento político-estratégico*, quer pelo grau de disputa que então se verificava no processo de tramitação da LDBEN, quer por aquilo que Castro (2000, p. 21),¹⁹ um assessor especial do Ministério denominava de posição “corporativa” dos professores e de resistência “muito ideológica e problemática” à alternativa de “separar os alunos e oferecer programas de estudos mais práticos e simples a uns e vias academicamente mais exigentes a outros” como era o caso da separação do educação profissional e ensino regular proposta pelo MEC no Projeto de Lei n. 1.603/96 e posteriormente imposta pelo Decreto n. 2.207/97.²⁰

Desde então, embora em ritmos e graus variados, a reforma vem sendo implantada nas redes estaduais de ensino médio e na rede federal de escolas técnicas e centros de educação tecnológica. Em decorrência do disposto no artigo 5º do Decreto n. 2.208/97 as instituições que ofereciam cursos técnicos de nível médio passariam a oferecer a educação profissional de nível técnico com estrutura organizacional e curricular independente do ensino médio, de acordo com as seguintes possibilidades: a) oferta de curso técnico, de forma concomitante ao ensino médio: os alunos deveriam estar cursando o ensino médio na própria instituição (concomitância interna) ou em outra escola (concomitância externa); ou, b) oferta de curso técnico seqüencial ao ensino médio: essa modalidade, denominada de pós-médio, exige que os ingressantes já tenham concluído o ensino médio.

A decisão de extinguir os cursos técnicos integrados ao ensino médio teve como primeira consequência prática a desativação do PRO-TÉCNICO.²¹ Esse era um programa ofertado por várias Escolas Técnicas Federais e CEFET e dirigido a filhos de trabalhadores de baixa renda, concluintes do ensino fundamental, matriculados em escolas públicas,²¹ com o objetivo de suprir possíveis deficiências do ensino fundamental e oferecer-lhes uma preparação específica aos exames de seleção de ingresso aos Cursos Técnicos de Nível Médio oferecidos por aquelas instituições públicas. Com isso, o programa buscava contribuir para uma esperada redução da distorção social atribuída à elevada concorrência às vagas existentes, a qual se supunha provocar uma situação de vantagem aos candidatos oriundos de famílias de média renda e da rede privada sobre os estudantes de menor renda, egressos da rede pública de ensino fundamental. Ainda que programas dessa natureza tenham impactos limitados,²² é importante destacar que, no caso em questão, a extinção do PRO-TÉCNICO resultou na redução de ingresso de alunos oriundos das redes públicas de ensino fundamental nos cursos de nível médio oferecidos pelas Escolas Técnicas e CEFETs. Da mesma forma, o ensino médio de caráter não profissionalizante, instituído nas Escolas Técnicas e CEFET no contexto da reforma, dificultou ainda mais o acesso de alunos trabalhadores, uma vez que, enquanto os cursos técnicos de nível médio (opção Integrada) extintos eram oferecidos nos turnos diurno e noturno, o novo ensino médio passou a ser oferecido somente no turno diurno. A esses condicionantes, acrescenta-se a obrigatoriedade de dupla jornada escolar (ensino médio e ensino técnico, em instituições distintas, ou em uma mesma instituição), o que acabou

por favorecer o ingresso de alunos de média renda e, dessa forma, contraditoriamente, contribuiu para agravar um dos problemas que o discurso da reforma prometia superar. Ressalte-se, portanto, que se a reforma logrou a consecução de seu objetivo, ou seja, a separação entre ensino técnico e educação regular, duas promessas foram negadas: o combate ao que o MEC designava de “elitização” das escolas técnicas e CEFET e a ampliação da oferta da educação profissional de nível técnico. A primeira agravou-se e a segunda foi reduzida, fortalecendo a rede privada.

A implantação dos “novos” cursos superiores de tecnologia, modalidade priorizada na reforma, por sua vez, não constitui uma novidade na história das Escolas Técnicas Federais, uma vez que se relaciona à própria gênese dos CEFET. No último quarto do século XX foram realizadas diversas experiências nessas instituições, mediante a oferta de cursos de curta-duração, seguida de sua extinção ou de sua conversão para cursos de duração plena.²³ A reforma atual, na medida em que apresenta mais uma experiência com cursos dessa natureza, expressa, de certo modo, a continuidade da política de constituição de um modelo de ensino superior alternativo ao modelo universitário de ensino pesquisa e extensão.

A orientação de realizar educação profissional na modalidade de ensino superior técnico não universitário (ESTNU) vem sendo defendida pelos organismos internacionais como uma alternativa viável para a expansão da educação superior na América Latina. Tal política está presente, por exemplo, nas recomendações do BID à reforma estrutural da educação nos países da região nos anos de 1990. Dentre as prioridades apontadas pelo Banco consta a “diversificação da educação pós-secundária, com a criação de faculdades e institutos técnicos para atender às novas demandas a custos inferiores aos das universidades”.²⁴ Segundo o BID, a educação superior na América Latina possui uma estrutura inerentemente não equitativa, dotada de rigidez, altos custos e baixa adaptabilidade às necessidades do mundo moderno e globalizado. Dessa maneira, o BID considera que

de uma aliança entre o setor produtivo, o setor público e o alunado potencial podem surgir alternativas de ensino superior mais econômicas, acessíveis a uma população mais ampla e enfocadas nas novas necessidade primárias do mundo moderno, produtivo e globalizado” (GÓMEZ-FABLING, 2000, p. 3).

Nesse sentido, o BID comunica o seu interesse em “apoiar esforços dos governos da região [América Latina e Caribe] que promovam a expansão deste tipo de instituições, tanto públicas como privadas” (GÓMES-FABLING, 2000, p. 3).²⁵ Considera que, apesar das grandes diferenças entre países da região, o “crescimento explosivo” de instituições que oferecem ESTNU é um fenômeno comum a todos eles. No entanto, adverte acerca da necessidade de se evitar distorções quanto aos objetivos de sua proposta:

Se há um pecado no setor de ESTNU da América Latina é o de tratar de imitar a universidade. Em parte pela falta de recursos, em parte pela dificuldade de encontrar uma concepção e identidade educativa própria, muitas vezes as instituições desenvolvem carreiras curtas que são recortes das carreiras plenas oferecidas pelas instituições tradicionais ou de maior prestígio. Tampouco investem o suficiente no desenvolvimento de modelos pedagógicos e antenas com o mercado de trabalho que lhes permita ser mais relevantes para o *tipo de clientela* que atendem. Não custa sublinhar a idéia de que, mesmo sendo uma instituição superior não universitária, se pode alcançar a excelência e ser muito bom no que se faz sem ter que imitar nem refletir as instituições tradicionais (GÓMEZ-FABLING, 2000, p. 7, sem grifo no original).

Portanto, o modelo que se propõe é de curta duração, baixo custo, centrado no ensino aplicado, dissociado da pesquisa e da extensão, flexível e em conformidade com as demandas imediatas dos setores produtivos. Podemos admitir que a expansão desse modelo de ensino superior – no qual se insere a criação dos novos CEFETs – contribuirá para a expansão quantitativa das vagas nesse nível de ensino. No entanto, é importante frisar a distinção entre esse modelo e o ensino superior universitário. E, por certo, atentar para o fato de que o referido modelo é dirigido a um determinado “tipo de clientela” a qual estaria mais afeta, devido a sua propensão supostamente “natural”, o ingresso imediato no mercado de trabalho, do que propriamente às pesquisas e aos estudos acadêmicos, científicos, éticos e políticos desenvolvidos no “tradicional” modelo universitário. Assim, a receita do BID para o combate ao cará-

ter “inerentemente não equitativo” da educação superior é a sua diversificação e fragmentação, propondo-se a oferecer opções e percursos educacionais e sociais distintos, que serão aproveitados de acordo com as capacidades e possibilidades de cada um... Esta é a diretriz de equidade orientada pelos organismos internacionais e, mais uma vez, é importante não confundir-la com igualdade.

O modelo de ensino superior técnico não universitário foi, então, retomado pelo MEC²⁶ por meio da modalidade de educação profissional de nível tecnológico, conforme o disposto no Decreto nº 2.208/97. Cursos superiores de tecnologia em especialidades diversas e duração média de seis semestres letivos passaram a ser uma das modalidades de oferta educacional priorizadas pela maioria das escolas técnicas e agrotécnicas que se transformaram em novos CEFETs, de forma que, ao lado dos cinco CEFETs mais antigos, anteriores à reforma educacional em estudo, constituíram-se os novos CEFETs – aqueles que tiveram sua constituição no decorrer da referida reforma.²⁷

É importante destacar que os cinco CEFETs mais antigos, desde sua constituição, estabeleceram relações institucionais com o MEC tanto no âmbito da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) quanto no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESU), devido às suas características específicas de atuação nesses dois níveis educacionais. Ademais, na estrutura organizacional do MEC, essas instituições estavam localizadas na esfera de competências da SESU. No entanto, por decisão do Ministro da Educação, comunicada aos Diretores Gerais dessas instituições em 12 de maio de 1999, todos os CEFETs – antigos ou novos – tiveram sua interlocução institucional restringida ao âmbito único e exclusivo da SEMTEC, e foram situados na esfera de competências dessa secretaria. Ressalte-se que tal decisão representa um retrocesso histórico, sobretudo para os CEFETs do Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Maranhão e Bahia, instituições que, em 1999, eram responsáveis pela oferta de 16 cursos de graduação plena em diversas áreas tecnológicas, bem como pelo funcionamento de quatro programas de pós-graduação, nos quais se ofereciam um curso de doutorado e cinco cursos de mestrado com reconhecida excelência, conforme processos de avaliação realizados pela CAPES. Além disso, situar tais instituições fora do âmbito da SESU, impondo-lhes dificuldades de acesso a recursos destinados à graduação e à pós-graduação, oferecendo-lhes a alternativa do PROEP, revela também a marca diferenciada que se pretende

imprimir ao ensino superior nelas oferecido, identificando-o não como ensino superior universitário, mas como “ensino tecnológico” supervisionado pela SEMTEC, órgão responsável pela “educação profissional de nível tecnológico” concebida pela reforma.

No entanto, a implantação dos cursos de tecnologia tem se deparado com problemas, sobretudo de aceitação social dos referidos cursos e da habilitação dos futuros profissionais. Resulta insuficiente a argumentação dos reformadores de que estes cursos – por sua concepção flexível, calcados nas demandas imediatas do mercado de trabalho, de curta duração e com saídas intermediárias – seriam mais adequados aos anseios dos estudantes. É possível inferir que outros fatores exercem maior poder persuasivo e de preocupação sobre os estudantes frente às suas opções de ingresso no ensino superior. Dentre estes fatores, destacam-se a insegurança quanto à regulamentação e reconhecimento dos cursos de tecnologia, a possibilidade concreta de restrições à habilitação profissional de tecnólogo, e a expectativa de ampliação das possibilidades de emprego e de acesso a níveis salariais mais elevados na condição de graduado pleno do que como egresso de curso de curta duração.

A educação profissional de nível básico, por sua vez, tem sido uma modalidade incentivada mediante a oferta de cursos extraordinários em estreita ligação com os setores empresariais. Assim, como mecanismo de sustentação financeira, cresce a prática da oferta de cursos extraordinários fechados e dirigidos ao atendimento de demandas específicas, negociados a partir de contratos ou convênios celebrados entre a instituição escolar – ou sua Fundação – e a firma interessada. Em algumas instituições, observa-se que, no decorrer da implantação da reforma, enquanto caía a oferta de cursos regulares (públicos), subia significativamente a dos cursos extraordinários (pagos).²⁸ As tendências contrárias evidenciam a mudança de foco da instituição – de cursos regulares para educação profissional não formal – e a natureza ambígua da instituição – expressa no deslocamento progressivo de sua atuação, reduzindo a oferta pública e privilegiando a privada. A prioridade conferida à oferta privada e paga em detrimento da oferta pública e gratuita parece evidenciar um dos objetivos não explícitos nos textos da reforma: a progressiva privatização das escolas técnicas federais e CEFETs. Desse modo, a estratégia de privatização tem se dado por duas vias complementares: a cobrança pelos serviços educacionais, inserindo-se a instituição no chamado mercado da educação ou formação profissional; a privatização

da produção do conhecimento, na medida em que o conteúdo da oferta é definido a partir das prioridades empresariais.

Portanto, é possível concluir que a política pública para a educação profissional conduzida atualmente, sob o argumento da expansão, diversificação e flexibilização da oferta educacional, contribui para: promover modalidades de educação não formal, alternativas à educação básica ou suas substitutas; incrementar a segmentação social dos sistemas educativos nacionais, oferecendo ensino técnico e tecnológico, em separado e alternativos ao ensino regular de nível médio e ao ensino superior; e estabelecer uma situação de ambigüidade na qual a instituição pública reduz sua oferta de educação regular e incrementa sua ação em atividades extraordinárias, pagas, como estratégia de auto-sustentação financeira. Em síntese, evidencia-se que a reforma da educação profissional em curso se constitui em uma estratégia de utilização de recursos públicos para a desestruturação, desescolarização e empresariamento da instituição pública e para a promoção do mercado privado de educação profissional.

Considerações finais

A análise dos primeiros resultados da implantação da reforma da educação profissional evidencia a existência de contradições entre o discurso da reforma e suas realizações, ou, dito de outro modo, entre as promessas e seus impactos nas instituições. No que concerne às promessas, observa-se que:

- a) a suposta elitização foi agravada, uma vez que a extinção dos programas PRO-TÉCNICO, o estabelecimento de sistemas de concomitância interna ou externa para o educação profissional de nível técnico – o que obriga a dupla jornada escolar – e a oferta de ensino médio exclusivamente em turno diurno contribuem para dificultar o acesso de jovens trabalhadores aos cursos regulares dessas instituições e sua permanência neles;
- b) contrariamente à expansão prometida, verifica-se uma redução significativa de vagas nos cursos regulares e gratuitos, em especial na educação profissional de nível técnico;
- c) Os novos cursos superiores de tecnologia apresentam problemas relativos à indefinição das atribuições profissionais dos tecnólogos e sua

aceitação pelo mercado de trabalho, o que pode estar contribuindo para baixa concorrência aos seus exames vestibulares – comparativamente aos índices relativos aos cursos de graduação plena – e para a elevada evasão verificada entre os alunos dos mesmos.

Por outro lado, é importante destacar que a reforma tem logrado alcançar seus objetivos quanto à:

- a) especialmente no que se refere ao ensino médio;
- b) a promover a expansão de um modelo de ensino superior técnico não universitário - de duração mais curta, com maior integração às estruturas empresariais, centrado no ensino dissociado da pesquisa e da extensão - alternativo ao ensino superior universitário;
- c) ao progressivo crescimento da oferta de cursos extraordinários e pagos em detrimento da redução de vagas nos cursos regulares e gratuitos ministrados nas Escolas Técnicas e CEFETs.²⁹

É, no entanto, no confronto dos logros e dilemas da política educacional que se insere a ação dos sujeitos sociais, uma vez que a reforma é um processo em curso e que os embates no campo da política educacional estão situados nas disputas em torno de projetos societários distintos, resultando daí a continuidade ou superação das políticas públicas vigentes. A manutenção do poder da atual coalizão conservadora que governa o Estado brasileiro desde 1995 poderá significar o prosseguimento das políticas públicas de corte neoliberal, o que, no campo da educação profissional, significa agravar ainda mais o processo de desestruturação, desescolarização e empresariamento das instituições educacionais. Por outro lado, a possível vitória de um projeto democrático-popular pode apontar para a superação das políticas de desmonte e para a construção de uma política educacional que localize a educação tecnológica no campo da universalização e democratização da educação nacional em todos os níveis e modalidades.

Nesse particular, é fundamental levar em consideração as ações concretas dos sujeitos sociais que acontecem no âmbito das instituições educacionais e em seu entorno. Aos trabalhadores, em especial aos trabalhadores da educação, coloca-se a perspectiva de aprofundar os debates sobre uma concepção de educação tecnológica como construção

social que seja, a um só tempo, processo de qualificação profissional e de educação científica e ético-política. Um processo que considere a tecnologia como produção do ser social, isto é, produto das relações sócio-históricas e culturais de poder e propriedade e que, ao mesmo tempo, considere a educação como processo mediador que relaciona a base cognitiva e a base material da sociedade. Nessa concepção, nem a educação pode ser considerada mercadoria, nem a educação profissional ou a tecnológica podem ser reduzidas a meros processos de adestramento ou treinamento, senão que são direitos sociais inalienáveis e base de autodeterminação de um povo no contexto das complexas organizações societárias contemporâneas.

Notas

- 1 Existe um dissenso acerca da denominação, do significado e dos limites desse processo de expansão e internacionalização das relações sociais capitalistas em suas dimensões econômica, política, ideológica e cultural: a partir de uma posição crítica ao processo, o termo globalização é utilizado por Amin (1999); Arrighi (1999); Hirst e Thompson (1998) e Jameson (2000); as análises de Chesnais (1996); Vidal Villa (1997) e Wood (1996) se situam em perspectiva semelhante, porém utilizando o termo mundialização; por outro lado, uma perspectiva entusiástica da globalização é defendida por autores como Toffler (1990); Giddens (1991) e Fukuyama (1992).
- 2 Ressalto o papel exercido por organismos internacionais na difusão de tal ideário. Nesse contexto, destacaram-se o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Européia (UE) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Esses organismos têm, cada vez mais, tornado secundária a sua ação como agências de fomento internacional, voltadas ao financiamento de projetos, e se dedicado prioritariamente à produção de documentos norteadores de políticas públicas e reformas estrutu-

- rais, atuando como verdadeiros intelectuais coletivos do capital (IANNI, 1996; CORAGGIO, 1996).
- 3 Nesse particular, as concepções educacionais, sob influência dos organismos internacionais, constituem uma atualização ou nova roupagem das teorias do valor econômico da educação, em especial, da teoria do capital humano.
 - 4 A terminologia “Educação Profissional” é genérica e abrange vasta gama de processos educativos, de formação e de treinamento em instituições e modalidades variadas. Apesar disso, a opção por empregá-la considerou a sua adoção pela legislação maior (o Capítulo III da LDBEN – da Educação Profissional) e pela legislação complementar. Contudo, a utilização do termo “educação profissional” neste trabalho, refere-se especificamente às modalidades de cursos de educação profissional básica, cursos técnicos, de nível médio ou pós-médio, e cursos superiores de tecnologia realizados nas instituições públicas de ensino regular técnico-profissional Enquadram-se nesta categoria Escolas Técnicas ou Agrotécnicas, Centros Federais de Educação Tecnológica e suas Unidades Descentralizadas e Escolas Técnicas vinculadas a universidades. O elemento definidor é a vinculação deste tipo de instituição à estrutura regular de ensino. Não desconheço, todavia, que as terminologias educação profissional, ensino profissional, ensino técnico, ensino profissionalizante, formação profissional, capacitação profissional e qualificação profissional sejam utilizadas, indistintamente, para referir-se tanto ao ensino ministrado nas instituições tipificadas anteriormente quanto a quaisquer processos de capacitação da força de trabalho, de jovens e adultos, ministrados por uma ampla variedade de cursos técnicos, de formação ou de treinamento, com natureza, duração e objetivos diferenciados, por instituições as mais diversas, desde as organizações patronais que compõem o Sistema S, até instituições privadas ou públicas que atuam em áreas de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, instituições comunitárias ou sindicais, departamentos de recursos humanos de empresas, organizações não governamentais etc.
 - 5 O PROEP conta com 125 milhões de dólares do orçamento da União (MEC), 125 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador

(FAT) e 250 milhões de dólares provenientes de empréstimo internacional junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que é o principal financiador externo da reforma.

- 6 Nessa categoria estão contemplados projetos de empresas privadas – quer educacionais ou não -, de associações patronais do campo industrial, agrícola e de serviços e do Sistema S, composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).
- 7 Cabe citar a iniciativa pioneira do Programa de Expansão de Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Estado do Paraná (PROEM), também financiado com recursos do BID, à qual se seguiram diversas experiências estaduais. Essa iniciativa do Governo Estadual do Paraná, na gestão de Jaime Lerner, a partir de 1994, é paradigmática, pois representou um “verdadeiro laboratório para criação e experimentação de alternativas para o Ensino Técnico” conforme o ideário e orientações dos organismos internacionais (FERRETTI, 2000, p. 81).
- 8 O PROEP é ao mesmo tempo um programa de expansão, reordenamento e re-estruturação de instituições de ensino técnico-profissional que apresenta requisitos para a liberação e utilização de recursos pelas instituições candidatas, dentre os quais certas condicionalidades dispostas pelo BID, tais como a separação entre a educação geral da formação profissional, o estabelecimento de parcerias e o progressivo compartilhamento de gestão com a iniciativa privada.
- 9 O PLANFOR foi instituído pela SEFOR/MTb em 1995, sob a denominação de Plano Nacional de Educação Profissional. Esse programa transformou-se na principal intervenção institucional do Ministério do Trabalho na área da educação profissional, visando a “alavancar o atual sistema de educação profissional; aumentar a capacidade institucional de treinamento; promover a empregabilidade da população trabalhadora; e conseguir um avanço conceitual na abordagem da educação profissional” (POSTHUMA, 1999, p. 359-89). As metas para a expansão do sistema de educação profissional no Brasil

previam a evolução do atendimento de 7% da População Economicamente ativa (PEA) em 1996, para 20% em 1999, o que corresponderia ao treinamento anual de 15 milhões de trabalhadores (BRASIL. MTb/SEFOR, 1996). Para cumprir tais metas, a concepção do PLANFOR pretendia a superação das formas tradicionais de educação profissional, mediante a formação de uma Rede Nacional de Educação Profissional que articularia as entidades públicas e privadas atuantes no campo da qualificação do trabalhador. Essa idéia de Rede Nacional, própria do PLANFOR, extrapola a concepção de educação profissional situada no âmbito da escolarização e se encaminha para a constituição de uma espécie de mercado nacional da formação profissional (FIDALGO, 1999).

- 10 Ao chamar para a Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) a responsabilidade sobre a política de formação e qualificação profissional, o MEC não somente extrapolava a sua área de competência – uma vez que essa política é tradicionalmente definida e conduzida no âmbito de atuação do MTb e do setor produtivo – como também, ao apresentar ações e medidas de curto prazo, atropelava a articulação que vinha se dando na Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho, mediante construção tripartite que envolvia a participação de governo – inclusive do próprio MEC –, empresários e trabalhadores (KUENZER, 1997; FERRETTI, 1997).
- 11 Kuenzer (1997), Ferretti (1997) e Cunha (1997) chamam a atenção para a influência exercida por Cláudio de Moura Castro, ex-Consultor do Banco Mundial, funcionário graduado do BID e assessor especial do MEC no governo empossado em janeiro de 1995, nas proposições do Ministério acerca da educação profissional e do papel a ser desempenhado pelas escolas técnicas e CEFETs.
- 12 Aponto como marco inicial da reforma o documento *Planejamento Político-estratégico 1995-1998*, divulgado pelo MEC em maio de 1995.
- 13 Denominadas, por essas organizações, países de baixa e média renda, economias não industrializadas ou países em desenvolvimento.
- 14 Em período anterior, o BID havia participado, no Brasil, do financiamento de dois projetos educacionais, de montantes modestos: em

1967, o Contrato BR-0115, no valor de US\$ 3 milhões e, em 1973, o Contrato BR-0001, no valor de US\$ 16 milhões (BID, 2001, p. 31).

- 15 Dentre os referidos “indicadores de qualificação técnica” constam: “oferta curricular no nível técnico com organização modular, de acordo com os requisitos de capacidade ocupacional para cada caso; redução gradual das matrículas no ensino médio regular; modelo de gestão autônoma e progressiva com participação de empresários e trabalhadores nos seus colegiados; capacidade para executar o Projeto com crescente integração com o setor produtivo através de convênios e parcerias; capacidade de geração de receita própria em função de cursos e serviços oferecidos” (BRASIL. MEC, 2000, p.2).
- 16 Na referência desse documento se esclarece que “esta estratégia foi preparada pelo pessoal da Unidade de Educação do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, sob a direção de Cláudio de Moura Castro, Assessor Sênior sobre Educação”. Segundo o Prólogo, nesse documento “se definem as diretrizes do apoio que o Banco oferece aos programas de capacitação profissional, como atividades independentes e como parte de outros projetos” (BID, 2001).
- 17 Esse tema, com referência especial ao processo de implementação da reforma no Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET-PR, mas sem se limitar ao mesmo, é objeto da pesquisa e tese de doutorado de Lima Filho (2002).
- 18 Em texto, produzido na condição de Assessor Principal em Educação do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID, CASTRO justifica a separação afirmando categoricamente: “A chave para uma conceituação clara da interação entre os conteúdos acadêmicos e profissionais começa por não confundir a necessária interação de teoria e prática [na escola acadêmica] com a possível, porém não necessária interação entre teoria e disciplinas orientadas ao emprego [na escola profissional]” (CASTRO, 2000, p. 12).
- 19 Durante o processo de discussão e negociação em torno do PL nº 1.603/96, em tramitação na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados a partir de março de 1996, o Relator Deputado Severiano Alves (PDT) chegou a receber mais de três centenas de emendas vindas de parlamentares de diversos partidos, de fóruns, conselhos ou

instituições educacionais ou empresariais, de movimentos sindicais, de movimentos populares etc. O caráter polêmico do PL provocara forte reação social contrária, o que se traduzira em pressão sobre a Comissão de Educação e o MEC. Isso fez com que o Executivo solicitasse, em 09 de agosto, antes mesmo da apresentação do Relatório e seqüente votação naquela Comissão, o deslocamento do PL nº 1.603/96 para a Comissão de Trabalho e Serviço Público da Câmara dos Deputados, na qual recebeu a relatoria do Deputado João Mellão Neto, do Partido Liberal. Entrementes, – além da pressão exercida pelos movimentos sociais sobre os parlamentares, manifestações e greves estudantis e docentes –, o trâmite final e eminente aprovação da LDBEN fez com o governo não lograsse levar a termo o seu intento. Após a sanção da LDBEN, o que efetivamente veio a ocorrer em 20 de dezembro de 1996, o MEC solicitou, em fevereiro de 1997, a retirada de tramitação no Congresso Nacional do PL n. 1603/96 e em 17 de abril o Presidente da República baixou o Decreto nº 2.208/97, sob argumento de regulamentação da LDBEN, retomando integralmente o PL nº 1.603/96, cujo teor havia sido rechaçado pela sociedade.

- 20 O PRO-TÉCNICO tem origem no Programa Especial de Bolsas de Estudos (PEBE 7) do MTb, regido pelo Decreto Federal nº 75.781/75, cujo objetivo era “propiciar ensino a trabalhadores sindicalizados [...] seus filhos e dependentes” por meio de bolsas não reembolsáveis, custeadas por convênios entre estabelecimentos de ensino técnico e MTb.
- 21 Estudos sobre a efetividade dos programas PRO-TÉCNICO podem ser encontrados em Lima Filho (1998) e Campello (1999).
- 22 No contexto da reforma atual as Escolas Técnicas Federais estão sendo transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica, passando a ofertar Cursos Superiores de Tecnologia. Em certa medida, esse movimento se assemelha às experiências conduzidas pela Reforma Universitária de 1968 (Lei 5.540) que resultaram na oferta, a partir de 1974, dos cursos de curta duração em Engenharia de Operações pelas Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica em 1978.
- 23 Trecho do discurso de Nancy Birdsall, Vice-Presidente Executiva do BID, em Seminário promovido pelo BID para discutir a reforma da educação na América Latina e Caribe (CASTRO; CARNOY, 1997).

- 24 É o caso, por exemplo, do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa de Educación Superior Técnica no Universitaria (PRESTNU), firmados, respectivamente, com Brasil e Argentina em 1997.
- 25 A Lei nº 5.540/68 previa a implantação de cursos superiores de curta duração como um modelo de ensino superior alternativo. Ao longo da década de 1970 foram realizadas várias experiências de cursos de tecnologia em universidades públicas e privadas, em faculdades de engenharia e, inclusive, em Escolas Técnicas Federais com os cursos de Engenharia de Operação – modalidade de curso técnico superior não universitário – realizados inicialmente nas Escolas Técnicas Federais do Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Ao final daquela década os cursos de curta duração foram extintos e os Cursos de Engenharia de Operação foram transformados em Engenharia Industrial – de duração plena –, dando origem aos primeiros CEFET. Algumas experiências restritas com cursos de tecnologia podem ser localizadas no CEFET-PR e no CENTEC-BA. Uma experiência particular é a do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS), criado em 1976, o qual, vinculado à Universidade Estadual Paulista (UNESP), ministrava cursos de tecnologia em diversas especialidades.
- 26 Os CEFETs do primeiro grupo são os do Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro (criados em 1978) Maranhão (1989) e Bahia (1993). Os do segundo, criados a partir de 1998, no contexto da atual reforma, são os de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Petrolina (PE), Piauí, Campos (RJ), Nilópolis (RJ), Rio Grande do Norte, Pelotas (RS), Santa Catarina e São Paulo.
- 27 É o caso, por exemplo, do CEFET-PR e do CEFET-MG (LIMA FILHO, 2002).
- 28 Uma evolução da oferta de vagas oferecidas pela rede federal de educação profissional após o início da implantação da reforma, com referência particular ao CEFET-PR, pode ser encontrada em Lima Filho (2002).

Referências

- AMIN, S. *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1999.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo, UNESP, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, 1995.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Capacitación profesional y técnica: una estrategia del BID*. Washington, [s.n.], 2001.
- _____. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y Caribe: documento de estrategia*. Washington, [s.n.], 2000.
- _____. *Reforma del sector de educación profesional – Brasil*. Washington, [s.n.], 1997.
- BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.
- _____. *Decreto nº 2.208*, de 17 de abril de 1997.
- _____. *Medida Provisória nº 1.548-28*, de 14 de março de 1997.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Projeto de Lei nº 1.603/96*. Brasília, 1996.
- BRASIL.Ministério de Educação (MEC). *Planejamento político-estratégico 1995-1998*. Brasília, 1995.
- _____. *Exposição de Motivos do anteprojeto de lei da reforma do ensino técnico, de 04.02.96*. Brasília, 1996.
- _____. *Portaria MEC nº 646*, de 14 de maio de 1997.
- _____. *A reforma do ensino técnico*. Brasília, 1977.
- _____. *PROEP – Programa de reforma da educação profissional: orientação às IFETs para a preparação do Plano de Implantação da Reforma*. Brasília, SEMTEC, 1997.
- _____. *O PROEP*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 15. out. 2000.
- BRASIL. Ministério de Educação. Ministério do Trabalho. (MEC. MTb). *Política para a educação profissional: cooperação MEC/ MTb*. Brasília, 1995. 6ª versão preliminar.
- _____. *Reforma do ensino técnico*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação (MTb. SEFOR). *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília, 1995.

- CAMPELLO, A. Acesso e permanência de alunos de escolas públicas nos cursos técnicos do CEFET- *Boletim Técnico do SENAC*, v.25, n.3, set./dez., 1999.
- CASTRO, C. O secundário: esquecido em um desvão do ensino? *Textos para discussão*. Brasília, v.1, n.2, abr. 1997.
- CASTRO, C; CARNOY, M. (Orgs.). *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997.
- CASTRO, C. et al. *Las escuelas de secundaria en America Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*. Washington, BID, 2000.
- CEPAL/UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, IPEA/CEPAL/INEP, 1995.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996.
- CORRAGIO, J. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, L. et al (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, Cortez, 1996.
- CUNHA, L. *Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão*. In: REUNIÃO anual da ANPED. Caxambu, 1997.
- FERRETTI, C. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano 18, n.59, ago. 1997.
- _____. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico. *Educação & Sociedade*. Campinas, ano 21, n. 70, abr. 2000.
- FIDALGO, F. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.
- FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta, 1992.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GIMENO SACRISTÁN, J. *Poderes inestables en educación*. Madrid: Ed. Morata, 1998.
- GOMÉZ-FABLING, C. El BID y la educación superior no universitaria. In: SEMINÁRIO NUEVAS OPCIONES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LATINOAMERICA: la experiencia de los "Community Colleges". Washington: BID, 2000.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: 1998.
- IANNI, O. *Neoliberalismo e neosocialismo*. Campinas: IFCH/ UNICAMP, 1996.

JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo, Ática, 1997.

_____. Globalización y estrategia política. *New Left Review*, Madrid n. 5, nov./dec., 2000.

KUENZER, A. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo, 1997.

LIMA FILHO, D. L. *A reforma da educação profissional no Brasil nos anos noventa*. Tese (Doutorado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

_____. *Políticas compensatórias são alternativas de superação ou manutenção da exclusão escolar?* (o caso do CEFET-PR). In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO - ENDIPE, 9., 1998. , Águas de Lindóia. *Anais...* maio, 1998.

POPKEWITZ, T. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

POSTHUMA, A. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor. In: _____ (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT/TEM, 1999.

SAVIANI, D. *A nova lei de educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHULTZ, T. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

TOFFLER, A. *El cambio del poder*. Barcelona: Plaza y Janés Editores, 1990.

VIDAL VILLA, J. *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*. Barcelona: Icaria, 1996.

WOOD, H. Modernity, postmodernity, or capitalism. *Montly Review Press*, New York, 1998.

The current Brazilian's educational policy and the promotion of the private professional education market

Abstract

This paper investigates the Brazilian vocational educational reform in the nineties. Through the analyses of the educational legislation and the documents written by international agencies, it focus upon the articulation of this policy with the Brazilian State reform and the role of the country in capitalist social relations within the globalization context. It argues that the education al reform, based on the arguments of flexibility, diversification and expansion, promotes alternative or substitute patterns to basic education. The diversification and segmentation of secondary school and higher education creates an ambiguous situation in which the public institutional reduces the offers of regular courses. Besides, they also increase its paid activities aiming at financial supporting. We conclude that this educational reform constitutes an strategy of using public funds to privatize the public institutions and to reinforce the private market of vocational education.

Key words

Educational Policy; State and Education; Vocational Education; Educational Reform.

La actual política educacional brasileña y la promoción del mercado privado de educación profesional

Resumen

En este artículo se investiga el proceso de reforma de la educación profesional en Brasil en los años noventa. Mediante el análisis de la legislación específica y documentos de organizaciones internacionales se pone de relieve los vínculos de la política educativa, el proceso de reforma del Estado brasileño y su inserción en las relaciones sociales capitalistas en el contexto de la globalización. La educación profesional impartida tras la reforma constituye programas alternativos o sustitutos de la educación básica y asimismo produce la diversificación y segmentación social de la enseñanza media y superior. Al paso que las instituciones públicas tienen reducida la oferta de cursos regulares y gratuitos, incrementan sus actividades extraordinarias y mediante el cobro de tasas constituyen estrategias de auto sustentación financiera. Se concluye que la reforma en curso induce en las instituciones públicas un proceso de abandono de la escolarización formal y de su conversión a las prácticas empresariales que visan a la promoción del mercado privado de educación profesional.

Palabras-clave

Política Educacional; Educación y Estado; Enseñanza Profesional; Enseñanza Técnica; Reforma de la Enseñanza.

Domingos Leite Lima Filho
Engenheiro Eletricista e Doutor em Educação.
Av. Vicente Machado, 1187, apartamento 22
- Batel 80.120-011 - Curitiba - Paraná -
Brasil. domingosf@cefetpr.br

Recebido em: 10/02/2001
Aprovado em: 20/04/2001