

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: DA LDB AO PNE

Dr. Lúcio Olímpio de Carvalho **Vieira** – IFRS – Campus Porto Alegre

Dra. Berenice Corsetti – UNISINOS

Resumo

Neste artigo temos como objetivo discutir as políticas públicas para a educação profissional de nível médio, desenvolvidas a partir da promulgação da Lei 9.394/96. Identificamos quatro períodos com diferentes concepções acerca desta modalidade de formação. A partir das análises dos documentos oficiais, da legislação e dos dados sobre a evolução das matrículas fica evidenciado o embate entre diferentes projetos para a educação profissional de nível médio, bem como os processos de descentralização e recentralização do controle desse nível de ensino por parte do governo federal. O desenho que se apresenta para o futuro dessa modalidade de ensino se reforça nas formulações que vem sendo propostas para o PNE em especial àquelas que incrementam o repasse de verbas públicas para as instituições privadas.

Palavras-chave: educação técnica, políticas públicas, história da educação

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: DA LDB AO PNE

1. Introdução

Neste artigo são analisadas as políticas públicas que vêm sendo adotadas para a educação profissional técnica de nível médio, a partir de 1996. São identificados quatro períodos caracterizados pelos modos como o Estado vem operando nessa modalidade de ensino, tendo na legislação e nos mecanismos de financiamento, a base de seu movimento de intervenção.

Os períodos selecionados iniciam com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.354/96 se estendendo até a aprovação da Lei 13.005/14, que estabelece o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Buscamos verificar as relações que essas políticas estabeleceram com os modelos que vinham sendo construídos em nível internacional, por diferentes organismos e suas adaptações aos projetos nacionais.

As análises feitas, na perspectiva dialética, de base histórico-crítica, têm nos documentos legais e nos dados censitários, suas principais fontes de consulta. Dão suporte teórico às considerações aqui elencadas, os trabalhos desenvolvidos por Barroso (2005) e Shiroma (2003), no que se reporta ao fenômeno da regulação como marco referencial para as políticas públicas; por Afonso (2010), na discussão sobre a adoção de práticas próprias do mercado nos espaços públicos, denominada de *quase mercado* e, por Harvey (2010), na abordagem que propõe sobre as atuais políticas quanto ao potencial de submissão da educação para o trabalho aos interesses do capital.

Os estudos permitiram estabelecer as tendências presentes na organização da oferta da formação para o trabalho, expressadas nos modelos de gestão engendrados pelos diferentes governos, com o conseqüente avanço do privado sobre o público e os seus reflexos para a Teoria do Capital Humano¹.

2. Contexto das formulações políticas para a educação profissional

As escolas técnicas profissionais vêm atuando em um cenário de disputas e contradições. Como espaços de excelência na transição entre o sujeito social e o sujeito laboral, estas instituições operam em situações de conflitos, confrontando interesses do Estado, da sociedade e do mercado.

As políticas para este setor têm vivenciado mudanças significativas ao longo dos últimos anos, com destaque às reformulações curriculares e às mudanças nos mecanismos de financiamento, tanto nas suas fontes quanto aos seus beneficiários. Chama a atenção o que parece ser a manutenção de certo padrão com referência aos modelos de gestão, com destaque ao protagonismo do Estado na regulação e controle desta modalidade de ensino, enquanto a tarefa de ofertar os cursos se distribui entre as diferentes dependências administrativas.

A reconfiguração da educação profissional, proposta em 1997, acompanha as análises que vinham sendo desenvolvidas por organismos internacionais quanto à compreensão sobre a separação entre educação geral e a educação profissional. A

¹ 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)

posição do Banco Mundial, na década de 1990, se alterou substancialmente com relação ao que vinha defendendo vinte anos antes². O documento *Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper*, publicado em 1991, explicita o pensamento que veio a se tornar hegemônico, fundamentando a tese sobre a prioridade de direcionar as principais ações dos países emergentes para ensino básico regular, instigando os empresários a assumirem a responsabilidade crescente pela formação profissional. Tanto o reforço indicado ao ensino médio propedêutico quanto os modelos de currículos para o ensino técnico, encontraram resguardo nas resoluções aprovadas nos encontros promovidos pela UNESCO na última década do século passado³.

À medida que se consolidava a democracia e o Brasil buscava reconhecimento internacional, tornava-se relevante que as políticas gestadas nesses fóruns encontrassem respaldo interno. Mas os processos políticos em disputa também exigiam a nacionalização de muitas das medidas propostas. Uma resposta adequada aos interesses locais, num contexto que envolvia interesses geopolíticos, requeria adequações que sinalizasse para a construção de um novo tipo de Estado. Assim, as ideias da retomada à União do controle e planejamento políticos para a formação para o trabalho foram ganhando força.

O Estado gestor experimentou um grande impulso nos países do Terceiro Mundo, entre eles o Brasil, que desde o início dos anos de 1990 vinha construindo o caminho que reforçava o seu papel nas decisões políticas para a educação profissional.

Foi no processo de renúncia ao modelo do Estado Mínimo, que se apresentou como alternativa neoliberal ao Estado do Bem Estar Social, que o país buscou uma terceira via capaz para responder com presteza tanto as demandas sociais quanto as do capital, passando essa diretriz a fazer parte do ideário pós-democratização. Tratou-se de estabelecer o equilíbrio entre os interesses do trabalho e do capital, numa espécie de conciliação que permitia ao Estado maior poder para agir na esfera do social e autorizava o privado a explorar novos nichos nessa mesma área. Portanto, essa prática não significava a estatização e tampouco um protagonismo preferencial, mas acima de

² Na década de 1970 o Banco Mundial defendia a tese de que os países periféricos deveriam modificar os currículos da educação básica, incorporando a formação profissional, como resposta às demandas por mão-de-obra qualificada e superação da pobreza. (Ver Foster, 1992).

³ Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, Tailândia em 1990. Fórum de Educação para Todos, Dacar, Senegal em 2000.

tudo, a adoção de instrumentos de controle e acompanhamento, com a redistribuição da responsabilidade entre os distintos entes administrativos: públicos e privados.

Dentre as práticas incorporadas à formulação das políticas para a educação profissional, ganharam relevo a centralização do controle pela regulação estatal e a adoção de formas de financiamento pelo uso de estruturas de *quase mercado*.

A expressão *quase mercado*, adotada por Afonso (2010), refere-se ao padrão de organização estatal que incorpora procedimentos privados na administração pública. O autor afirma que:

Nesse sentido, a expressão quase mercado (ou semimercado) refere-se 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.) [...] (p. 1144).

Outra característica dessa política foi a transferência às administrações locais das responsabilidades pela oferta de vagas e a organização institucional. A resolução dos problemas passou ao âmbito exclusivo da conformação dos espaços decisórios próprios. A comunidade foi instada a se fazer presente e suas demandas orientadas aos dirigentes das instituições. Ao Estado se reservaria o controle *a posteriori*. Neste contexto, os incentivos financeiros passaram a ser o trunfo para orientar os programas educacionais e as metas definidas no âmbito das macropolíticas oficiais.

No espaço público, especialmente o federal, os gestores incorporam as tarefas de gerenciamento dos resultados escolares, conforme aponta Shiroma, quando afirma que, “os diretores tornaram-se agentes hierárquicos tanto do controle como da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*) da instituição.” (2003, p. 2).

É nesse cenário que o gestor ganhou destaque, pois passa a ser ele o elemento central da construção da hegemonia, na perspectiva de criar as bases materiais e intelectuais de sustentação política desenvolvidas em nível superior. A esses novos gerentes, outrora professores, são concedidas algumas benesses, especialmente sob a forma de representação simbólica.

Ao adquirir autonomia, os estabelecimentos públicos assumem responsabilidades que, conforme sustenta Barroso (2005, pp. 93-97), caracteriza uma das facetas da chamada “Nova gestão pública” cuja marca é o gerencialismo e que se expressa na gestão centrada na escola. O governo exerce controle estratégico instituindo indicadores de qualidade e adotando mecanismos permanentes de avaliação de desempenho.

No que se refere às fontes e destinatários do financiamento público, observamos variações ao longo dos períodos indicados. No primeiro momento, quando do lançamento, em 1997, do Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP), a principal fonte de custeio foi o Banco Mundial, por meio do BIRD⁴. Isso foi possível porque a proposição de reforma presente no Programa se alinhava aos preceitos que vinham sendo desenhados pelo Banco, desde o final da década de 1980. Muito embora, a sua prioridade fosse a educação básica, a proposta apresentada pelo governo brasileiro valia-se de um subterfúgio para garantir os recursos. Anunciavam que a reforma proposta concretizava a separação entre o ensino propedêutico e a formação profissional.

Em 2003 as fontes internacionais foram substituídas por recursos exclusivamente nacionais e destinados às instituições públicas. Há, no entanto, um lapso temporal de 4 anos (2003-2007), de ausência de dinheiro novo, cujas consequências veremos adiante.

A partir do início do novo milênio, aproveitando os momentos de expansão e deslocamento do capital, o país desenvolve múltiplas formas de redistribuição de renda, acompanhando aquilo que vinha ocorrendo em outros países com o mesmo padrão de acumulação. Destacam-se as políticas que privilegiam ações de caráter assistencialista, tais como a garantia de gratuidade nos cursos profissionalizantes, concessão de bolsas, auxílio alimentação e transporte para os alunos e salários complementares para professores atuarem em determinados programas de interesses governamentais. Também estão as ações de interiorização de instituições públicas de ensino, resguardando os compromissos políticos locais, sem que isso tenha significativos impactos na formação dos trabalhadores.

⁴ BIRD: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. As fontes de financiamento previstos no programa se dividiam em 50% do BIRD, e os demais 50% divididos entre o Ministério da Educação e o (Fundo de Amparo ao trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego FAT/MTE).

Dois aspectos merecem destaque. Um 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 e serviços, o que conferia significativo impacto sobre arrecadação de tributos como apontam os estudos de Harvey (2010), com repercussão política direta.

Esse conjunto de ações colocou as escolas como importante moeda de troca, na consolidação das políticas públicas tanto sob os aspectos vinculados a apoio políticos partidários quanto do empresariado nacional.

No rumo das reformulações, ganha espaço a política de transferência de recursos públicos às instituições privadas, permitindo que essas passem a operar com desenvoltura na oferta dos cursos técnicos, em diferentes modalidades. Agem na perspectiva de atender às expectativas das novas formas de acumulação do capital abrigando, no espaço dos serviços públicos, as atividades privadas.

Essa política foi sendo desenhada a partir do final da década de 1990, inicialmente no formato de financiamento público para a implantação das escolas, com posterior automanutenção, o que incluía a tarefa de ofertar vagas gratuitas, tanto nas instituições públicas como as privadas. Foi essa uma das características chave do PROEP, cujos objetivos eram criar uma poderosa rede de instituições privadas de caráter comunitário, reforçar o sistema S⁵, enquanto que no espaço público reservava às escolas estaduais as tarefas de formação para o trabalho, porém nos mesmos moldes adotado para a esfera privada.

Já na primeira década do século XXI, o aspecto regulador do Estado se viu reforçado. As metas passaram a ser a quantidade de vagas; a interiorização das instituições, independente do potencial de trabalho/emprego; o atendimento dos interesses políticos locais e a transferência de responsabilidade ao setor privado pela formação de seus recursos humanos, sustentado pelos recursos públicos. O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172/2001 aponta a educação profissional como uma necessidade genérica e um direito complementar à educação básica, indicando a importância de sua integração com a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Não há indicação, a exemplo da LDB, sobre a quem caberá a responsabilidade sobre a oferta e, tampouco, sobre as fontes de financiamento, deixando a questão em aberto.

⁵ Sistema S: se refere principalmente ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

Em 2008, temos a criação dos Institutos Federais que vão se transformando paulatinamente em instituições de ensino superior não universitário, fragilizando os cursos técnicos de nível médio, substituídos pelos cursos tecnológicos ou pelos cursos aligeirados de qualificação profissional, cujo ápice se dá em 2011, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O PNE⁶ de 2014, produto de um longo debate, sofreu inúmeros reveses durante o processo de construção. A CONAE⁷, prevista para ocorrer no início de 2014, já havia acumulado as discussões produzidas nos debates regionais. A sua transferência, por decisão do MEC, para o final daquele ano, portanto após a aprovação da Lei que estabeleceu o novo PNE, enfraqueceu a ação das entidades representativas a sociedade, na formulação da lei.

A Lei aprovada incorpora as teses da transferência de recursos públicos às instituições privadas, reforçando a conversão dos serviços públicos em capital potencial, isto é, a educação convertida em capital humano, prometendo o desenvolvimento individual e social e, portanto assimilável pelo próprio capital.

Na prática, o conjunto de ações acabou por transformar a educação profissional em mercadoria, mas não apenas como algo a ser adquirido pelo sujeito no seu interesse, mas por transformar o direito público em um serviço a ser “vendido” pelo setor privado, inclusive e especialmente ao próprio Estado, que passa a regular os serviços.

Disputas e concepções: os diferentes períodos

Os quatro períodos destacados no estudo expressaram os diferentes momentos de construção das políticas públicas para a educação profissional. O primeiro, que inicia em 1996 e prolonga-se até 2004, tem no Decreto 2.208/97 o seu marco regulatório. Suas ações se materializaram pelo PROEP; o segundo período, entre 2004 e 2007, assinala o momento de resistência e tensão, uma tentativa de contrarreforma. Seu balizamento jurídico consiste no Decreto 5.154/04, instrumento com pouca força para reorientar as políticas já implantadas. De 2008 a 2011, temos a reconfiguração das forças internas no governo, com o estabelecimento de uma nova maioria, cuja consequência mais marcante foi a forte presença do Estado na definição das políticas gerais para o setor.

⁶ Este PNE deveria ser aprovado em 2010 para entrar em vigor no ano seguinte.

⁷ CONAE – Conferência Nacional de Educação. No período em discussão tivemos a realização da conferência em 2010 e a em 2014.

Suas principais ações foram a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), o Programa Brasil Profissionalizado e o chamamento ao Sistema S para ampliar a atenção à qualificação profissional. Por fim, um novo ciclo se inicia em 2011, consolidando as novas formas de regulação do sistema educacional para a formação para o trabalho. Ação consistente é adotada com o lançamento do PRONATEC. Este programa redefine os papéis das diferentes dependências administrativas na oferta da educação profissional, e estabelece o fluxo de recursos públicos ao setor privado e prioriza os cursos de curta duração como padrão de qualificação para o trabalho.

No primeiro período são introduzidas várias modificações no modelo dos cursos de formação profissional: ganha importância o ensino técnico de nível médio e os currículos passam a ser estruturados de acordo com as competências próprias do mundo do trabalho.

Fortemente influenciado pelos colóquios internacionais como o encontro *Education for All*, acontecido em Jomtien, no ano de 1990 e pelas conferências realizadas entre 1993 e 1996 cujos resultados foram registrados no Relatório Delors, ambas patrocinadas pela UNESCO, o ensino profissional brasileiro experimenta uma das mais profundas transformações da sua história, com o lançamento do PROEP.

O modelo curricular entra em estreita sintonia com os interesses de um mercado potencialmente modernizado, que incorpora tecnologia tanto em termos de maquinário quanto na gestão, além de um conjunto de medidas adotadas no que se refere à avaliação apontando para a retomada do ideário do Capital Humano.

O programa previa tanto a implantação de novas unidades escolares como a sua modernização. Após o aporte inicial de recursos àquelas instituições que se ajustassem aos princípios definidos na nova política, a sua manutenção passava à administração local. As instituições privadas eram obrigadas a manter 50% das vagas gratuitas enquanto as escolas públicas deveriam oferecer serviços à comunidade para cobrir seus custos de manutenção.

Mais do que um programa de financiamento da expansão, a reforma inseriu significativas transformações nos currículos dos cursos técnicos. As competências definidas em 20 áreas profissionais passaram a organizar os cursos técnicos de nível médio, tornando-se sinalizadoras do perfil profissional dos egressos.

Na sua construção, essa política trouxe para o cenário diferentes personagens: “sindicatos, associações comunitárias, organizações não governamentais” (MEC, 2003),

bem como redefiniu “as responsabilidades no campo da gestão e do financiamento da educação profissional e tecnológica” (MEC, 2003). A educação profissional técnica ganhou novo status: o ensino propedêutico foi separado do ensino profissional, extinguindo os últimos resquícios da Lei 5.692/72.

Um dos aspectos a ser ressaltado foi a grande aposta que houve na construção de uma rede de escolas comunitárias. Essas deveriam ser as principais responsáveis pela formação profissional. Inúmeras instituições com este perfil foram contempladas com recursos do programa.

As escolas federais também foram premiadas com esses recursos, inclusive com a criação de novas unidades, mas já direcionadas para os cursos superiores de tecnologia, bacharelados nas áreas de engenharia e licenciaturas. Cerca de 20 escolas federais foram transformadas em CEFETs.

Tratou-se de um programa robusto, bem estruturado e, apesar das dificuldades operacionais verificadas inicialmente, se impôs no curto espaço de tempo. A rede federal e as escolas do sistema S foram as que mais rapidamente se adaptaram às inovações. As escolas estaduais mostraram timidez na captação de recursos com inconsistências de diferentes ordens na reorganização curricular.

A aposta do governo à época foi especialmente nas instituições comunitárias de ensino⁸ e partia do pressuposto de que as mesmas permitiriam um relacionamento mais estreito entre os interesses sociais e empresariais e maior controle público sobre o processo, em especial nos seus resultados (Brasil, 2002) envolvendo a sociedade na sua gestão, incluindo os governos locais.

A partir de 2003, com a vitória do governo de oposição, as inúmeras discussões promovidas no âmbito do MEC, nos diferentes encontros e seminários, realizados entre esse ano e 2004, as proposições de revogação do Decreto 2.208/97, de reintegrar os currículos propedêuticos com o profissional e a redefinição dos currículos profissionalizantes de competências para qualificação, não conseguiram encontrar eco suficiente e tampouco consenso capaz de operar um novo ordenamento legal. Apenas em meados de 2004 esse Decreto é substituído por outro, o Decreto 5.154/04 que tem como principal modificação a autorização para que os estabelecimentos, que assim o desejassem, oferecessem ensino médio integrado ao ensino profissional.

⁸ A definição de escola comunitária foi se alterando desde a LDB de 1996. Ver artigo 20 da Lei 9394/96, Lei nº 11.183 de 05 de outubro de 2005 e Lei nº 12.020, de 27 de agosto de 2009.

Passados nove anos da sua aprovação, menos de 20% das matrículas da educação profissional estavam neste formato, sendo praticamente toda sob a responsabilidade da Rede Federal e dos estados do Paraná, Ceará e Bahia.

O segundo período, que iniciou em 2004 e se estendeu até 2007, configura um

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
-----	---------	----------	-----------	---------	-------

momento de convulsão e transição. Tal crise resultou na queda acentuada na oferta de educação profissional técnica de nível médio, com destaque à presença da Rede Federal. Isso fica evidenciado quando analisamos a tabela 1.

O rápido crescimento da oferta de vagas nas diferentes instâncias, sejam públicas ou privadas, entre 2001 e 2004, contrasta com a estagnação observada entre os anos 2004 e 2007 com consequências que se estendem até 2008. Na Rede Federal a sua recuperação só se dá a partir de 2009.

Podemos verificar que entre 2004 até 2008 há praticamente uma paralisação na oferta de cursos técnicos de nível médio. Esse período coincide com a ausência de qualquer programa federal de financiamento para o setor.

As disputas ideológicas que se sustentavam na crítica aos currículos por competência e à dependência dos organismos internacionais acabaram contribuindo para o esvaziamento dos cursos técnicos de nível médio, já que tinham, como norte, a reedição do ensino médio *curricularmente* integrado à formação profissional de caráter geral.

Tabela 1 - Matrículas na educação profissional técnica de nível médio no Brasil, total e por dependência administrativa, de 2001 a 2013.

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
2012	105.828	330.174	20.317	607.336	1.063.655
2013	110.670	307.491	19.392	665.108	1.102.661

Fonte: Censo escolar/Inep/MEC

Momento crucial na disputa por uma nova hegemonia foi a realização da Conferência Nacional de Educação Técnica e Tecnológica, em Brasília, no ano de 2006, que contou com mais de mil participantes. Embora anunciada como a primeira de uma série de conferências, o encontro foi incapaz de estabelecer primazia para os programas que vinham sendo gestados no ambiente do MEC. O evento acabou frustrando seus organizadores e, a partir de seus resultados, o governo desiste de patrocinar mais encontros para tratar do tema.

O debate travado interna e externamente ao governo leva a rupturas importantes e afastamento de boa parte dos acadêmicos que vinham defendendo novas propostas. Disso não resultou o estabelecimento imediato de uma nova hegemonia. Enfrentaram-se, a partir daí, os grupos da esquerda “histórica”, que acreditava na construção de um projeto de escola que tivesse o trabalho como princípio educativo nos moldes gramscianos ou ainda na escola “politécnica” de Krupuskaia⁹, com o grupo pragmático da “neo-esquerda” que ganhavam força no seio do governo. Para esses últimos era hora de retomar a oferta de cursos associados às requisições do mercado. Para isso seria necessário que as instituições tivessem agilidade na formação dos trabalhadores,

⁹ Krupuskaia, esposa de Lenin, foi a membro do governo Bolchevique e teve importante influência na formulação da política para a educação na URSS logo após 1917.

respondendo de forma célere à busca por mão-de-obra qualificada e respondessem à crescente demanda patrocinada pelos novos ingredientes populacionais decorrentes, tanto da elevação geral da escolaridade, que vinha sendo experimentada desde a década de 1980, quanto aos novos incluídos, resultado das políticas econômicas de estabilização da moeda, da distribuição de renda e aumento dos níveis de emprego. Tornava-se urgente e necessário criar outras opções de formação distintas das universidades.

O início do deslinde para a crise começou em 2007, com o lançamento do Programa Brasil Profissionalizado. Este programa tinha três propósitos. O primeiro se referia a forma de financiamento. A partir de então os recursos seriam exclusivamente nacionais. As fontes eram o MEC, o FAT/MTE e o BNDES, e eram direcionados exclusivamente às escolas públicas estaduais. O segundo expressava a disputa interna pela regulação da oferta da formação profissional, cuja pretensão inicial era de impor aos governos locais as políticas emanadas do poder central. A exigência era pela concessão exclusiva de recursos aos estados que adotassem a oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio. O terceiro consistia na crença que a questão da educação para o trabalho, em seu sentido *lato*, era tarefa do governo federal e que caberia às unidades federadas cumprir suas determinações, além de servir de balizamento para as instituições privadas. Portanto, o programa constituir-se-ia em um caminho de retomada do comando político central cujo principal recurso de pressão seria o financeiro.

A contrapressão exercida pelos gestores estaduais sobre o próprio Ministro da Educação, contra as exigências da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC), culminou, no início de 2008, com a orientação do Ministro pela retirada dos dispositivos impositivos.

O terceiro compromisso não se dava de forma pacífica visto que parcela importante dos gestores do MEC defendia que a formação para o trabalho não poderia se confundir com a formação para o mercado. A formação para o mercado deveria ser atribuição dos empresários, que seriam os diretamente interessados pela preparação de sua mão-de-obra.

Frente às inúmeras dificuldades internas, o programa inicial acabou fracassando, perdendo a razão da sua manutenção no formato original. Suas consequências foram muito pequenas, com poucos estados sendo beneficiados de forma significativa.

O novo quadro exigiu por parte do Governo Federal uma nova estratégia, dessa vez com o foco na sua própria rede. No entanto, os setores pragmáticos aproveitaram a

chance para o lançamento de um novo programa, dessa vez muito mais consistente, construído no âmbito do governo central. O lançamento dos Institutos Federais (IFs) marcou nova reviravolta na formulação das políticas para a educação profissional, associando tanto a visão que já era consenso no governo, sobre a necessária centralização das políticas para o setor e também como solução para assimilar os novos contingentes populacionais - os “novos inseridos” socialmente que pleiteavam espaços nos cursos superiores.

Os Institutos surgiam marcando o início do terceiro período. O governo anunciava muitos recursos financeiros para a sua consolidação. Essa promessa levou os dirigentes da maioria das escolas técnicas federais a abrirem mão do *status* que já tinham adquirido para aderirem ao novo projeto. Exceção feita ao CEFET do Paraná, que havia conquistado o direito de se transformar em Universidade Tecnológica e os CEFETs do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, que se negaram a aderir ao projeto Instituto Federal, reivindicando o mesmo caminho seguido pelo Paraná.

A criação dos institutos, acima de tudo, encerrava uma ação que tinha vários objetivos. Criar uma instituição de nível superior de caráter não universitário para dar conta da crescente tensão por mais vagas nas universidades públicas, assemelhando-se ao Community Colleges americanos; estabelecer uma política de expansão com a distribuição das suas unidades por critérios que consagravam os interesses políticos regionais e deslocar o debate sobre os currículos para fora do ambiente da rede.

A manutenção da oferta de 50% das vagas para o ensino técnico de nível médio integrado ao ensino médio propedêutico pelos IFs aparentemente tratou-se apenas de uma concessão, pois seus resultados tem sido pífios. Parte significativa dos novos cursos é de nível superior ou técnico não integrado. O ensino médio integrado à formação profissional, dentro do total de matrículas do ensino médio, não ultrapassou 3,5%.

Esse projeto, de forma diferente do PROEP, não se propôs a grandes debates pedagógicos. Centrou-se em dois aspectos: a centralização do poder e a distribuição das tarefas entre os entes públicos e privados pela oferta de vagas. Mesmo sendo programa exclusivo da Rede Federal, o seu formato já anunciava os cursos tecnológicos e as licenciaturas como prioridades, com a redistribuição das demais modalidades, preferencialmente para o Sistema S.

O último período em foco é assinalado pela criação do PRONATEC, em 2011. Tal programa consolidou o ingresso do país no modelo gestão pública de caráter

privado e o exercício do *quase mercado* na oferta de serviços público, porém com algumas particularidades que o distingue daquelas modificações que iniciaram em 1997.

Os mecanismos do *quase mercado* não se limitaram à transferência de serviços públicos, em especial a educação, à exploração privada. Passaram pela adoção de preceitos privados na gestão das próprias instituições estatais.

Isso veio se expressando pela ampliação da oferta de vagas gratuitas, não mais públicas, por diferentes mecanismos. No espaço privado, visou à transferência de recursos públicos diretamente àquelas instituições, desde que comprometidas com o modelo previamente definido no âmbito do governo central. As instituições de ensino do sistema S adquiriram autonomia plena para criarem seus cursos, sem mais a necessidade de autorização prévia do Ministério da Educação. Os cursos oferecidos foram prioritariamente de curta duração, com vistas à qualificação para tarefas específicas.

No PRONATEC os alunos foram contemplados com diferentes bolsas para estudar nessas escolas. Por sua vez o governo repassa os recursos para que as mesmas se remunerem. Trata-se, em resumo, de compra de vagas pelo governo junto às empresas privadas que atuam na formação profissional, espécie de *voucher* com destino previamente definido.

Os recursos repassados pela União ao sistema S a partir de 2011, na ação denominada “Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica”, que corresponde ao PRONATEC, confirma a opção desse sistema como o principal ofertante dos cursos de qualificação profissional e de cursos técnicos de nível médio, especialmente subsequente ao ensino médio.

A partir de 2013 o governo anunciou a pretensão de estender tais benefícios ao conjunto dos estabelecimentos privados.

A tabela 2 apresenta a transferência de recursos federais para as principais entidades do sistema S no período de 2011, ano de lançamento do PRONATEC até 2013.

O discurso da Presidente Dilma, no dia 3 de fevereiro de 2014, disponível no portal da Agência Brasil, reforça a tendência para a educação profissional nesses moldes.

A presidenta Dilma Rousseff disse hoje que o Pronatec já conta com 5,7 milhões de matrículas, das quais 4 milhões feitas nos cursos de qualificação profissional e 1,7 milhão, nos cursos técnicos. “Até o final do ano, vamos chegar aos 8 milhões

de matrículas que tínhamos nos comprometido quando lançamos esse programa”.
(agenciabrasil.ebc.com.br/)

Verifica-se um incremento de quase de 1.700% nos recursos, sendo que a maior parte foi direcionada ao SENAI e ao SENAC. Os cursos de curta duração representaram algo próximo a 80% da oferta.

Tabela 2 – Transferência de recursos públicos federais ao sistema S

Ano	SENAI	SENAC	OUTROS*	TOTAL
2011	125.517.511,00	82.744.193,00	-	208.261.704,00
2012	807.426.331,00	366.859.733,50	50.820.500,00	1.225.106.564,50
2013	1.161.133.060,00	719.096.760,00	184.791.250,00	2.065.021.070,00
Total	2.094.076.902,00	1.168.700.686,50	235.611.750,00	3.498.389.338,50

*SENAR e SENAT

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em:
www.portaltransparencia.gov.br

No âmbito das instituições públicas federais as características do *quase mercado* foram mais sofisticadas. Além da transferência de recursos para as escolas, o programa também permitiu que se fizesse diretamente aos professores. No entanto, convencionou-se que as modalidades de cursos rápidos ou não, desde que enquadrados como PRONATEC, constituíam-se em atividades extraordinárias, o que permitia o pagamento de forma excepcional. Além disso, essas instituições também foram autorizadas a contratar, de forma precária, profissionais para atender os cursos aos quais não havia professores disponíveis no próprio quadro.

O novo Plano Nacional de Educação, aprovado em junho de 2014, após um atraso de 4 anos, diferentemente do anterior, materializa a tendência apontada de uma crescente presença das instituições privadas no cenário da educação profissional. As metas 11 e 12 ilustram esta situação:

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Considerações Finais

A análise dos quatro períodos sob os aspectos da disponibilidade de recursos, das relações entre o Governo Federal e o setor público e o setor privado e ainda, sobre o papel que essa modalidade de ensino deveria assumir, leva as seguintes conclusões.

O primeiro período fixou o momento no qual o estado nacional transfere aos entes federados e às instituições privadas, a responsabilidade pela manutenção e expansão da oferta dos cursos técnicos de nível médio. Ao governo central caberia a criação das condições iniciais e o acompanhamento e avaliação dos programas. O currículo estava fortemente associado ao mercado de trabalho e aos processos de desenvolvimento econômico. Estabelecia a separação entre o ensino médio regular e a formação técnica. Às instituições empresariais do sistema S, era exigida a ampliação da oferta da formação profissional. Os CEFETs foram reorientados para ofertarem cursos superiores de tecnologia, licenciaturas nas áreas das ciências exatas e engenharias. A oferta de formação básica, que prescindia da escolarização, prevista no decreto 2.208/97, passava a ser uma exigência às instituições de ensino contempladas com recursos do PROEP, algo que as escolas públicas não conseguiram assumir.

No segundo período temos a busca da recuperação do Estado na oferta direta dos cursos técnicos. Os CEFETs e demais escolas federais foram instigados a ampliar a oferta dos cursos técnicos na forma integrada. A educação profissional técnica de nível médio assumiu um caráter fortemente de políticas compensatórias, mais voltadas à inclusão social, menos preocupadas com a inserção profissional. Os currículos passaram a ter pouca conexão com programas de desenvolvimento econômico e deviam ser oferecidos preferencialmente na forma integrada ao ensino médio regular. Foi criado um programa de financiamento direcionado exclusivamente para unidades federadas desde que aderentes aos programas federais. O Sistema S foi responsabilizado pela oferta da qualificação profissional gratuita, por metas definidas em acordo nacional, sendo

permitido que, cumprida a meta, pudesse continuar cobrando por outros cursos técnicos e tecnológicos.

O terceiro período consistiu na consolidação da retomada da política de criar uma poderosa rede de escolas federais cujo objetivo fundamental era o de expandir a oferta de cursos superiores não universitários. Tratava-se da retomada das políticas inauguradas em 1997, com o diferencial referente ao privilégio pela criação de escolas comunitárias, que foi substituído pela oferta privada. A expressão legal dessa modificação fica explicitada na modificação do Art. 20 da LDB, proposta pelo governo em 2009, alterando o conceito de escola comunitária para abarcar toda e qualquer instituição educacional.

No quarto período o governo federal concentrou o poder de definir as políticas para o setor. Assumiu a gestão do processo, passando, via PRONATEC, a “comprar os serviços” de educação profissional sob duas formas: das instituições privadas, incluindo o sistema S (uma espécie de charter school parece começar a tomar forma) e da própria rede pública. No caso dos estabelecimentos Federais, o processo foi 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 foram convidados a assumirem parte dessa oferta por meio dos mesmos mecanismos que serviam aos institutos privados. Os currículos não eram definidos a priori, mas permitiam uma leitura de que o principal mote seria a relação formação-trabalho-mercado. O modelo de oferta, com currículo integrado ou subsequente perdeu a centralidade. O PRONATEC passa a financiar basicamente os cursos de qualificação profissional, de curta duração e cursos técnicos subsequentes ou concomitantes ao ensino. Paulatinamente assume o papel que tinham os programas PLANFOR (1996) e PNQ (2003), que eram voltados ao financiamento dos cursos de qualificação profissional, desvinculados da escolarização e sob a responsabilidade das comunidades locais (Prefeituras, sindicatos, ONG, etc.).

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?

Referências

- 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.
- BARROSO, João. **Políticas Públicas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, n. 120-A, p. 1, 25 jun., 2014. Seção 1.
- 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.
- HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- SHIROMA, E. O. **Profissionalização e gerencialismo na educação**. Revista do SINPEEM, São Paulo, p. 24-27, 2003.
- WORLD BANK, **Vocational and Technical Education and Training**. The World Bank, Washington, D.C, 1991.