

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

Josué Vidal Pereira

**O FINANCIAMENTO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL,
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

Goiânia-GO

Julho/2018



**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

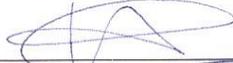
Nome completo do autor: Josué Vidal Pereira

Título do trabalho: O financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

3. Informações de acesso ao documento:

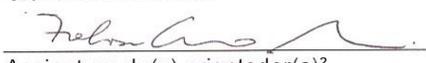
Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



 Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:



 Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 25 / 08 / 2018

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

Josué Vidal Pereira

**O FINANCIAMENTO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL,
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

Trabalho apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFG, na linha de Pesquisa “Estado, Políticas e História da Educação” sob orientação do Professor Dr. Nelson Cardoso Amaral, como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Goiânia-GO

Julho/2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Vidal Pereira, Josué

O financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica [manuscrito] / Josué Vidal Pereira. - 2018. CCLXXVI, 276 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral .

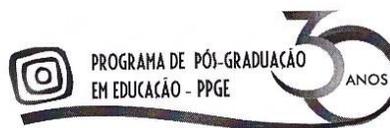
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2018. Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, mapas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2. Financiamento. 3. Educação Profissional. I. , Nelson Cardoso Amaral, orient. II. Título.

CDU 37

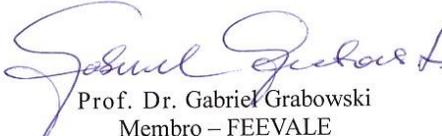
Faculdade
de Educação

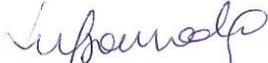


ATA DA REUNIÃO DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA DE TESE DE JOSUÉ VIDAL PEREIRA – Aos seis dias do mês de julho do ano de dois mil e dezoito (06/07/2018), às 11h, reuniram-se os componentes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **Nelson Cardoso Amaral**, orientador, doutor em **Educação** pela UNIMEP; Prof. Dr. **José Marcelino de Rezende Pinto**, doutor em **Educação** pela UNICAMP; Prof. Dr. **Gabriel Grabowski**, doutor em **Educação** pela UFRGS; Prof. Dr. **Luiz Fernandes Dourado**, doutor em **Educação** pela UFRJ e Prof^a. Dr^a. **Maria Margarida Machado**, doutora **Educação: História, Política e Sociedade** pela PUC-SP para, sob a presidência do primeiro e, em sessão pública realizada nas dependências da Faculdade de Educação, procederem à avaliação da defesa da tese intitulada: “**O financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.**”, em nível de Doutorado, área de concentração em **Educação**, de autoria de **Josué Vidal Pereira**, discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. A sessão foi aberta pelo presidente da Banca Examinadora, Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral, que fez a apresentação formal dos membros da Banca. A palavra, a seguir, foi concedida ao autor da tese que, em 30 minutos, procedeu à apresentação de seu trabalho. Terminada a apresentação, cada membro da Banca arguiu o examinando, tendo-se adotado o sistema de diálogo sequencial. Terminada a fase de arguição, procedeu-se à avaliação da defesa. Tendo-se em vista o que consta na Resolução nº 1537/2017 do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC), que regulamenta o Programa de Pós-Graduação em Educação e procedidas às correções recomendadas, a tese foi **APROVADA** por unanimidade, considerando-se integralmente cumprido este requisito para fins de obtenção do título de **DOCTOR EM EDUCAÇÃO** pela Universidade Federal de Goiás. A conclusão do curso dar-se-á quando da entrega da versão definitiva da tese na secretaria do Programa. Cumpridas as formalidades de pauta, às 15h a presidência da mesa encerrou esta sessão de defesa de tese e, para constar, eu, Marizeth Ferreira Farias, secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação, lavrei a presente ata que, depois de lida e aprovada, será assinada pelos membros da Banca Examinadora em três vias de igual teor.


Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral
Presidente – PPGE/ FE/UFV


Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto
Membro – USP/RP


Prof. Dr. Gabriel Grabowski
Membro – FEEVALE


Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado
Membro – PPGE/FE/UFV


Prof^a. Dr^a. Maria Margarida Machado
Membro – PPGE/FE/UFV

Dedicatória

À minha mãe, Veronília Vidal Pereira, e ao meu pai, Francisco Assis Pereira, por existirem e, por terem cuidado da minha educação, mesmo em situações adversas, com extremas contingências financeiras, típicas da maioria das famílias brasileiras que vivem do trabalho.

In memoriam de Valdeci Ferreira Barros, pela eterna amizade e generosidade.

Agradecimentos

A elaboração de uma tese de doutoramento, constitui-se num gratificante, porém, exaustivo processo formativo que envolve esforço individual e coletivo. Sem a colaboração de um sem número de pessoas, os desafios de ordem teórica, empírica e emocional jamais seriam superados. Registra-se abaixo os nomes das pessoas que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa, ficando aqui a o sentimento de profunda gratidão do pesquisador.

Ao meu orientador Dr. Nelson Cardoso Amaral, maior influenciador da minha opção pela pesquisa no campo de financiamento da educação. Pela generosidade no processo de orientação, pelo zelo, pelo respeito à autonomia do pesquisador, pelo acolhimento amigável.

À professora Dr^a Lúcia Maria de Assis, pelo acolhimento, pela boa prosa e pelo café.

À professora Dr^a Maria Margarida Machado, primeira orientadora antes da definição do objeto. Pelas contribuições desde a qualificação e na defesa desta tese.

Aos professores, Dr. José Marcelino Pinto, Dr. Gabriel Gabrowski e Dr. Luiz Fernandes Dourado, pelas orientações desde o momento da qualificação, fundamentais para a elaboração final desta tese.

Ao professor Dr. José Adelson da Cruz – *in memoriam*, pelas valiosas contribuições na minha formação como professor e pesquisador.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFG, em especial às professoras Dr^a Mirian Fábria Alves, Dr^a Maria Emília de Castro Rodrigues e Dr^a Anita Cristina Azevedo Resende, e aos professores Dr. João Ferreira de Oliveira e Dr. Jadir de Moraes Pessoa, pelos inesquecíveis e proveitosos momentos de aprendizagens.

À professora Dr^a Sandra Valéria Limonta, pela urbanidade, pelo espírito público na condução da coordenação do PPGE/UFG.

Aos servidores Técnico-Administrativos e Estagiários do PPGE/FE-UFG, pelo pronto atendimento às solicitações dos acadêmicos.

Aos colegas da 13^a turma do PPGE/UFG, em especial à Juliana Guimarães, à Denise Lima e Sebastião Cláudio Barbosa, pelos momentos de aprendizagem, compartilhamento e descontração, pela amizade.

Ao Instituto Federal de Goiás, pela concessão do afastamento para que eu pudesse me dedicar exclusivamente às atividades do doutorado.

Aos colegas da Coordenação de Ciências Humanas e Filosofia do IFG.

À professora Sônia Lobo, pela contribuição na leitura e sugestões na fase do pré-projeto.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Educação e Formação de Trabalhadores – NUPEEFT.

Aos meus pais.

Aos meus irmãos, Davi, Elias, Jerse e Esequiel.

Aos sobrinhos, sobrinhas e cunhadas.

À minha irmã Mirian e minha sobrinha Sophya, por todo o apoio ao longo do curso.

A toda a família pelo apoio emocional e afetivo, e pela torcida pelo êxito do trabalho.

Aos amigos:

Getúlio Chartier, pelo compartilhamento das expectativas e angústias, pelos ouvidos.

Flávio Leite Costa, pelas conversas, pela partilha das leituras, pela torcida.

Mara Franco Sá, pelas valiosas contribuições ao longo de todo o curso, pela amizade que começou no primeiro ano de doutoramento.

Jorge Ricardo Arantes Borges, Sandro Camargo, André Vasquez, Maria José Chartier, pela distração nos jogos de chispa, pela torcida.

Maria do Socorro de Jesus Oliveira, Michele O. Mendonça, Elida C. Jorge, Roberto Pizarro, Estevão Tosetto, Mad'Ana Desirée R. Castro, Edmar Victorino e Fabiana Ramos dos Santos, Nívea Menezes e Taís Maia pela amizade, pelas prosas e pela torcida.

Lídia Leal e Taíse Quadros pelas trocas e pelas boas vibrações.

Enfim, a todos os amigos que de algum modo contribuíram para que este trabalho fosse finalizado.

Muito obrigado!

Mas, para viver, é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais. O primeiro fato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitem satisfazer essas necessidades, a produção da própria vida material; e isso mesmo constitui um fato histórico, uma condição fundamental de toda a história que se deve, ainda hoje como há milhares de anos, preencher dia a dia, hora a hora, simplesmente para manter os homens com vida.

(MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *In Ideologia Alemã*)

PEREIRA, Josué Vidal. 2018. Financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 276 folhas (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

RESUMO

Esta tese tem por objeto o Financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre os anos de 2009 e 2016, de modo a identificar as lógicas e tendências que constituem o financiamento da EP no país. Trata-se de um estudo exploratório realizado através de análise documental e bibliográfica. Apresenta-se os momentos mais importantes da história e do financiamento da modalidade no Brasil, tomando como referência os estudos de Celso Suckow da Fonseca (1986), Luiz Antônio Cunha (2005) e Silvia Maria Manfredi (2002). Analisa o processo de mudanças pelas quais passaram as sociedades a partir da década de 1970, com a superação do fordismo e o advento do modelo flexível de acumulação. A partir de Francisco de Oliveira (1998), Ricardo Antunes (2015) e David Harvey (2014), mostra que a reestruturação produtiva associada às políticas de orientação neoliberal e à dinâmica da globalização impactaram profundamente a sociedade contemporânea, sobretudo com o advento do desemprego estrutural. A análise acerca dos programas de EPT no contexto pós-LDB, indica que estes são direcionados sobretudo para um grande público excluídos das oportunidades efetivas de escolarização e formação profissional, se revestindo mais em políticas de certificação do que na necessária inclusão sócio-laboral. Por meio desses programas foram carreadas vultosas somas de recursos financeiros para entidades não públicas, desprovidas de compromisso com o bom uso dos recursos públicos e muito menos com a qualidade formação ofertada. Quanto ao financiamento da RFEPCT, a análise evidencia tendências de ampliação progressiva na aplicação dos recursos do fundo público federal entre os anos de 2009 e 2014, que resultou na ampliação física e na consistente expansão do atendimento em todos os níveis e modalidades no conjunto da RFEPCT. Nesse período observou-se a elevação do gasto médio e do custo médio por aluno da Rede, que decorre do aumento dos recursos em investimentos para a construção de novas edificações relacionadas à expansão, mas também de implantação de uma consistente política de assistência estudantil, bem como políticas de planos de cargos e salários dos servidores docentes e técnico-administrativos. Nos anos de 2015 e 2016 constatou-se uma tendência de retração dos recursos da Rede, que se relaciona à reorientação da política macroeconômica do governo, que ensejou na redução do investimento em educação, tendência consolidada pela ruptura da ordem democrática da Nova República, advinda do golpe parlamentar-judicial-midiático de 2016, que ao retomar as políticas de ajuste ultra neoliberal, põe em risco a consolidação da Rede Federal de EPCT.

Palavras-chave: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Financiamento; Educação Profissional.

PEREIRA, Josué Vidal. 2018. Financing of the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education. 276 pages (Doctorate in Education), Faculty of Education, Federal University of Goiás, Goiânia, 2018.

ABSTRACT

This study has the purpose of analyse the finance of the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education between 2009 and 2016, in order to identify the logic and trends that constitute the financing of VET in the country. This is an exploratory study carried out through documentary and bibliographic analysis. It presents the most important moments of history and financing of the modality in Brazil, taking as reference the studies of Celso Suckow da Fonseca (1986), Luiz Antônio Cunha (2005) and Silvia Maria Manfredi (2002). shows the process of changes of societies since the 1970s, with an overcoming of Fordism and the advent of the new model of accumulation of the capitalism named Toyotism. With the analyses of Francisco de Oliveira (1998), Ricardo Antunes (2015) and David Harvey (2014), shows that productive restructuring associated with neoliberal orientation policies and the dynamics of globalization have profoundly impacted contemporary society, especially with the advent of structural unemployment. The analysis of the VET programs in the post-LDB context indicates that these are targeted primarily at the enormous public excluded from the effective opportunities for schooling and vocational training, by focusing more on certification policies than on the necessary socio-labor inclusion. By means of this rograms have been transferred large sums of money to non-state institutions, deprived of commitment with the good use of the public resources and much less with the quality education. The analysis of financing RFEPCT, shows trends of ampliation progressive of the resources of the public fund between years of 2009 and 2014, which have result increase in the number of campuses and the increase in the number of peoples attended at all levels and modalities. During this period, the increase in average expenses per student and the average cost per student of the Network was observed, due to the increase in investment resources for the construction of new buildings related to expansion, but also the implementation of a consistent student assistance policy, as well as policies of positions and salaries plans of the teaching and technical-administrative servers. In the years 2015 and 2016, there was a tendency of retraction of the resources of the Network, which is related to the reorientation of the government's macroeconomic policy, which led to the reduction of investment in education, tendency consolidated by the rupture of the democratic order of the New Republic, arising from the parliamentary-judicial-mediatic coup of 2016, which, by retaking policies of ultra-neoliberal adjustment, jeopardizes the consolidation of the EPCT Federal Network.

Key words: Brazilian Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education; Financing; Vocational Education and Training.

Lista de Figuras

Figura 01	Banco de dados da execução orçamentária da União.....	32
Figura 1.1	Escola de Aprendizizes de Goiás – GO.....	50
Figura 1.2	Escola Técnica de Curitiba.....	66
Figura 2.1	Estruturas do mercado de trabalho no regime de acumulação flexível.....	95
Figura 4.1	Mapa das Instituições que compõem a RFEPCT.....	186

Lista de quadros

Quadro 1.1	Escolas de Aprendizizes Artífices.....	51
Quadro 1.2	Transformação das Escolas Técnicas em Cefets.....	80
Quadro 3.1	Configuração do novo Projovem.....	152
Quadro 4.1	Instituições integrantes da Rede Federal de EPCT.....	187

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1	Dinâmica do desemprego no Brasil nos anos 1980 (% da PEA)	109
Gráfico 2.2	A dinâmica do desemprego no Brasil 1996-2015 (% da PEA).	110
Gráfico 3.1	Total de repasses do Pronatec/Bolsa Formação entre 2011-2014.....	164
Gráfico 3.2	Matrículas em Cursos FIC/Pronatec 2011 – 2015.....	166
Gráfico 3.3	Matrículas em Cursos Técnicos/Pronatec 2011-2015.....	167
Gráfico 3.4	Evolução das Matrículas de EPTNM no Brasil entre 2005 e 2010.....	168
Gráfico 3.5	Evolução das Matrículas de EPTNM no Brasil entre 2010 e 2015.....	169
Gráfico 3.6	Evolução das Matrículas de EPTNM na Rede Federal.....	170
Gráfico 3.7	Evolução das Matrículas de EPTNM nas Redes Estaduais.....	171
Gráfico 3.8	Evolução das Matrículas de EPTNM nas Redes Públicas do País.....	172
Gráfico 3.9	Evolução das Matrículas de EPTNM nas Redes Privadas do País.....	173
Gráfico 3.10	Evolução das Matrículas na RFEPCT por modalidade.....	175
Gráfico 3.11	Participação no total de Matrículas EPTNM Rede Federal.....	175
Gráfico 3.12	Evolução das Matrículas nas Redes Estaduais por modalidade	177
Gráfico 3.13	Participação no total das Matrículas EPTNM Redes Estaduais	177
Gráfico 3.14	Evolução das Matrículas nas Redes Privadas.....	178
Gráfico 3.15	Participação no total das Matrículas EPTNM Privada por modalidade.....	180
Gráfico 3.16	Evolução das Matrículas EPTNM Redes Públicas X Redes Privadas.....	180
Gráfico 4.1	Distribuição dos cursos ofertados na RFEPCT.....	191
Gráfico 4.2	Evolução dos recursos das Instituições Federais de EPCT, total das despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	194
Gráfico 4.3	Evolução dos recursos da RFEPT e da RFEPCT referente aos recursos aplicados com Pessoal e Encargos Sociais (1996-	

	2016) com todas as fontes de receitas.....	196
Gráfico 4.4	Recursos aplicados em Pessoal e Encargos Sociais e Demais Blocos de Despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	197
Gráfico 4.5	Dinâmica dos recursos aplicados em Pessoal e Encargos Sociais e Demais Blocos de Despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	198
Gráfico 4.6	Evolução dos vencimentos de docentes mestres da RFEPT e da RFEPCT com Dedicção Exclusiva em início de carreira entre 2002 e 2016.....	200
Gráfico 4.7	Evolução dos recursos da RFEPT e da RFEPCT referente aos recursos aplicados com Outras Despesas Correntes (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	203
Gráfico 4.8	Evolução dos recursos de Proteção e Benefícios aos Trabalhadores RFEPT e da RFEPCT (2000-2016) com todas as fontes de receitas.....	204
Gráfico 4.9	Evolução dos recursos de Assistência Médica e Odontológica RFEPT e da RFEPCT (2000-2016) com todas as fontes de receitas.....	206
Gráfico 4.10	Evolução dos recursos de Assistência ao Servidor comparados ao conjunto do bloco de Outras Despesas Correntes RFEPT e da RFEPCT (2000-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA.....	207
Gráfico 4.11	Evolução dos recursos de Assistência ao Estudante RFEPT e da RFEPCT (2000-2016) com todas as fontes de receitas.....	208
Gráfico 4.12	Evolução da participação dos recursos aplicados em Assistência ao Estudante RFEPT e da RFEPCT no bloco de Outras Despesas Correntes (2000-2016) com todas as fontes de receitas.....	209
Gráfico 4.13	Evolução dos recursos RFEPT e da RFEPCT referente aos gastos com Investimentos (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	212
Gráfico 4.14	Evolução dos recursos da RFEPCT referente aos recursos aplicados com Inversões Financeiras (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	214
Gráfico 4.15	Evolução das Despesas Realizadas com o Efetivo Funcionamento da RFEPCT entre 2009-2016 com todas as fontes de receitas.....	219

Gráfico 4.16	Diferença na relação das despesas de Pessoal Ativo X Aposentados e Pensionistas no ano de 2015.....	220
Gráfico 4.17	Expansão da Rede Federal de EPCT – novos <i>campi</i>	222
Gráfico 4.18	Dinâmica do gasto médio e custo médio por aluno da Rede Federal de EPCT (2009-2016).....	234
Gráfico 4.19	Evolução dos recursos próprios da RFEPCCT entre 2009 e 2016 com todas as fontes de receitas.....	238

Lista de Tabelas

Tabela 2.1	Participação da Indústria no emprego (% do total).....	100
Tabela 2.2	Desemprego Juvenil no mundo em Dezembro/2016 e Janeiro/2017.....	105
Tabela 2.3	A dinâmica do desemprego no mundo (como percentual da População Economicamente Ativa).....	107
Tabela 2.4	Dinâmica do desemprego no Brasil nos anos 1980 (% da PEA).....	109
Tabela 2.5	Dinâmica do desemprego no Brasil 1996-2015 (% da PEA)..	109
Tabela 3.1	Atividades e recursos aplicados no Proep entre 1998 e 2001..	144
Tabela 3.2	Matrículas na EJA de Nível Médio presencial integrada à EP no Brasil.....	156
Tabela 3.3	Repasses do Pronatec entre 2011 a 2014 (em R\$).....	163
Tabela 3.4	Total de recursos investidos no Pronatec entre 2011 e 2015 (Em R\$).....	164
Tabela 4.1	Recursos das Instituições Federais de EPCT, grandes blocos de despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas.....	193
Tabela 4.2	Evolução dos vencimentos de docentes mestres da RFEPT e da RFEPT com Dedicção Exclusiva em início de carreira entre 2002 e 2016.....	200
Tabela 4.3	Despesas Realizadas para o Efetivo Funcionamento da Rede Federal de EPCT – 2009-2016 com todas as fontes de receitas.....	218
Tabela 4.4	Fator de Tempo Integral (FTI) a ser utilizado (2009-2016)....	227
Tabela 4.5	Peso das atividades de pesquisa e extensão por exercício, considerando a titulação dos docentes e do FTI (2009-2016).	227
Tabela 4.6	Peso das atividades de pesquisa e extensão por exercício, considerando a presença de estudantes de Pós-graduação <i>stricto-sensu</i> (2009-2016).....	228
Tabela 4.7	Peso das atividades de pesquisa e extensão por exercício, considerando a conceituação da Capes (2009-2016).....	230
Tabela 4.8	Participação total nas despesas das atividades de pesquisa e extensão por exercício (2009-2016).....	230
Tabela 4.9	Recursos excluídos do cálculo para a obtenção do custo-aluno	

	da Rede Federal de EPCT (2009 – 2016).....	232
Tabela 4.10	Recursos totais utilizados para obtenção do custo-aluno da Rede Federal de ECPT (2009-2016).....	232
Tabela 4.11	Quantitativo de alunos apurados para a efetivação do cálculo de custo-aluno da Rede Federal de EPCT (2009-2016).....	233
Tabela 4.12	Gasto médio anual e custo médio anual por aluno da Rede Federal de EPCT (2009 – 2016).....	234
Tabela 4.13	Recursos de Fontes Próprias da RFEPCT entre 2009-2016.....	238

Lista de Siglas e Abreviaturas

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEB – Câmara de Educação Básica
- CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
- CF – Constituição Federal
- CGU – Controladoria Geral da União
- CNA – Confederação Nacional da Agricultura
- CNC – Confederação Nacional do Comércio
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNTT – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares
- CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História da Fundação Getúlio Vargas
- DE – Dedicção Exclusiva
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
- EP – Educação Profissional
- EPCT – Educação Profissional, Científica e Tecnológica
- EPT – Educação Profissional e Tecnológica
- EPTNM – Educação Profissional Técnica de Nível Médio
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FIC – Formação Inicial e Continuada
- FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
- IFECT – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
- IFG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
- IFs – Institutos Federais
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPCA – Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo

JIT – Just in Time

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MEC – Ministério da Educação

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PEA – População Economicamente Ativa

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

PIB – Produto Interno Bruto

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PNPE – Programa Nacional do Primeiro Emprego

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

QWL – Quality of Work Life

RFEPCT – Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

RFEPT – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SETEC – Secretaria de Educação Tecnológica

SNA – Sistema Nacional de Aprendizagem

TCH – Teoria do Capital Humano

TCU – Tribunal de Contas da União

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Sumário

	INTRODUÇÃO.....	24
1	A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: HISTÓRIA E IDENTIDADE.....	37
1.1	A dinâmica histórica do trabalho.....	38
1.2	A educação para o trabalho no Brasil escravagista.....	40
1.3	A educação para o trabalho na República Oligárquica.....	46
1.4	A centralidade da Educação Profissional no contexto da industrialização.....	55
1.5	O “Sistema S” de formação profissional: financiamento público, gestão privada.....	60
1.6	A criação das Escolas Técnicas Federais.....	64
1.7	A Educação Profissional sob a ditadura civil-militar.....	68
1.8	A “Cefetização” da Rede Federal no contexto da reforma da EPT.....	76
1.9	A revogação do Decreto 2.208/97 e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	82
2	A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, A ABERTURA NEOLIBERAL E O DESEMPREGO ESTRUTURAL: IMPACTOS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	86
2.1	Do taylorismo/fordismo à acumulação flexível.....	86
2.2	O fenômeno da desindustrialização e a emergência do desemprego estrutural.....	99
2.3	A pedagogia da acumulação flexível: formar para o desemprego?....	113
2.4	A constituição da esfera pública e o paradigma do Estado de Bem-Estar Social.....	119
2.5	Abertura neoliberal: dismantelar a esfera pública para controlar o fundo público.....	126
3	PROGRAMAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: CURSOS DE MERCADO OU MERCADO DE CURSOS?.....	134
3.1	O Planfor: Programa de EP Técnica do governo FHC.....	137
3.2	O Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep.....	140

3.3	Políticas de Educação Profissional sob a gestão do Partido dos Trabalhadores.....	146
3.3.1	O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem.....	150
3.3.2	Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional.....	155
3.3.3	O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: consolidação das parcerias público-privadas na EP?.....	158
4	O FINANCIAMENTO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.....	185
4.1	O financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.....	186
4.2	Recursos financeiros aplicados nas Instituições Federais de EPT: 1996-2016.....	192
4.3	Recursos aplicados para o Efetivo Funcionamento da RFECPT.....	217
4.4	Gasto-médio/aluno e custo-médio/aluno da Rede Federal de EPCT...	223
4.5	Recursos de fontes próprias arrecadados pela Rede Federal de EPCT.....	237
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	241
	Referências.....	253
	Apêndice	261

Introdução

Este trabalho, inscrito na linha de pesquisa “Estado, políticas e história da educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, tem como objeto o financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no contexto da Educação Profissional brasileira sob a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

A análise do financiamento da educação no Brasil, revela que desde a reforma do Estado a partir da década de 1990, o processo de inclusão educacional em vários níveis e modalidades se fez acompanhar de uma forte tendência de intensificação da privatização, iniciada durante a ditadura civil-militar. A partir de então parece fortalecer-se o entendimento da educação como serviço/mercadoria, a qual deverá ser adquirida, ou financiada pelo próprio indivíduo e pelas famílias. Nesse mesmo contexto chama atenção as volumosas transferências do fundo público para o setor privado, por meio das quais grande parcela da população tem acesso a uma educação de baixa qualidade, frequentemente custeada com recursos públicos (Rodrigues, 2017).

A Educação Profissional (EP), embora ainda destinada aos segmentos menos abastados da população, não escapou de tal lógica. Observa-se que no último decênio, não obstante a ampliação de vagas por meio de diversos programas e políticas de expansão da Rede Pública Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o modelo de financiamento priorizou o setor privado, sobretudo as agências ligadas ao Sistema S, tais como Senai, Senac, Sesi etc., as quais ostentam, de acordo com os dados do INEP, tendências crescentes no número de matrículas na modalidade. Ao mesmo tempo as redes públicas estaduais de educação continuam a ofertar uma educação básica com pouca ou nenhuma articulação com as demandas de formação profissional dos filhos da classe trabalhadora.

A presente pesquisa justifica-se pela demanda da produção de conhecimento no campo do financiamento da Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Brasil. Não obstante o reconhecido acúmulo sobre o financiamento da educação básica e superior, são ainda incipientes os trabalhos dedicados ao financiamento da Educação Profissional e Tecnológica (EPT). A histórica tendência do atendimento privado nesta modalidade parece ter sido igualmente seguida pelo “esquecimento” por parte das pesquisas científicas, de modo a obstaculizar o necessário

debate em torno do papel do financiamento e das ofertas públicas de EPT, em vista do desenvolvimento social e econômico do país. Nesse sentido o nosso problema de pesquisa sintetiza-se na seguinte questão: “Quais as lógicas e tendências constituem o financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica?”.

Esta investigação tem como objetivo geral analisar o Financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre os anos de 2009 a 2016, de modo a apreender suas lógicas e tendências. Em relação aos objetivos específicos, pretende-se: a) – Analisar o percurso histórico da Educação Profissional no Brasil; b) Compreender a Rede no conjunto das políticas para a Educação Profissional no Brasil; c) – Identificar a dinâmica público-privado nas ações de financiamento da EP no Brasil, desde o ano de 1996; d) – Identificar continuidades e mudanças no financiamento da EP entre 1996 e 2016; e) – Analisar a legislação atinente à EPT no Brasil desde a LDB vigente; f) – Analisar o impacto da implementação do Pronatec/Bolsa Formação para o conjunto da EP brasileira; e g) – Analisar as transferências financeiras efetivadas pelo Orçamento Geral da União para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, analisando-se a Execução Orçamentária da União.

A delimitação temporal inicial da pesquisa deu-se em razão da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394 no ano de 1996, a partir da qual se constituiria todo o arcabouço legal da educação brasileira, incluindo-se as diversas reformas educacionais, dentre elas a da Educação Profissional. Quanto ao ano de 2016 como término do intervalo temporal do estudo, deu-se por considerá-lo como marco final da hegemonia política do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, cuja atuação no campo da Educação Profissional, se traduziu em ações que contraditoriamente marcaram continuidades e mudanças em relação aos demais projetos de sociedade que disputavam a hegemonia política do país.

Quanto à abordagem metodológica, este estudo foi realizado por meio de análise documental e bibliográfica, através do levantamento de relatórios produzidos e informações disponibilizadas no banco de dados da Execução Orçamentária da União, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como de portarias, resoluções, decretos, leis e outros documentos produzidos no âmbito das instituições coordenadoras e executoras das ofertas de Educação Profissional no Brasil.

O desenvolvimento da pesquisa em grande medida enfrentou desafios que em alguns momentos puseram o pesquisador a questionar a viabilidade de avançar na investigação. Talvez um dos maiores obstáculos tenha sido a dificuldade do pesquisador, oriundo das ciências humanas e moldado pela tradição da pesquisa qualitativa, se ver forçado a reorientar seu percurso teórico-metodológico, utilizar novos instrumentos, nova abordagem e técnicas afeitas aos estudos quantitativos.

A considerar que a essência empírica do estudo se constitui nos dados do financiamento da Rede Federal de EPCT, defrontava-se com o desafio do acesso aos registros das transferências financeiras realizadas pelo Governo Federal para as instituições, que são registradas em banco de dados da Câmara dos Deputados e de difícil acesso para leigos da área, ou para quem não tenha qualquer envolvimento com a Execução Orçamentária do Governo Federal. Nesse aspecto o autor deste estudo foi por demais favorecido pela expertise do orientador – notório pesquisador do campo do financiamento da educação no país, há muito familiarizado com a utilização dos bancos de dados governamentais, que promoveu diversas sessões de treinamentos ao orientando, até que o mesmo pudesse dominar os procedimentos de acesso aos dados.

Esse estudo utiliza-se dos pressupostos do materialismo histórico-dialético, em cujas categorias busca-se explicitar as articulações que determinam o movimento do objeto. Nesse sentido, a nossa principal categoria analítica compreende o “financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”, a partir da qual buscar-se-á compreender o financiamento da educação profissional como uma totalidade histórica articulada, eivada de mediações e reveladora de contradições que determinam a realidade do objeto investigado.

A conceituação do objeto investigado – a Educação Profissional e Tecnológica, foi definida pela LDB nº 9.394/1996 posteriormente regulamentada, primeiramente pelo Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997, revogado pelo Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Mais recentemente verificou-se alterações do texto da LDB sobre a modalidade, através da Lei nº 11.741 de 16 de julho de 2008.

O artigo 39 da referida LDB, atualizado pela Lei nº 11.741/2008, estabelece a Educação Profissional e Tecnológica como uma modalidade que perpassa os diferentes níveis e modalidades de educação a partir do Ensino Fundamental, devendo integrar-se às dimensões do trabalho da ciência e da tecnologia. Para tanto, referido artigo estabelece que a EPT abranja os

seguintes cursos: I) Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional; II) Educação Profissional, Técnica de Nível Médio; e III) Educação Profissional e Tecnológica de Graduação e de Pós-Graduação.

Verifica-se, portanto, que tanto a LDB quanto as legislações subsequentes, não ultrapassam uma definição técnica do que é a Educação Profissional e Tecnológica, estabelecendo suas vinculações aos diferentes níveis de escolarização, como também sua integração e/ou articulação com o trabalho, a ciência e a tecnologia.

Desde a publicação da Resolução CNE/CEB nº 16 de 5 de outubro de 1999, a qual regulamentava o Decreto 2.208/1997, até a Resolução CNE/CEB nº 6 de 20 de setembro de 2012, que define as Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM), apresentam no plano teórico uma compreensão que valoriza a relação trabalho-educação a partir da tomada do trabalho como princípio educativo, com um discurso que sinaliza para a superação de uma educação meramente funcional ao mercado, em vista de uma formação cidadã para a inserção do indivíduo na complexa sociedade global.

Neste último documento supracitado, em seu 6º artigo, são estabelecidos os princípios norteadores da EPTNM, dos quais se destacam:

IV - articulação da Educação Básica com a Educação Profissional e Tecnológica, na perspectiva da integração entre saberes específicos para a produção do conhecimento e a intervenção social, assumindo a pesquisa como princípio pedagógico;

V - indissociabilidade entre educação e prática social, considerando-se a historicidade dos conhecimentos e dos sujeitos da aprendizagem;

VI - indissociabilidade entre teoria e prática no processo de ensino-aprendizagem;

VII - interdisciplinaridade assegurada no currículo e na prática pedagógica, visando à superação da fragmentação de conhecimentos e de segmentação da organização curricular. (Brasil, 2008, p. 2)

Ora, os princípios acima estabelecidos, embora sinalizem para uma Educação Profissional e Tecnológica com potencial emancipatório, entram em contradição com o conteúdo dessa mesma legislação, que mantém formas de ofertas do tipo concomitante e subsequente, as quais apresentam rasas possibilidades de concretização dos princípios acima estabelecidos, sobretudo por que tais cursos, como os do tipo subsequente, é o grande foco de atuação de um mercado privado de EPT, reconhecidamente pouco comprometido com tais princípios.

Deve-se, contudo, ressaltar que a atual legislação da EP brasileira – regulamentada pela Resolução CNE/CEB nº 06 de 2012, permite a integração da Educação Profissional com a formação Técnica de Nível médio por meio dos cursos de currículo integrados, que haviam sido interditados pelo Decreto nº 2.208/1997. Somente com a revogação deste instrumento jurídico, por meio do Decreto 5.154/2004 – que conciliou os diferentes interesses em disputa, foi possível a retomada desse tipo de curso, que tem na Rede Federal de EPCT seu mais importante ofertante, considerando o conjunto da EPT nacional, conforme será mostrado neste trabalho.

Infere-se, portanto, que as limitações, as ambiguidades, enfim, as contradições presentes na legislação da EPT explicam as dificuldades de conceituação de uma modalidade educacional tão importante para o conjunto da sociedade e por isto mesmo alvo de disputas, entre os segmentos empresariais – que mantêm uma educação funcional, e os grupos mais progressistas, que defendem a EPT como instrumento ou *locus* de uma educação emancipadora, que por razões óbvias só pode ser contemplada na escola pública e democrática.

O início desta pesquisa deu-se numa conjuntura sociopolítica profundamente marcada por intensas disputas entre classes e segmentos de classes no interior de uma das mais desiguais nações do mundo atual – a brasileira. Não se deve perder de vista que dentre os fatores que desencadearam tal crise estão seguramente no plano central as disputas pelo fundo público, ou seja, pela riqueza socialmente produzida no país.

Depois de mais de duas décadas de duração da ditadura civil-militar, a qual representou o cerceamento da participação política do conjunto da população e, portanto, também a sua participação na divisão da riqueza social, a sociedade logrou em 1988 a elaboração de uma Carta Constitucional, considerada por muitos um texto social e politicamente avançado, sendo por isso denominada de “Constituição Cidadã”. (Oliveira e Oliveira, 2011)

A partir da promulgação da referida Constituição Federal, criou-se a expectativa do fortalecimento da esfera pública em vista da ampliação dos direitos sociais básicos, tais como educação, saúde, moradia, cultura e trabalho. Estabeleceu-se, portanto, a educação como direito subjetivo e a meta pela via das Disposições Transitórias de superação do analfabetismo no prazo de dez anos. (Brasil, 1988b). Dentre outros, estavam estabelecidas as bases legais para construção de um Estado Social, que em grande medida seria materializado pela via do financiamento público do conjunto das ações sociais.

No início da década de 1990, contudo, uma convergência de mudanças conjunturais, tais como o esfacelamento do socialismo real no Leste Europeu e a abertura econômica brasileira articulada nos termos do Consenso de Washington, ou seja, a entrada do país de modo subordinado na ordem econômica internacional globalizada, resultou na implementação do ideário socioeconômico neoliberal, que pela retração do papel social do Estado, se traduziu precisamente na sua contradição com o texto pactuado na Constituição de 1988.

Ao longo dos anos 1990, assistiu-se à implementação de um conjunto de reformas no âmbito do Estado. No aspecto estritamente econômico verificou-se a redução do tamanho do Estado pela venda de seus principais e mais estratégicos empreendimentos econômicos. Também as reformas financeiras trataram de criar um ambiente propício à atuação dos interesses empresariais e financeiros, sobretudo no âmbito dos mercados de capitais, repercutindo negativamente na participação do emprego industrial no país.

No início dos anos 2000, a agudização dos efeitos das políticas neoliberais, sintetizadas no empobrecimento da população e na incapacidade do Estado em responder efetivamente as demandas sociais, fez com que o pacto político até então hegemônico fosse derrotado nas urnas ante a insatisfação dos movimentos populares.

A substituição da hegemonia neoliberal por um governo de conciliação de classes a partir do ano de 2002 resultou numa relativa estabilização da sociedade. Durante mais de uma década verificou-se um processo de repactuação de direitos sociais, mediante os quais parte expressiva da população trabalhadora logrou importantes progressos econômicos. Nesse contexto assistiu-se a drástica redução dos níveis de miséria e pobreza e a ascensão social de milhões de indivíduos por meio de políticas de valorização do Salário Mínimo, dentre outras.

No campo da educação verificou-se a implementação de um conjunto de medidas, que embora complexas e por vezes contraditórias, significou a ampliação do financiamento público de projetos de inclusão educacional em todos os níveis e modalidades, os quais de um lado implicou no fortalecimento da educação empresarial/privada via fundo público, e de outro um sólido processo de expansão da rede pública federal de educação profissional, com também pela criação de um relevante número de novas vagas na universidade pública por meio da criação de novas universidades e novos *campi* universitário.

Todavia, tão logo os efeitos de exaustão do modelo econômico baseado preponderantemente na exportação de *comodities* tenha se evidenciado, ressurgiu também a instabilidade social e política, a qual trouxe consigo uma grave crise de hegemonia no país, a ponto de comprometer a manutenção das políticas de inclusão tão marcantes na última década. A partir de então assiste-se à retomada da hegemonia neoliberal, que por meio da desestruturação da esfera pública, tem implicado na ameaça da retirada das conquistas históricas dos trabalhadores, ante as furiosas investidas do capital em vista do controle do fundo público.

A vinculação do pesquisador com o objeto em questão guarda forte relação com sua trajetória pessoal e profissional, em sua totalidade vinculada à educação pública. Filho de pais com níveis elementares de instrução, os quais constituíram um núcleo familiar formado por seis filhos, teve o pesquisador que enfrentar os desafios de um percurso formativo marcado por obstáculos os mais diversos, os quais comumente caracterizam a vida escolar de milhões de brasileiros pertencentes aos extratos menos favorecidos da sociedade, tais como: conciliar atividades de estudos e trabalho para contribuir com o sustento familiar, a cultura do não-estudo que implica no não reconhecimento do devido valor da educação no seio familiar, a precariedade de infraestrutura das escolas públicas e o histórico déficit relacionado à formação de seus quadros docentes, entre outros.

Há, contudo, o profundo reconhecimento de que a superação desses enormes obstáculos, que frequentemente interditam as trajetórias escolares/acadêmicas de parte expressiva dos filhos da classe trabalhadora, só foram superados em razão da existência da escola e da universidade públicas. Essa consciência político-social determinou sua constituição como sujeito político em cuja militância, desde o movimento estudantil nos tempos da graduação em Licenciatura Plena em História, passando pelo movimento sindical até as lutas pela inclusão escolar dos jovens e adultos trabalhadores, os quais têm na defesa da educação pública, laica e inclusiva com qualidade social para todos, sua bandeira.

Após a conclusão da graduação em dezembro de 2001 na Fundação Universidade do Tocantins, o pesquisador inicia, no ano seguinte, sua carreira como professor concursado da Rede Estadual na Região do Bico do Papagaio (Tocantins), uma das mais pobres do país e cuja história é marcada por conflitos agrários entre grandes latifundiários e camponeses. Em 2005, inicia sua trajetória na Rede Federal, como professor substituto da então Escola Agrotécnica Federal de

Araguatins (atual IFTO). Poucos meses depois é aprovado em concurso para o quadro efetivo da Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste no Estado de Rondônia (atual IFRO), onde permanece por três anos, quando então é transferido para o Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás, para servir na Uned de Uruaçu.

No ano de 2010, redistribuído para o *Campus* da cidade de Goiânia, e sob a nova institucionalidade do Instituto Federal de Goiás, o pesquisador passa a atuar no campo da formação de professores, especificamente com os componentes curriculares relacionados à formação de Jovens e Adultos nos cursos de Licenciaturas de História e Matemática, ao mesmo tempo em que realiza os estudos do Mestrado. Em razão da militância política na defesa da educação pública, participa em 2012 das disputas internas do IFG, sendo eleito para uma das representações do segmento docente no Conselho Superior da Instituição para o biênio 2012-2014, no qual atuou em defesa das políticas de inclusão e nas lutas pela reestruturação e democratização do próprio colegiado.

Pelo seu envolvimento com a Educação de Jovens e Adultos, é convidado para a gestão da área na Pro-reitoria de Ensino do IFG, tornando-se em 2013 coordenador dos Programas e Projetos Especiais de Ensino, de onde sai em 2014 para cursar o Doutorado em Educação no PPGE/FE-UFG.

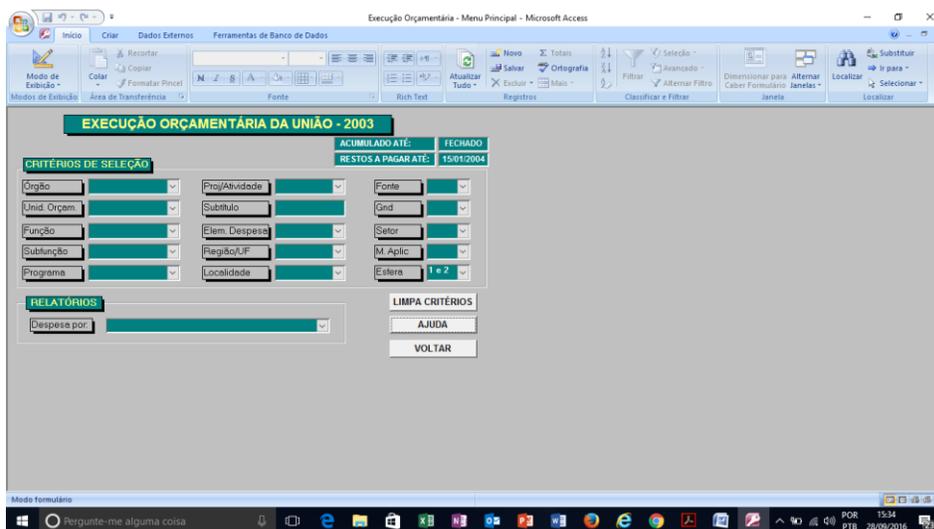
O delineamento do objeto desta investigação se deu no decurso dos créditos do doutoramento, sobretudo através da disciplina “Financiamento da Educação Brasileira” ministrada pelo Professor Nelson Cardoso Amaral, a partir da qual se desvelou ao pesquisador um campo fértil de estudos e o necessário instrumental teórico-metodológico que foi ao encontro das inquietações do investigador, mas também do educador e militante, em face da demanda da produção de conhecimento sobre as metamorfoses, o papel social e as lógicas que determinam a construção da nova institucionalidade da maior rede pública de educação profissional do país.

A presente pesquisa inicia-se por meio de revisão bibliográfica, em vista de compreender a trajetória histórica, a identidade e o financiamento da Educação Profissional no país. São analisados os instrumentos legais que definem a constituição, o papel, os objetivos, a natureza e as formas/fontes de financiamento das diferentes redes de Educação Profissional, tais como leis, decretos, portarias.

Os dados relativos ao financiamento da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (RFEPCT)¹, foram levantados através dos bancos de dados da Execução Orçamentária da União (EOU) da Câmara dos Deputados, uma vez que neles estão registrados todos os tipos de gastos de todos os órgãos ligados ao Governo Federal, tais como: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, investimentos, inversões financeiras, outros investimentos etc.

O universo das informações e dados relativos aos gastos federais é disponibilizado anualmente desde 1995 e compõe uma de série banco de dados elaborados e alimentados no aplicativo Microsoft Access, conforme figura 01. Os diversos bancos de dados são abertos e acessíveis por meio de links disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa>. No *menu* da Lei Orçamentária Anual (LOA), é possível acessar ano a ano cada respectivo banco de dados, bem como as propostas orçamentárias encaminhadas pelo executivo ao Congresso Nacional.

Figura 01 – Banco de dados da execução orçamentária da União



Fonte: Reprodução Execução Orçamentária da União/Câmara Federal

¹ Até o ano de 2008 denominava-se Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, sendo que a partir deste ano todas as instituições desta Rede comporão a nova RFEPCT, que para fins do presente estudo serão consideradas como uma única Rede.

A Lei Orçamentária Anual compreende: - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A geração de relatórios se dá a partir dos *downloads* dos referidos bancos de dados em Microsoft Access. Após esta etapa procede-se à atribuição de códigos tais como Função, Sub-função, Programa, Ação ou outros conforme o interesse do pesquisador. O acesso aos relatórios filtrados a partir dos critérios do interessado poderão ser baixados por meio de leitores de texto em PDF ou em aplicativos de planilha eletrônica, a qual possibilita grande margem de variáveis em vista dos dados almejados pelo pesquisador.

Para o levantamento dos dados referentes ao financiamento da rede privada que compreende as instituições constituintes do Sistema S, foram utilizadas diversas fontes documentais, tais como: Anuário Estatístico da Previdência Social, relatórios de auditorias produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União, e secundariamente Relatórios de Gestão das próprias entidades.

No que tange à identificação das tendências quantitativas de atendimentos pelas diversas redes públicas e privadas, foram utilizados os relatórios anuais das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, disponibilizado pelo INEP², Relatórios de Gestão das Instituições analisadas e outros relatórios de Instituições governamentais.

Estruturação do trabalho:

² <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se por meio de levantamento bibliográfico uma revisão histórica da trajetória da educação profissional no país. A análise histórica evidenciou que a formação para o trabalho no país, desde os mais remotos períodos coloniais traz um forte recorte de classe, sempre direcionada aos desprovidos dos meios de produção. A educação para o trabalho, desde a colônia se desenvolve em separado da formação geral, esta direcionada aos filhos das classes mais favorecidas. Até o período da República Velha a Educação Profissional era vista como meio correcional, como forma de desvio do ócio e da vagabundagem, adquirindo forte viés assistencialista. Na passagem para o período industrial, observa-se um deslocamento para o sentido da qualificação, requerida pelas exigências de mão de obra treinada para as atividades industriais. A partir de então, o Estado passa a exercer importante papel de indutor da qualificação profissional, seja pela imposição ao setor empresarial, em cuja origem se encontra a hegemonia deste setor sobre o público, embora este se sobreponha ao privado no aspecto do financiamento das políticas de EP ao longo do período estudado.

No segundo capítulo apresentam-se as problematizações decorrentes das transformações pelas quais passaram o mundo do trabalho desde a década de 1970, a partir da substituição do taylorismo/fordismo pelo advento do toyotismo. Tanto as mudanças resultantes da reestruturação produtiva quanto aquelas derivadas da dinâmica interna do capitalismo globalizado que implicou num significativo processo de redução do emprego industrial nas grandes economias internacionais do Ocidente como também no Brasil, articuladas as características da Revolução Tecnológica, determinaram a eclosão do desemprego estrutural que também caracterizam todas as grandes economias contemporâneas, atingindo principalmente a população mais jovem, sobretudo nos países de economia em desenvolvimento como o Brasil. Considera-se, nesse sentido, que a dinâmica das ofertas de formação profissional para os trabalhadores e do financiamento da educação profissional no Brasil se articulam ao contexto mais geral de tais mudanças, a ponto de que tanto a não efetivação como a efetivação de políticas públicas para essa modalidade, quanto à emergência de novos discursos relacionados à formação do trabalhador, via de regra veiculados por Organismos Internacionais e entidades patronais, são condicionados pelas demandas resultantes de tais transformações no interior da sociedade capitalista.

No terceiro capítulo apresenta-se o modo pelo qual o governo brasileiro realizou a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/1996 e posteriormente da Reforma da Educação Profissional por meio do Decreto 2.208/1997, a implementação de um novo modelo de educação profissional em consonância com as diretrizes e demandas de formação do trabalhador sob o regime de acumulação flexível, denominado modelo de formação por competências voltado a atender as demandas da polivalência, da flexibilidade, da transferibilidade e da adaptabilidade do indivíduo. A análise das políticas de Educação Profissional realizadas desde a referida Reforma, demonstraram que do ponto de vista do trabalhador tais ofertas não foram efetivas no sentido de contemplar nem as suas demandas formativas e nem as do mercado de trabalho uma vez que as cargas horárias não permitiam o aprofundamento dos conteúdos ou mesmo em função da precariedade das condições em que os cursos eram ofertados – muitas das vezes por entidades sem estruturas adequadas ou expertise no campo da EP. Por outro lado, assistiu-se à desestruturação das poucas ofertas de currículo integrado no âmbito do Ensino Médio então existente no país, implicando no fortalecimento das ofertas fragmentadas do tipo subsequente. No que diz respeito especificamente ao financiamento da EP, verificou-se que as ofertas de cursos via programas governamentais, ou seja, com financiamento direto do fundo público e execução a partir de entes públicos e principalmente do segmento privado, constituiu-se em importante meio paralelo de atendimento sobretudo no nível básico de EP, o qual constituiu um verdadeiro mercado de cursos, cujo cliente é o governo federal e os maiores ofertantes as redes privadas, como universidades, escolas técnicas privadas, mas sobretudo o Sistema Nacional de Aprendizagem.

No quarto capítulo, onde reside essencialmente o levantamento empírico e sua análise, apresentam-se as lógicas e tendências do financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica desde sua fundação em 2009 até o ano de 2016, usando todo o período pós-LDB como referência para a análise. Os dados levantados, indicaram uma mudança de perspectiva de atuação do Fundo Público a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal. Se anteriormente o financiamento público da EP se dava prioritariamente sob o regime de parcerias público-privadas, nesse novo período (2009-2016) o Fundo Público, não obstante tenha mantido o regime de parcerias, por outro lado, no entanto, ampliou substancialmente o gasto público em Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da criação e da subsequente ampliação da Rede Federal de EPCT. De 2009 a 2016

verificou-se que os recursos do Fundo Público permitiram a estruturação de uma Rede Federal de EPCT, com capilaridade nacional e marcante processo de interiorização, com substantiva elevação do gasto com Pessoal e Encargos Sociais, de Outras Despesas Correntes e Investimentos, os quais viabilizaram a contratação de Recursos Humanos especializados, consistentes políticas de assistência estudantil e construção de edificações e aquisição de laboratórios necessários ao desenvolvimento das atividades de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que se traduziram na elevação expressiva das matrículas da RFEPCCT.

CAPÍTULO 1 – A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: HISTÓRIA E IDENTIDADE

A análise da constituição do financiamento da educação profissional no Brasil, em vista de apreender seus determinantes históricos, implica a nosso ver numa imersão necessária na história da própria Educação Profissional no país, no sentido de reconstituí-la desde seus primórdios até a contemporaneidade. Tal processo, no entanto, não implica de modo algum numa abordagem do tipo meramente cronológica a ponto de narrar os grandes marcos da formação para o trabalho no país.

Pretendeu-se, contudo, por meio de revisão bibliográfica e análise documental, examinar os processos históricos que constituem a trajetória da Educação Profissional no Brasil, de modo a identificar os elementos que possibilitem a compreensão das características que dão contornos aos diferentes estágios de desenvolvimento desde o período escravocrata, passando pelo início do processo de industrialização sob a égide do modelo taylorista-fordista de organização do trabalho e da produção até o presente momento, no qual predomina o que Harvey (2014) denominou como regime de acumulação flexível.

Para fins didáticos, buscar-se-á desenvolver a presente análise de modo seccionado, no sentido de organizá-la em seus devidos contextos, tais como período escravocrata, fase pré-industrial, período industrial e por último o estágio de vigência do regime flexível. Tal opção não significa, no entanto, uma compreensão etapista da história, ao contrário, tem-se claro a articulação dialética entre passado e presente como dimensão sem a qual a análise histórica ficaria comprometida.

O objetivo deste primeiro capítulo é, portanto, buscar apreender ao longo dos diversos estágios da formação para o trabalho no Brasil, as concepções de educação profissional predominantes, a dinâmica do público e do privado, tanto no sentido do financiamento quanto da oferta, a natureza do tipo de formação ofertada, enfim os traços que dão identidade e que se articulam numa totalidade histórica que é a formação dos trabalhadores. Para a consecução de tais objetivos, serão utilizados como referência, estudiosos da Educação Profissional no país, tais como: Luiz Antônio Cunha, Celso Suckow da Fonseca, Silvia Maria Manfredi, Lucília R. de Sousa Machado, Maria Ciavatta.

1.1 – A dinâmica histórica do trabalho

Quando se analisa a história da Educação Profissional no Brasil nas suas diversas fases o primeiro traço relevante parece ser o seu recorte de classe, ou seja, sua trajetória indica que a formação para o trabalho sempre esteve direcionada aos grupos subalternos da sociedade. Observa-se que a herança de mais de três séculos de vigência das relações escravocratas no país desde o período colonial, fez com que os trabalhos manuais passassem a ser vistos de modo socialmente depreciativo sendo, portanto, relegados aos “sem eira nem beira”.

Cunha (2005) mostra-nos que essa concepção negativa do trabalho manual foi reforçada pela influência exercida no processo de colonização realizado por um país no qual o trabalho manual exercido por homens livres era considerado indigno. Outro fator importante nesse processo foi a influência educacional elaborada pelos jesuítas, os quais de um lado ofereciam uma escolarização de forte cunho clássico-humanístico aos filhos das elites colonizadoras e de outro dedicavam-se ao ensino de ofícios artesanais aos escravos nativos e africanos e pobres livres nas suas escolas-oficinas.

No esforço de explicar as origens do desprezo pelo trabalho manual, esse autor vai buscar na civilização greco-romana a dinâmica histórica que indica em certos estágios a valorização dos trabalhos técnicos e em outros a sua negatividade. Primeiramente ele identifica no período pré-socrático, entre os séculos VI e V a.C. uma etapa na qual o trabalho manual convivia harmonicamente com a especulação abstrata. A busca da compreensão dos fenômenos da natureza levou a formação de uma concepção de mundo que “[...] resultou no controle da natureza pelo técnico, elemento qualificado de uma sociedade livre.” (p. 07)

O autor assinala que Solón, governante de Atenas no século VI a.C. representava a classe cuja origem remete ao desenvolvimento do artesanato, da manufatura e do comércio. Uma de suas leis determinava que o filho não seria obrigado a sustentar o pai na velhice, exceto se este o tivesse ensinado um ofício. Ou seja, nesse contexto o trabalho técnico-manual era visto como uma dimensão de positividade, a ponto de que “[...] a palavra *sophia* significava, então, tanto habilidade técnica quanto especulação abstrata, pois acreditava-se que a melhor especulação baseava-se na técnica” (p.8).

Com a introdução do escravagismo, a sociedade ateniense passaria por transformações econômicas e políticas que resultara numa reorientação do sentido do trabalho. Assistiu-se desse modo a uma profunda separação entre trabalho manual e trabalho intelectual com impactos em todas as áreas do conhecimento, a exemplo da medicina que se desvincula da cirurgia, “[...] a física se afastou da experimentação, repudiou a invenção e o emprego de instrumentos e de máquinas.” (Cunha, 2005, p.9). Com isso observou-se um processo de estagnação do conhecimento científico até o início da modernidade. Tal separação entre teoria e prática, trabalho manual e intelectual é corroborada numa passagem do filósofo Aristóteles (384 - 322 a.C) em sua idealização de uma cidadania restritiva aos homens livres. Para ele,

Um Estado perfeitamente governado... os cidadãos não devem exercer as artes mecânicas e nem as profissões mercantis, porque esse gênero de vida tem qualquer coisa de vil, e é o contrário da virtude. É preciso mesmo, para que sejam verdadeiramente cidadãos, que eles não façam lavradores, porque o descanso lhes é necessário para fazer nascer a virtude de sua alma e para executar os deveres cívicos. (Aristóteles, s.d., livro IV, cap. 8, parágrafo 2º, apud Cunha, 2005, p. 9)

Em Roma, antes das conquistas, portanto, antes da introdução da mão de obra escrava o intercâmbio do homem com a natureza para produção da vida era conhecido pelo conceito de *labor* de conotação positiva. No entanto, com a generalização da escravidão decorrente das conquistas a partir do século II a.C. esse conceito passa por uma ressignificação, momento no qual passa a se designar trabalho, termo originário da palavra *tripalium*, “[...] uma espécie de canga que se punha nos bois para propiciar a tração de carga. Em sentido figurado a expressão designava um instrumento de tortura feito de três paus como aquele equipamento.” (Cunha, 2005, p. 9-10)

Nesse contexto o trabalho manual passar a ser de tal modo depreciativo, que de acordo com Manacorda (2006), seu uso pelo homem livre o tornaria socialmente indigno. Esse autor afirma que além dos escravos, os trabalhos manuais eram exercidos pelos plebeus livres de origem estrangeira e, portanto, destituídos de cidadania. Estes se organizavam em associações que mais tarde se constituirão nas primeiras corporações de ofícios. De todo modo fica evidenciada uma nítida separação entre o mundo do trabalho manual e do trabalho abstrato, a ponto de haver prescrições legais sobre a inconveniência da aprendizagem de ofícios pelos que praticavam os estudos liberais, quanto da aprendizagem das artes abstratas pelos homens destituído dos estatutos da cidadania.

Com a decadência do Império Romano e a consolidação do catolicismo com sua concepção de mundo, o trabalho manual – o artesanato passa a ser considerado um antídoto ao pai dos vícios – o ócio. Segundo Cunha (2005) o que antes era considerado condição de virtude passa no medievo católico a ser objeto de penitência de modo que para combatê-lo era necessário “[...] além de oração, os seguidores de São Bento eram instados a exercerem um trabalho manual por algumas horas a cada dia, segundo a máxima *ora et labora*” (p. 11). Contudo o autor pondera que tais recomendações revestiam-se mais de um caráter retórico que prático, posto que os trabalhos dos quais dependiam os mosteiros eram realizados externamente a estes – por indivíduos não religiosos e em condições similares as dos antigos patrões romanos.

Com o surgimento das cidades decorrentes do desenvolvimento da nascente burguesia, assistiu-se ao processo de formação das corporações de ofício, as quais passam a regulamentar a aprendizagem e o monopólio do exercício das diversas profissões. Nestas, até o advento da produção manufatureira, segundo Cunha (2005), mantiveram-se as antigas discriminações entre as artes liberais, exercidas por homens livres e as artes mecânicas, rebaixadas dentre outros, pelas fracas condições de aquisição cultural por seus praticantes, sobretudo após o desenvolvimento da imprensa, quando a habilidade da leitura se constitui como mais um elemento de distinção social.

Importa observar que a tradição de desprezo pelo trabalho manual no Brasil, tem suas raízes mais profundas na formação histórica da sociedade metropolitana portuguesa, onde o artesanato e manufatura não chegaram efetivamente a se desenvolver (Cunha, 2005). São muitos os relatos da sociologia e da historiografia colonial brasileiras, a exemplo de Gilberto Freire e Sérgio Buarque de Holanda que afirmam a generalização da mão de obra escrava, tanto em Portugal, quanto na sua principal colônia, como fator explicativo pelo desapego ao trabalho manual na sociedade lusitana, que por sua vez repercutem fortemente no processo de formação histórica do Brasil.

1.2 – A educação para o trabalho no Brasil escravagista

Pensar na educação para o trabalho nos primórdios da colonização brasileira, implica antes de tudo concebermos a educação no sentido amplo, ou seja, significa dizer que os processos educativos, sobretudo aqueles vinculados à aprendizagem de técnicas de produção agrícolas e artesanais eram desenvolvidos de modo assistemático no seio dos grupamentos tribais, por meio da observação e da repetição em face das atividades cotidianas da vida social indígena, como ressalta Manfredi (2002), “[...] suas práticas educativas e em geral, e o preparo para o trabalho se fundiam com as práticas cotidianas de socialização e de convivência no interior das tribos” (p. 66).

O modo de organização da vida social dos Tupinambás que abrangiam os vários grupos tupis, de acordo com Saviani (2010), se constituía nos moldes de um comunismo primitivo, não havendo, portanto, significativas diferenciações sociais, exceto aquela decorrente da divisão sexual do trabalho, sendo as mulheres as mais oneradas em relação ao seu papel no conjunto da comunidade. Tanto para o sexo masculino como para o feminino, era a idade que determinava o papel a ser exercido por cada membro da coletividade. Desde a infância, entre sete e oito anos de idade tanto as meninas como os meninos eram educados por meio de jogos infantis, para as tarefas de produção de utensílios de cerâmica e fiação de algodão.

Como decorrência do modo coletivista de organização da vida comunitária, tanto a cultura como a aprendizagem dos diversos ofícios se dava num contexto de liberdade, sem nenhum tipo de monopólio no processo de transmissão dos conhecimentos técnicos conforme se verificava nas corporações de ofício dos colonizadores. Para Saviani (2010), é possível afirmar que a educação em geral dos nativos apoiava-se em três pilares básicos, “[...] a força da tradição constituída como um saber puro orientador das ações e decisões dos homens; a força da ação, que configurava a educação como um verdadeiro aprender fazendo, e a força do exemplo [...]” (p. 38).

Manfredi (2002) afirma que foram os nativos os primeiros educadores de artes e ofícios³, “[...] para as áreas de tecelagem, de cerâmica, para adornos e artefatos de guerra, para a construção de casas e obviamente, para as várias técnicas de cultivo da terra e para a produção de medicamentos” (p. 67).

³ Cunha (2005) faz questão de esclarecer o caráter polissêmico desse termo no período colonial: eram denominados oficiais os membros da burocracia estatal dentre os quais se incluíam juízes, desembargadores, procuradores, escrivães, etc. Também havia os oficiais mecânicos, assim denominados os “[...] mesterais, artistas, artífices e artesãos [...] carpinteiros, pedreiros, ferreiros e outros, embora fossem também assim denominados prestadores de certos serviços, como, por exemplo, o barbeiro” (p. 28).

Com o início efetivo do processo de colonização iniciado em meados do século XVI⁴, por meio da *plantation* da cana de açúcar, baseado na mão de obra escrava, e já mais tarde no século XVIII com a intensificação das atividades extrativistas em Minas Gerais, observou-se tanto no âmbito do engenho quanto nos núcleos urbanos espalhados pela colônia, a formação de um mercado que demandava o trabalho de diversos tipos de artesãos, tais como ferreiros, sapateiros, carpinteiros, pedreiros, oleiros etc.

Na agroindústria açucareira predominava o trabalho escravo nos grandes engenhos, embora também o trabalho livre de colonizadores com menos capital, os quais arrendavam a terra em troca de parte da produção. Segundo Cunha (2005), a aprendizagem desses trabalhadores, fossem escravos ou livres, ocorria no próprio ambiente de trabalho, “[...] sem padrões ou regulamentações, sem atribuição de tarefas próprias para aprendizes” (p. 32). Tratava-se de um ambiente insalubre e penoso, no qual muitos aprendizes praticavam as atividades amarrados às pesadas correntes fixadas em cepos de madeira.

Quanto à faixa etária, o autor menciona que não havia necessariamente a predileção por crianças ou adolescentes. Os critérios, no entanto, eram de ordem técnica e social, ou seja, primeiramente deveriam mostrar disposição para a aprendizagem das técnicas, caso em que deveriam dispor de força física, habilidade e atenção e no aspecto social, demonstrar lealdade ao seu senhor, no uso das instalações e no cuidado de si, já que tal mão de obra também se constituía em capital.

O empreendimento colonizador na colônia portuguesa na América do Sul, contou com a influência marcante das ordens religiosas, as quais não se limitavam às atividades de catequese, mas também do processo de aculturação dos nativos, geralmente ensinando-lhes algum tipo de ofício. Saviani (2010) destaca que a primeira ordem a desembarcar na colônia foi a dos franciscanos que logo trataram de construir verdadeiros internatos que funcionavam como escolas, nos quais ensinavam além da doutrina religiosa, vários ofícios, incluindo técnicas de lavrar a terra.

Esse autor cita outras tantas ordens tais como beneditinos, carmelitas, mercedários, oratorianos, capuchinhos e jesuítas. Estes últimos, em razão do apoio oficial das autoridades

⁴ Com isso não estamos ignorando que a primeira forma de exploração colonial se deu pela atividade extrativista do pau-brasil.

metropolitanas e coloniais foram os que mais se destacaram quanto ao papel educacional exercido na colônia. De acordo com Manfredi (2002) a Companhia de Jesus ao criar e manter colégios nos diversos núcleos urbanos, para o ensino de artesanato e outros ofícios, constituíram-se nos primeiros centros de formação profissional do Brasil. Segundo essa autora,

Nas oficinas existentes nos colégios espalhados pelos diferentes pontos do Brasil, os irmãos oficiais exerciam e ensinavam ofícios ligados a atividades de carpintaria, de ferraria, de construção de edifícios, embarcações, de pintura, de produção de tijolos, telhas, louças, etc., de fabricação de medicamentos, de fiação e tecelagem. (Manfredi, 2002, p. 69).

Pela diversidade de ofícios ensinados nos empreendimentos jesuítas⁵, é possível mensurar a alta relevância dessa ordem religiosa no desenvolvimento das atividades coloniais. No que tange especificamente à educação dos nativos, o sucesso do adestramento profissional fora tão expressivo que estes se tornaram alvos dos senhores de engenhos, burocratas e comerciantes. Esse fator foi fundamental no estímulo às incursões bandeirantes que adentravam ao interior da colônia em busca de índios para escravizá-los na exploração colonial, frequentemente em substituição à mão de obra africana. De acordo com Cunha (2005) estima-se que somente de guaranis foram vendidos cerca de 300 mil para as regiões do Rio de Janeiro, São Paulo e nas Minas Gerais. Em 1727, sob pressão dos jesuítas foi assinado um decreto real que previa a proibição da retirada dos nativos das aldeias para o exercício de ofícios na colônia.

A decadência da agroindústria açucareira no Nordeste da colônia coincide com as descobertas das minas de ouro nas Minas Gerais, que daria início a um novo ciclo econômico colonial. Embora tal processo tenha desencadeado intenso fluxo migratório para a região, tornando cara e escassa a mão de obra em diversas vilas e cidades, é possível afirmar, segundo Cunha (2005), que pelo menos do ponto de vista do ensino sistemático das técnicas de mineração não se tem registro do surgimento de corporações ofício, sobretudo em função da dispersão das lavras. Por outro lado, nas casas de fundição, local no qual ocorria a cobrança do quinto da coroa portuguesa, a necessidade de rígido controle sobre essa atividade fez com que nesses estabelecimentos fossem empregados aprendizes de ofícios tais como fundidores, ensaiadores e

⁵ Para se ter uma noção da magnitude da ação educacional dos jesuítas na colônia, até o momento imediatamente anterior à sua expulsão do Império Português, em meados do século XVIII, havia no Brasil 25 residências, 36 missões e 17 grandes colégios e seminários, além de um número indeterminado de pequenos seminários e escolas de alfabetização mantidos pela companhia. (Cunha, 2005)

moedeiros, os quais passavam longos períodos de treinamento até serem considerados preparados para o exercício como oficiais.

Com a intensificação do comércio após as reformas pombalinas, foram criados no início da década de 1760 dois arsenais da marinha, um no Pará e outro no Rio de Janeiro, os quais empregavam uma diversidade de oficiais mecânicos, tais como carpinteiros, funileiros, pintores, pedreiros, bandeiros etc. Esses trabalhadores eram formados por escravos e homens livres, sendo recrutados muitas vezes pela polícia, em ações contra a “vadiagem”, os quais após serem presos eram encaminhados aos arsenais onde aprendiam um ofício sem qualquer tipo de exame ou regulação, uma vez que tais estabelecimentos desfrutavam da liberdade de ensino, independente de corporações, ou seja, “[...] o Estado se permitia a autonomia no ensino e na fixação das condições de trabalho dos artífices, coagidos ou não”. (p. 39).

Em resumo, como balanço os processos de preparação para o trabalho no período colonial, tem-se que: a) – no âmbito do ensino de ofícios manufatureiros tais processos se davam de modo predominantemente assistemático, geralmente como produto do próprio trabalho produtivo e de modo geralmente não intencional; b) – nas corporações de ofícios, herdeiras do modelo metropolitano, a aprendizagem era sistematizada e regulada, ou seja havia prescrições que estabeleciam o quantitativo de aprendizes por mestres, a duração do processo de aprendizagem, métodos e mecanismos de avaliação, contratos e remunerações, exceto para os escravos; c) – os Jesuítas exerceram um papel preponderante na formação de mão de obra durante quase dois séculos, deixando quando de sua expulsão em meados do século XVIII grande vácuo de ação educacional; d) - toda a ação educativa – incluindo aquela relativa a formação de mão de obra, desenvolvida nesse extenso período na colônia se deu por via direta ou indiretamente estatal⁶, inexistindo iniciativas particulares.

Na transição da colônia para a formação do Estado Nacional, precipitada pela vinda da Família Real para o Brasil no ano de 1808, assistiu-se a ocorrência de importantes mudanças político-econômicas, sobretudo pelo *status* de sede do Reino, adquirido pelo Brasil nesse contexto. A partir de então serão implementadas as primeiras medidas governamentais com vistas a suprir tanto as novas demandas decorrentes do novo projeto político e econômico, quanto no

⁶ Cunha (2005) inclui os Jesuítas na ação do Estado, devido à vigência do regime do Padroado, motivo pelo qual o Estado repassava um percentual dos impostos arrecadados à Companhia de Jesus.

sentido de preencher as lacunas deixadas pela expulsão dos jesuítas no campo educacional. Nesse contexto ocorre a superação do modelo baseado nas corporações de ofícios e são lançadas as bases, do que mais tarde seriam as instituições formadoras de ofícios no país.

No entanto, de acordo com Manfredi (2002), as primeiras instituições criadas por D. João VI no Brasil, foram em nível de ensino superior, visando atender as demandas por maiores níveis de qualificação no exército e da administração estatal, a exemplo das academias militares e escolas de anatomia e cirurgia. Apesar da Constituição de 1824 garantir a escola primária a todos os cidadãos, a lógica econômica da ordem escravocrata anulava as possibilidades de sua popularização. O ensino secundário por sua vez assumiu a função de preparação para o ingresso no ensino superior. Quanto a ensino de ofícios, este somente viria a ser desenvolvido em separado da educação secundária e superior.

A formação da mão de obra diretamente ligada aos setores produtivos, passa ao longo do período Imperial, a ser objeto da ação educativa tanto dos ramos filantrópico e religioso ou da ação governamental local pelas províncias. A autora também registra ações de preparação da força de trabalho desenvolvidas por meio de parcerias estabelecidas entre o Estado e as associações civis, decorrente de transferências financeiras estatais para estas. Também no âmbito da aprendizagem dos ofícios manufatureiros atuavam as academias militares do Exército e da Marinha.

Na condição de iniciativa exclusivamente estatal, foram criadas no Império, pelos governos provinciais as casas de educandos artífices. O público-alvo dessas instituições, formado por órfãos e desvalidos, evidenciam, conforme já se discutiu inicialmente, o ranço colonial da aversão pelos trabalhos manuais, motivo pelo qual eram direcionados aos extratos sociais mais inferiores da sociedade, frequentemente pela via compulsória. Inspirada no modelo militar, com a observância de rígida disciplina e hierarquia, os educandos tinham acesso à instrução primária associada à aprendizagem de um ofício, como encadernação, alfaiataria, sapataria, tipografia etc. Embora fossem instituições públicas, os educandos deveriam ao final do curso permanecer mais três anos como forma de pagar pela aprendizagem adquirida.

Durante o Império, também são criados, sobretudo nas capitais das principais províncias, por iniciativas de segmentos da sociedade civil, os liceus de artes e ofícios, que funcionarão como escolas de ensino profissionalizante e de difusão do ensino primário, cujo acesso era

extremamente reduzido para as classes menos abastadas naquele contexto histórico. Segundo Manfredi (2002) tais instituições eram mantidas com recursos de sócios beneméritos e benfeitores, mas que pelo entrecruzamento destes com a burocracia do Estado imperial, acabavam por captar recursos financeiros junto ao governo. Ao analisar o conjunto das iniciativas voltadas ao ensino de ofícios no Império, Cunha (2005), assevera que “[...] o Estado marcava forte presença, se não na instituição, direção e manutenção das escolas de ofícios, pelo menos na transferência dos indispensáveis recursos financeiros”. (p. 109)

É preciso ressaltar que no período Imperial, embora tenha se verificado iniciativas localizadas de desenvolvimento industrial, a exemplo da existência de um próspero setor de construção naval na Bahia (Cunha, 2005), o modelo de desenvolvimento econômico e social herdado do período colonial e mantido desde a vinda da Família Real em 1808, não possibilitava o avanço do ramo industrial. Nesse sentido as práticas educativas de formação para o trabalho, direcionadas aos grupos mais pauperizados da população, revestiam-se de um caráter mais moralizante, assistencialista e compensatório, do que da necessidade de qualificação da força de trabalho, como diz Manfredi (2002), “Ideológica e politicamente, tais iniciativas constituíam mecanismos de disciplinamento dos setores populares, no sentido de conter as ações insurrecionais contra a ordem vigente e legitimar a estrutura social excludente herdada do período colonial”. (p. 78).

1.3 – A educação para o trabalho na República Oligárquica

O advento do regime republicano no Brasil, não obstante tenha sido caracterizado como produto do movimento das elites econômicas e políticas de cunho agrário-exportador, sobretudo dos cafeicultores paulistas, traria importantes mudanças na estrutura econômica e social, sobretudo no Estado de São Paulo – já naquele contexto o mais rico do país. Na obra “O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização” Cunha (2000), afirma que tais mudanças decorreram da convergência de três fatores: a urbanização, a imigração estrangeira e a

industrialização, os quais impactaram fortemente o desenvolvimento da Educação Profissional no país.

O primeiro fenômeno – a intensa urbanização⁷, decorrente dos processos migratórios internos (êxodo rural) e externos (imigração europeia), impulsionada principalmente pela atividade cafeeira, traria complexos problemas políticos, econômicos e sociais, cuja solução era disputada por diferentes perspectivas políticas e ideológicas. Do lado dos trabalhadores, o autor assinala uma divisão radical no âmbito do movimento operário. Enquanto as correntes socialistas exigiam do Estado a garantia de uma educação laica, gratuita e obrigatória para menores de até 14 anos de idade, os anarco-sindicalistas – com hegemonia política no movimento, não reconheciam a legitimidade do próprio Estado, considerado por esta corrente como o sustentáculo do regime de opressão e das desigualdades sociais.

Do lado dos grupos dominantes, no que se refere à educação, a principal contenda se relacionava ao processo de laicização do Estado, imposto pela Constituição de 1891, como produto da aliança entre liberais e positivistas contra os setores ligados à Igreja, por meio do qual ficou vedado o ensino religioso no âmbito das instituições públicas de educação. No entanto, como observa Cunha (2000), “[...] se havia uma disputa entre positivistas, liberais e católicos sobre a melhor maneira de formar as elites intelectuais e profissionais, eles convergiam sobre a importância do ensino de ofícios manuais, em suas dimensões preventivas e corretivas. (p. 24-25)

Nesse contexto o ensino de ofícios era considerado pelas classes dominantes como mecanismo de disciplinamento da força de trabalho, tendo em vista fazer frente às agitações sociais, principalmente aquelas decorrentes do movimento organizado dos trabalhadores, profundamente influenciados pelas ideias socialistas e anarco-sindicalistas. Desse modo, segundo Cunha (2000), com o acirramento dos conflitos sociais, a burguesia industrial defendia a obrigatoriedade do ensino, mesmo antes da instituição de leis sociais, ou seja, “[...] Ao lado do esperado efeito moralizador das classes pobres, o ensino profissional era visto como possuidor de outras virtualidades corretivas” (p.15-16). Ainda assim, a Constituição de 1891, não trazia

⁷ A cidade de São Paulo, constitui-se em expressivo exemplo desse fenômeno. De acordo com Cunha (2000), essa cidade passa de 65.000 habitantes em 1890 para 240.000 em 1900.

qualquer menção à obrigatoriedade do Estado em relação às ofertas educacionais para as classes trabalhadoras⁸.

No bojo das transformações político-econômicas pelas quais passava o país, a educação técnico-profissional passa a desfrutar de uma centralidade jamais vista. Fonseca (1986) em “História do Ensino Industrial no Brasil”, revela que nesse contexto frequentemente essa temática se fazia presente nos discursos dos políticos, indicando que era necessário a ressignificação do sentido do trabalho manual. Tal entusiasmo foi registrado em um discurso parlamentar nos anais da câmara, por meio do qual um deputado exclamava: “Não tenhamos medo do ridículo e façamos a gloriosa nobreza do labor!”, (p. 189) e concluía, “Instituamos entre nós a nobreza do suor, em substituição ao sangue nobre da extinta monarquia” (idem).

Ao analisar o contexto político-econômico das primeiras décadas do século, Fonseca (1986) assinala que,

[...] aparecia, em vários setores da vida nacional, partindo de diferentes direções, uma aspiração comum, um desejo coletivo, uma vontade generalizada convergindo para um mesmo ideal de estabelecer em nosso país, o ensino que permitisse o melhor desenvolvimento da indústria. Era a preparação psicológica, necessária à cristalização da ideia, que estava em franca evolução. (p.173)

Como exemplo do que o autor denomina como clima favorável, dessa vontade coletiva que se fazia notar desde a sociedade civil até a sociedade política, Fonseca (1986), afirma:

As expressões do Manifesto do Presidente Afonso Pena; a inclusão de verba, do Ministério da Justiça, por parte da Câmara para o ano de 1907, com a finalidade de permitir um entendimento com os Estados no sentido de serem instituídas escolas profissionais; o gesto da Comissão de Finanças do Senado, aumentando de 100:000\$000 para 500:000\$000 aquela dotação; as ideias que o Congresso de Instrução, reunido no Rio de Janeiro, expunham ao país, eram índices insofismáveis de uma tendência à realização prática, de um espírito geral voltado para a concretização do ideal de ver implantado no Brasil o que as outras nações já ensaiavam no campo do ensino de ofícios. (p.172)

Ainda de acordo com esse autor, entre os anos de 1889 – Proclamação da República e 1909, verificou-se um acentuado crescimento do setor industrial no país, saltando de 636 estabelecimentos naquele ano, para 3362 neste, o que nos leva a deduzir que o desenvolvimento do ensino profissional, a despeito de todo o discurso moralista em torno papel da educação

⁸ A expectativa de oferta de instrução só aparece na Constituição de 1891, no seu artigo 35, inciso 4º, como atribuição não privativa do Congresso Nacional, exclusivamente para o antigo Distrito Federal.

técnica, se dava a reboque do desenvolvimento econômico, sobretudo do setor industrial, ainda que este se limitasse à produção no ramo de bens não duráveis. Essa afirmação, no entanto, não deve escamotear uma realidade histórica na qual havia excessiva concentração do desenvolvimento industrial, sobretudo em São Paulo.

De todo modo, assistiu-se nesse período a implementação de iniciativas que implicaram na responsabilização efetiva do Estado para com a Educação Profissional. A primeira delas foi a criação do Instituto João Alfredo na cidade do Rio de Janeiro, decorrente da transformação do antigo Asilo dos Meninos Desvalidos. De instituição de caráter eminentemente caritativo, o Instituto Profissional passaria a interditar a admissão de menores de 14 anos de idade, os quais seriam encaminhados para outras instituições assistenciais. A nova instituição passava a ofertar aos educandos um itinerário formativo que contemplava o ensino primário, noções de higiene, as artes (desenho), e um leque de oficinas profissionais que deveriam ser cursadas por todos, tais como: tipografia, entalhadura, alfaiataria, carpintaria, encadernação e pautação, ferraria e serralheria, latoaria, marcenaria e empalhamento, sapataria e tornearia. (Fonseca, 1986)

Os critérios de seleção para admissão aos cursos, não dava margem a dúvidas quanto ao recorte de classe dos seus destinatários, uma vez que “[...] teriam preferência, por ordem de prioridade, os alunos provenientes da Casa de São José, concluintes do curso nela ministrados, os filhos de funcionários municipais, os que revelassem aptidão para o aprendizado profissional” (Cunha, 2000, p. 31-32). Esse autor assinala que por se tratar de Instituição pública, com alto custo de manutenção, havia a preocupação em dificultar ao extremo a desistência dos educandos, a ponto de se exigir do aluno evadido uma alta indenização da monta de um conto de réis por ano de frequência ao curso, montante este, deduz-se absolutamente inviável para as classes trabalhadoras.

Dentre as ações governamentais para o campo da educação profissional no contexto da República Velha, a de maior destaque foi a criação das Escolas de Aprendizes Artífices, sob o governo Nilo Peçanha, através do Decreto nº 7566 de 23 de setembro de 1909. Inauguradas no ano de 1910, tais instituições, submetidas à supervisão do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, se constituíram numa rede de educação profissional do Governo Federal, com presença em todos os Estados da Federação, conforme se apresenta no quadro 1.1, lançando as bases do que hoje é a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. A figura

1.1 apresenta uma das unidades dessa antiga Rede, localizada na Cidade de Goiás, até então capital do Estado.

Figura 1.1 – Escola de Aprendizizes de Goiás - GO



Fonte: arquivo fotográfico do IFG

No referido decreto de criação daquelas instituições, ficava explícito a não ruptura de uma concepção moralizante dos trabalhos manuais, por meio dos quais os “[...] pobres e desvalidos da sorte, deveriam adquirir hábitos de trabalho profícuo, afastando-os da ociosidade, escola do vício e do crime” (Brasil, 1909, apud Fonseca, 1986, p. 177). Era o Estado deixando claro mais uma vez a qual grupo se destinava à formação para o trabalho. Na aludida justificativa, o redator não chegou sequer a mencionar a necessidade de mão de obra qualificada, tendo em vista fazer frente ao desenvolvimento da indústria, como lembra Cunha (2000).

Fonseca (1986), mesmo reconhecendo a magnitude da ação política do presidente Nilo Peçanha, afirmando que ela “[...] provava uma lúcida percepção das necessidades nacionais e uma clara visão de estadista” (p. 174), lamenta que,

[...] a penetração de seu espírito e a clarividência de seus atos viessem ainda imbuídos do velho preconceito que emprestava à aprendizagem de ofícios e a feição secular que a destinava aos pobres e aos humildes e não evitasse, no decreto que o ligaria à história da educação no Brasil, aquela preferência aos candidatos “desfavorecidos pela fortuna” [...]. (p.177)

As Escolas de Aprendizes Artífices foram organizadas com a finalidade mais imediata de promover a formação de operários e contramestres em atividades de natureza manual ou mecânica, em áreas profissionais definidas de acordo com as necessidades de cada região. Verificou-se, no entanto, que poucas foram as unidades nas quais se ofertou cursos na área industrial, como tornearia, mecânica e eletricidade, restritos praticamente à escola paulistana. A maioria delas dedicava-se, de acordo com Cunha (2000), a ofertas de cursos com muito pouco ou nenhum nível de tecnologia industrial, tais como alfaiataria, carpintaria e marcenaria. O quadro 1.1 apresenta o conjunto das Escolas de Aprendizes Artífices e suas respectivas datas de inauguração.

Quadro 1.1 – Escolas de Aprendizes Artífices

Escola	Data de Inauguração
Escola de Aprendizes Artífices do Piauí	01/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Goiás	01/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Mato Grosso	01/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Rio G. do Norte	03/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices da Paraíba	06/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Maranhão	16/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Paraná	16/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Alagoas	21/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Campos	23/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Pernambuco	16/02/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Espírito Santo	24/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de São Paulo	24/01/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Sergipe	01/05/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Ceará	24/05/1910
Escola de Aprendizes Artífices da Bahia	02/06/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Pará	01/08/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Santa Catarina	01/09/1910
Escola de Aprendizes Artífices de Minas Gerais	08/09/1910
Escola de Aprendizes Artífices do Amazonas	01/10/1910

Fonte: Fonseca (1986)

Considerando-se, conforme já mencionado, que a atividade industrial se desenvolveu de modo concentrado, sobretudo no Sudeste e mais destacadamente no Estado de São Paulo, a capilaridade nacional dessas instituições revela que sua criação de fato não atendia aos objetivos industrializantes, como reivindicavam segmentos da burguesia. Cunha (2000) afirma que a própria distribuição das escolas, obrigatoriamente no centro político-administrativo dos Estados reforça essa tese, como nos casos de Minas Gerais e Santa Catarina, nos quais os principais parques industriais localizavam-se no seu interior e não na capital. A localização dessas escolas em regiões sem vestígios de desenvolvimento industrial demonstra que as mesmas serviam mais a interesses de ordem política, em face do atendimento das demandas das oligarquias, como instrumento de cooptação das elites.

Os gastos federais na forma de salários e de compras no comércio local representavam importante aporte econômico, assim como os empregos para os indicados pelas elites locais – instrutores, secretário e principalmente, diretor. As vagas oferecidas pelas escolas para os alunos poderiam ser, por sua vez, preenchidas mediante recomendações dos chefes políticos locais aos diretores, satisfazendo demandas de seus agregados e cabos eleitorais (Cunha, 2000, p. 72)

As Escolas de Aprendizes Artífices iniciaram suas atividades no ano de 1910 com enormes desafios, sobretudo os de ordem pedagógica e de infraestrutura. Neste aspecto cabe destacar que as instalações prediais foram resultado de acordos, pelos quais os governos locais se responsabilizaram pela doação dos prédios, nem sempre em condições adequadas para o desenvolvimento das atividades educacionais, a ponto de, segundo Fonseca (1986) em 1911 o governo elaborar regulamentos, exigindo condições mínimas de salubridade, tais como iluminação solar, água potável e ventilação. Para o autor, “só pelo fato de haverem sido incluídas aquelas exigências, pode-se inferir o quanto precárias eram as instalações escolares naquela época [...]” (p. 186).

No âmbito do pedagógico, as dificuldades eram ainda maiores, uma vez que os professores da formação geral não possuíam formação específica, grosso modo oriundos do ensino primário. Já os mestres do ensino de ofícios por sua vez não possuíam qualquer base teórica, limitando-se à transmissão do conhecimento empírico aos alunos. Tais problemas, associados ao baixo nível de cultura escolar dos alunos, segundo Fonseca (1986), contribuiu para altos níveis de evasão. No primeiro ano de funcionamento, dos 2.118 matriculados, foram

registradas frequências de 1.248 alunos, índice considerado animador para esse autor, diante dos desafios encontrados no processo de implantação dessas instituições.

Em razão do quadro de precariedade, sobretudo do corpo docente e da excessiva autonomia dos gestores, decorrente da falta de regulamentação curricular, Cunha (2000) considera que nos primeiros anos de funcionamento tais instituições não passavam de escolas primárias, nas quais se transmitiam alguns rudimentos de trabalhos manuais. Só em 1926, com a promulgação de uma portaria ministerial, por meio do documento denominado Consolidação dos Dispositivos Concernentes às Escolas de Aprendizes Artífices, ficava estabelecido um currículo padronizado, a ser observado por todas as unidades do sistema de ensino profissional.

A consolidação estabeleceu um currículo para a aprendizagem nas oficinas, prescrevendo, em primeiro lugar, para os dois primeiros anos letivos, paralelamente aos cursos primários e de desenho, a aprendizagem de trabalhos manuais como estágio pré-vocacional da prática dos ofícios. Para os anos letivos seguintes, foram estabelecidas oito seções destinadas ao ensino de ofícios manuais e uma seção destinada ao ensino de técnicas comerciais. (p. 73-74)

No que diz respeito ao financiamento, sua manutenção era de responsabilidade da União, no entanto, o Artigo 10º do Decreto nº 7566/1909 autorizava as escolas a auferirem renda dos produtos que eventualmente fossem produzidos em suas oficinas. O mesmo Decreto, no Artigo 11º, incorporava tais rendas ao orçamento institucional, regulando sua distribuição: “A renda líquida de cada oficina será repartida em 15 quotas iguais, das quais uma pertencerá ao diretor, quatro ao respectivo mestre e dez serão distribuídas por todos os alunos da oficina, em prêmios, conforme o grau de adiantamento de cada um e respectiva aptidão” (Decreto 7566/1909).

No segundo ano de funcionamento das Escolas de Aprendizes Artífices, o governo federal baixou um novo Decreto, o de nº 9070 de 25 de outubro de 1911, com vistas a regulamentar a atuação dessas instituições, inclusive em âmbito financeiro. Por meio da nova legislação alteraram-se os critérios de distribuição das cotas de rendimentos dos produtos das oficinas, proibindo-se sua distribuição diretamente para gestores e mestres e criando as Caixas de Mutualidade, a ser gerida por uma Associação Cooperativa, cuja finalidade era subsidiar e dar eficiência ao trabalho nas oficinas, melhorar o desempenho pedagógico e prestar assistência financeira durante o curso, como também após o seu término, ocasião em que o sócio egresso da

escola faria jus a “[...] a um pecúlio em dinheiro, não excedente de 50% das contribuições feitas, e mais as ferramentas indispensáveis ao desempenho do ofício” (Fonseca, 1986, p. 186-187).

De acordo com Fonseca (1986), pode-se inferir que um dos objetivos das mudanças trazidas pelo novo Decreto, buscava minimizar o grave problema do abandono escolar, por meio do pagamento de diárias aos educandos, ficando estabelecido que os do 1º e do 2º anos fariam jus a um auxílio de 100 a 200 réis, destinados obrigatoriamente à Caixa de Mutualidade e os alunos do 3º e 4º anos, entre 600 e 800 reis, sem cobrança compulsória para a referida Caixa.

A partir de dados levantados junto ao Arquivo Gustavo Capanema do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Cunha (2000) apresenta a dinâmica orçamentária dessas escolas, mostrando que entre 1921 e 1933 suas dotações serão crescentes, embora o custo-aluno tenha oscilado consideravelmente, sobretudo em razão do movimento das matrículas. Ele constata também uma oscilação contrastante do custo-aluno por unidade da Federação, “[...] enquanto a Escola de Aprendizes Artífices de Minas Gerais dispndia menos de 600 mil-réis por aluno, a do Pará gastava praticamente quatro vezes mais.” (p. 89)

Ainda com base nos dados desse mesmo arquivo, o autor procura demonstrar o quão pouco representativo era a renda obtida pelas escolas nas vendas dos produtos das oficinas. No mesmo intervalo estatístico – 1921-1933, ele identifica que o total da renda produzida pelas oficinas em relação às despesas totais, oscilou entre 1,8% em 1924, chegando ao pico de 6,6% em 1931. Enquanto isso os rendimentos em relação à produção se apresentam numa tendência ininterruptamente decrescente, retraindo de 79,1% em 1923 para 23,6% em 1933. Com isso contata-se, segundo o autor, a inviabilidade de se pensar a manutenção dessas instituições por meio da produção de suas oficinas.

De acordo com Cunha (2000), ao longo de 33 anos de existência, passaram pela Rede de Escolas de Aprendizes Artífices um total de 141 mil alunos. Após a fase mais crítica nos primeiros anos da implantação, os índices de frequência escolar indicam que em muitos Estados tais instituições adquiriam ampla aceitação e prestígio, a exemplo de Sergipe onde a taxa de evasão para o ano de 1913 não ultrapassou 1% e atingindo 11,1% em 1936. Curiosamente, segundo o autor, no Estado mais rico da Federação, a Escola de São Paulo registrou no ano de 1937 35% de abandono, não tendo sequer um concluinte naquele ano. Com isso deduz-se, que a

decadência dessa rede deve guardar relação com sua falta de sintonia com um projeto industrializante, que efetivamente só se concretizaria já sob a ditadura do Estado Novo, no qual a qualificação da força de trabalho passaria a se constituir na principal finalidade da Educação Profissional.

1.4 – A centralidade da Educação Profissional no contexto da Industrialização

A partir do ano de 1930, com uma convergência de fatores de cunho político-econômico local e da conjuntura política internacional, assistiu-se à derrocada da República Oligárquica e a subsequente alteração do quadro político então vigente, que por sua vez implicou pelo menos em médio prazo na modificação do modelo econômico de desenvolvimento. Sob o longo governo de Getúlio Vargas (1930-1945) o Estado⁹ passa a promover a industrialização¹⁰ e conseqüentemente a substituição de importações¹¹. Tal quadro de transformações no âmbito da economia repercutiu rapidamente no campo educacional, determinando mudanças substanciais no modo de conceber a educação nacional como também em medidas de expansão das redes escolares tendo em vista atender as demandas, sobretudo do setor empresarial, mas também do próprio Estado que havia criado grandes empresas no ramo industrial.

Dado o quadro de escassez de mão de obra nacional qualificada, recorreu-se a contratação de técnicos no exterior que, no entanto, como lembra Cunha (2005a), apresentavam sérios inconvenientes: Primeiramente, estes operários estrangeiros guardavam para si o conhecimento necessário à operação das máquinas, o que acarretava no não preparo dos seus substitutos; o outro de natureza política, dizia respeito às ideias perigosas trazidas pelos estrangeiros, por meio das quais paralisavam a produção como forma de pressionar os patrões por melhores condições

⁹ De acordo com Barradas (1986) o protagonismo do Estado no processo de industrialização do Brasil se deu nas dimensões da orientação, do planejamento e da produção.

¹⁰ Entendida segundo Ciavatta (2009), como “[...] um processo que envolve a produção de bens em unidades empresariais que empregam a manufatura, um avanço progressivo da tecnologia e da divisão técnica e social do trabalho, a introdução de medidas organizacionais que elevem a produtividade, o assalariamento e a conseqüente formação de uma classe trabalhadora urbana” (p. 191)

¹¹ Entre os anos de 1933 e 1939 a indústria brasileira cresceu com taxa média de 11,2% ao ano (Ciavatta, 2009, p. 194)

de trabalho e salário, além de fomentarem a própria organização sindical da classe operária. Outro agravante que concorre para fomentar o ensino técnico no país, segundo Romanelli (2009) foi o contexto da Segunda Guerra Mundial que dificultava a importação pelo Brasil de mão de obra qualificada, sobretudo de origem europeia.

Cunha (2005a) analisa que tais inconvenientes apresentados pelo emprego da mão de obra estrangeira, fez com que se revisasse a suposta inaptidão natural do trabalhador nacional, agora vista como produto da falta de oportunidades de qualificação. Seria necessário, como diz o autor, “[...] valorizar a busca da qualificação profissional como algo que dignificava o trabalhador, algo que ele desejasse para seus filhos, não como um destino fatal, mas como algo dotado de valor próprio”. (p.6). Nesse sentido era conveniente que a formação para trabalho não mais fosse direcionada exclusivamente aos pobres e “desvalidos da sorte”. Desse modo a perspectiva caritativo-assistencialista¹² cedia lugar a políticas consistentes de qualificação da força de trabalho para o “pleno” desenvolvimento da nação.

Ao analisar as diferenças entre as propostas de preparação da força de trabalho nas três primeiras décadas do século XX, em comparação com aquelas posteriores a 1930, Ciavatta (2009) assevera que “[...] é possível perceber um processo lento rumo a uma sociedade diferente, com base em novos valores, gerando outra proposta de educação, que prepararia para o trabalho na indústria, dentro de uma nova ordem gerada pela acumulação do capital” (p. 195).

Já no início do Governo Provisório de Vargas, seu ministro da educação Francisco Campos iniciou uma reforma educacional fortemente inspirada na reforma da educação implantada no Estado fascista italiano por Giovanni Gentile. Dentre as principais mudanças implementadas nessa reforma, destacam-se: a volta do ensino religioso ao currículo, suprimido desde o início da República; reestruturação do ensino secundário, com modificações no conteúdo, na duração, na estrutura e na sua finalidade.

De acordo com Cunha (2005a), esse nível de ensino era considerado o mais importante no contexto da formação escolar, portanto, na visão do governo era necessário superar a tradição de mero preparo para o ingresso no curso superior, posto que segundo ele “[...] a formação de

¹² Embora reconheça que nesse contexto a educação técnica continuará sendo destinada aos mais pobres, Machado (1989) menciona uma tentativa de minimizar a associação entre educação profissional com a pobreza, a exemplo da supressão de nomes de escolas, tais como colégio de misericórdia, asilo de menores desvalidos, asilo industrial, asilo de menores, etc.

indivíduos para tomar decisões exigia a adoção de um novo currículo, de modo a privilegiar o ensino das ciências naturais e de novos métodos de aprendizado, abandonando a prática corrente de mobilizar o espírito de noções e conceitos passivamente recebidos pelo estudante”. (p. 21). Para completar a reforma, foi instituído o Estatuto das Universidades, que passou a determinar a organização didático-administrativa do Ensino Superior no país. O ingresso no grau universitário, no entanto, continuava condicionado pela aprovação no vestibular como também pela obtenção da certificação no ensino secundário.

No que tange especificamente à formação escolar dos trabalhadores, não se verificou nos primeiros anos do varguismo medidas de grande alcance voltada a esta finalidade. A exceção fica por conta da reorganização do ensino comercial por meio do Decreto n. 20.158 de 30 de junho de 1931, que não contemplava diretamente o campo da produção. De todo modo, tal ramo de ensino foi instituído paralelamente à educação escolar, verticalizando-se em graus que começavam no pós-primário, passando por um nível técnico e chegando ao superior.

Embora as reformas educativas implementadas a partir de 1930 tenham mantido e até mesmo reforçado a dualidade estrutural da educação nacional – cerceando o trabalhador do acesso a uma formação geral e propedêutica, verificou-se no município do Rio de Janeiro (então Distrito Federal), no ano de 1932, uma tentativa por parte de Anísio Teixeira de implantar um modelo educacional que apontava na direção da construção de uma escola secundária única, buscando romper com as distinções existentes entre escolas voltadas para elites e aquelas voltadas à formação dos trabalhadores.

Por meio dos Decretos n. 3.763 e 3.863 de 1932 e 4.779 de 1934, foram criadas escolas com oferta de cursos secundários nos ramos industrial e comercial, contendo todos eles um ciclo comum com duração de dois anos, após os quais o estudante poderia escolher determinada formação profissional, com a vantagem da possibilidade de transferência de um curso para outro, dado a existência de partes comuns nos programas como de disciplinas de livre escolha. O projeto da escola secundária única, no entanto, não sobreviveu à demissão do seu idealizador da gestão da educação do Distrito Federal, de modo que esta rede também seria enquadrada pelo modelo dualista das reformas de Gustavo Capanema a partir de 1942.

Do ponto de vista da educação nacional a Constituição Federal de 1934 apresentava importantes avanços em relação à carta anterior, dentre os quais deve-se destacar como

competências atribuídas a União, a oferta de ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensiva aos adultos, conforme estabelecia o parágrafo único do artigo 150. Constava ainda no mesmo parágrafo a “tendência à gratuidade no ensino ulterior ao primário a fim de o tornar mais acessível”. No que diz respeito especificamente ao financiamento, a referida Constituição determinava pela primeira vez na história do país, a vinculação obrigatória de percentuais do orçamento, conforme consta no artigo 156:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (Brasil, CF 1934)

É também na Constituição de 1934, que aparece a expressão “educação profissional” pela primeira vez desde a primeira Constituição brasileira, relacionando-a precisamente ao tema do seu financiamento. Trata-se do incentivo às ofertas de formação profissional pela iniciativa particular, a qual segundo o artigo 154, determinava a total isenção tributária a todos os estabelecimentos privados ofertantes de educação gratuita primária e profissional que fossem considerados idôneos pelo Estado.

Com o advento do regime autoritário do Estado Novo, novas reformas¹³ educacionais foram implementadas tendo em vista a concretização do projeto de educação e sociedade pretendida pela ditadura varguista. De acordo com Manfredi (2002), tais reformas se justificavam por “[...] razões econômicas (a formação da força de trabalho que possibilitasse a realização do projeto de desenvolvimento assumido pelo Estado Novo) e ideológicas (montar um grau geral e simétrico que abrangesse todos os tipos de ensino” (p. 99). Desse modo, a educação escolar nacional assume nesse contexto uma nova configuração: “O ensino primário, com quatro ou cinco anos de duração, destinava-se a todas as crianças de 7 a 12 anos [...] o ensino médio para jovens de 12 anos ou mais, compreendia cinco ramos [...]” (Idem, *ibidem*).

¹³ a) Decreto-lei n. 4048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o Senai; b) Decreto-lei n. 4073, de 30 de junho de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; c) Decreto-lei n. 4244, de 9 de abril de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; d) Decreto-lei n. 6141, de 28 de dezembro de 1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; e) Decreto-lei 8529, de 2 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário; f) Decreto-lei n. 8530, de 2 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal; g) Decreto-lei 8621, de 10 de janeiro de 1946 – criou o Senac; h) Decreto-lei n. 9613, de 20 de agosto de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola. (Saviani, 2010, p. 269)

A criação de itinerários formativos verticais¹⁴ entre os dois ciclos do ensino médio e deste com o ensino superior, evidencia de um lado o destaque dado à qualificação profissional dos trabalhadores para suprir as necessidades do mercado de trabalho e de outro a criação de mecanismos de contenção do acesso ao ensino universitário, ou seja, as reformas executadas por Gustavo Capanema vieram mais uma vez reforçar o quadro dualista da educação, uma vez que restringia a verticalização rumo ao ensino superior para os egressos dos cursos profissionalizantes do segundo ciclo do ensino médio, como lembra Saviani (2010), “Do ponto de vista da concepção, o conjunto das reformas tinha caráter centralista, fortemente burocratizado; dualista, separando o ensino secundário, destinados às elites condutoras, do ensino profissional destinado ao povo, concedendo apenas ao ramo secundário a prerrogativa de acesso ao nível superior [...]” (p. 268)

A Constituição de 1937 expressava no Artigo nº 129 a preocupação do Estado como que se denominava ensino profissional, ainda que em caráter complementar às iniciativas particulares. O texto constitucional estabelecia o ensino pré-vocacional profissional das classes menos favorecidas como primeiro dever do Estado em matéria de educação. “[...] cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.” (CF, 1937).

Não obstante a manutenção do modelo dualista da educação nacional com forte resistência pelos protestos dos Pioneiros¹⁵, observou-se entre 1935 e 1945 um vigoroso crescimento, sobretudo do ensino industrial, como repercussão do processo de mudanças na economia do país. De acordo com Machado (1989), esse ramo de ensino foi o que apresentou a maior taxa de crescimento no âmbito do ensino médio. Se em 1935 o total de unidades escolares de ensino industrial representavam 5,8% do total do ensino médio, em 1945 verificou-se um salto para 26,9% do total, com 1.368 estabelecimentos. Os indicadores de matrículas, segundo a autora, embora com menos força, passando de 7,4% em 1935 para 14% em 1945, o que equivale

¹⁴ Para fins didáticos, denominou-se itinerários formativos verticais, a separação realizada no âmbito do segundo ciclo do ensino médio em diferentes ramos (comercial, industrial e agrícola), que por sua vez condicionava o acesso ao ensino superior à exigência de certificação deste ciclo e somente para a formação superior equivalente a que o indivíduo obteve no ensino médio.

¹⁵ O Manifesto dos Pioneiros de 1932, adeptos do Movimento Escolanovista, dentre os quais destacavam-se os nomes de Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo, criticavam duramente a separação entre a educação geral e a formação profissional, além do forte centralismo praticado pelo Estado em relação à educação.

a uma taxa de crescimento de 335% para o período, enquanto que as matrículas do ensino médio observaram uma elevação de 129% no mesmo intervalo.

1.5 – O “Sistema S” de formação profissional: financiamento público, gestão privada

O ator mais importante no processo de industrialização no Brasil é de acordo com vasta literatura, a exemplo de Ianni (1965) o Estado. Este assumiu para si as tarefas necessárias ao desenvolvimento do capital industrial, como a criação de grandes empresas no campo da mineração e da siderurgia, condição para o surgimento das outras indústrias. Não menos importante foi o papel do Estado no sentido de submeter o movimento operário, por meio da criação dos sindicatos corporativos, legitimando-se por meio de concessões de direitos históricos aos trabalhadores. Tratava-se segundo Barradas (1986) de transformar em exército de reserva as populações que se deslocavam do campo para as cidades.

É esse mesmo Estado, que no usufruto do seu papel de garantidor das condições da acumulação capitalista sob a ditadura do Estado Novo, estabelece a legislação que daria origem às agências de formação profissional denominadas de “Sistema S”, que compreende as seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai; Serviço Social da Indústria – Sesi; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac; Serviço Social do Comércio – Sesc; Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas – Sebrae; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat; Serviço Social do Transporte – Sest e, Sistema Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

Deve-se salientar que embora comumente esse conjunto de Instituições seja denominado como Sistema Nacional de Aprendizagem ou “Sistema S”, o mesmo é constituído por instituições de natureza paraestatal, cada uma delas, com autonomia financeira e didático-pedagógica, restando em comum o fato de que cada instituição é ligada à sua respectiva federação dos diversos ramos empresariais.

Dados os objetivos deste trabalho, faremos uma breve retrospectiva histórica da constituição do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial¹⁶, a mais antiga dentre as entidades que compõem o “Sistema S”. Deve-se, contudo, frisar que outras instituições ligadas a esse sistema também desenvolvem ações importantes no campo educativo, a exemplo do Senac, do Sesc e do Sesi¹⁷, que, no entanto, no caso das duas últimas estão mais voltadas a ofertas de cursos de educação básica, sem importante vínculo quantitativo com a formação profissional.

Principal agência de Educação Profissional Privada do País, o Senai foi criado por meio do Decreto nº 4.048 de 22 de janeiro de 1942, contudo, suas origens legais remetem à constituição de 1937, que já determinava que tanto o Estado, como os sindicatos e as empresas deveriam assumir as tarefas da formação da força de trabalho, deixando claro que “[...] é dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes destinados aos filhos de seus operários ou de seus associados [...]” (Constituição de 1937). Em 1939 o governo homologou o Decreto nº 1238, por meio do qual pressionava as empresas com número superior a 500 operários a criar cursos para menores e adultos. A publicação deste decreto associada a ameaças do governo em passar aos trabalhadores a atribuição pela sua formação acabou por pressionar os empresários, que cederam à proposta de criação da instituição.

É curioso observar, como lembra Cunha (2005b) que a criação dessa Instituição também decorre da ação autoritária do Estado frente à resistência do empresariado ligado à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que se negavam a financiar a formação de seus próprios trabalhadores. Havia segundo esse autor, uma falta de visão de futuro por parte dos industriais, de modo que “[...] O Estado foi capaz de perceber a necessidade do capital na força de trabalho necessária à sua reprodução ampliada, antes mesmo dos próprios capitalistas” (p.46).

As origens do modelo de formação profissional adotado no Senai – a aprendizagem sistemática de ofícios, segundo Cunha (2000b), estão na Escola Profissional de Mecânica do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, que por meio de convênios, formava operários para as

¹⁶ Consideramos que registrar a trajetória de constituição histórica de todas as entidades do “Sistema S”, implicaria em ampliar por demais a análise histórica, o que não se constitui o foco principal deste capítulo. Considera-se que ao trazer a história da constituição da agência mais antiga desse sistema de EP, os elementos de articulação histórica mais importantes de todo o sistema serão contemplados no que concerne ao objeto do presente trabalho.

¹⁷ A atuação na educação básica tanto do Sesc quanto do Sesi, compreendem ofertas na educação infantil, no ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e cursos de formação profissional.

estradas de ferro do Estado de São Paulo. Diferentemente do modelo vigente em outras escolas – incluindo as de Aprendizes e Artífices, cuja aprendizagem se dava de modo assistemático por meio da observação do mestre, na Escola Profissional de Mecânica utilizava-se o modelo inovador das séries metódicas, com material impresso padronizado para o ensino dos diversos ofícios. Além disso, inovou-se na aplicação de testes psicotécnicos usados na seleção e orientação dos candidatos.

No processo de criação do Senai, convém destacar o protagonismo do engenheiro suíço Roberto Mange, figura de destaque na educação profissional nesse contexto, estando presente também na criação da Escola Profissional Mecânica e na Escola Politécnica de São Paulo. Sua influência no modelo de formação profissional do Senai, se deu a partir da criação por esse engenheiro do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), cuja principal função era a divulgação da doutrina taylorista de organização do trabalho. Buscava-se desse modo, através de testes psicotécnicos e da utilização das séries metódicas, aumentar a produtividade do trabalho. Entretanto,

Os exames psicotécnicos serviriam, também, para evitar a contratação de “agitadores”, medida convergente com a adoção de fichas de identificação datiloscópica destinadas a evitar a reentrada, nos quadros das empresas, de trabalhadores despedidos por razões políticas ou outras. (Cunha, 2005b, p. 25)

No que diz respeito ao estatuto jurídico, a organização do Senai se apresenta de modo bastante peculiar e até mesmo ambígua, quando comparado as redes públicas e privadas de educação historicamente existentes no país. Na visão de Cunha (2005b), do ponto de vista de sua constituição, realizada por meio de decreto-lei, posteriormente incorporada na legislação educacional brasileira, não resta dúvida tratar-se de uma instituição pública. Afinal, argumenta o autor, não fosse por garantias legais certamente “[...] os industriais não recolheriam a contribuição compulsória que financia a Instituição, nem empregaria os menores como aprendizes em suas fábricas” (p. 45)

Do ponto de vista da gestão organizacional, no entanto, trata-se de uma instituição privada, dirigida por uma entidade igualmente privada – a Confederação Nacional da Indústria em conjunto com as federações estaduais e sindicatos patronais, com participação mínima de representantes do Estado brasileiro nos seus conselhos deliberativos. Desse modo, a Instituição

desfruta de total autonomia para a execução de planos e projetos, como também para a execução de convênios com entes públicos e privados.

Quanto ao aspecto do financiamento, este foi regulamentado pelo Decreto nº 6.246 de 5 de fevereiro de 1944, que determinava a cada empresa do ramo industrial com menos de 500 funcionários, o recolhimento junto ao sistema previdenciário federal do percentual de 1% sobre o total da folha de pagamento. As empresas de maior porte com número superior a 500 trabalhadores – maiores beneficiárias por demandarem trabalhadores mais qualificados, devem além desse percentual, contribuir com mais 20% sobre 1% da folha dos operários. Denominou-se contribuição geral o percentual cobrado de todas as empresas industriais e contribuição adicional à parcela relativa especificamente ao acréscimo de 20% das grandes empresas. Ressalta-se que a legislação isenta da contribuição geral todas as empresas que criarem seus próprios cursos de aprendizagem para a qualificação de seus funcionários em consonância com o tipo de atividade-fim da empresa.

Os recursos recolhidos pelo governo são repassados ao Departamento Nacional do Senai que retém uma parcela para seu próprio custeio e distribui a maior parte entre os departamentos regionais. Cunha (2005b) apresenta em detalhes a distribuição dos recursos gerados pela contribuição geral:

85% da contribuição recolhida no âmbito do Departamento Regional constitui a receita de cada um deles;

15% são distribuídos para fora do DR;

5% para o custeio do Departamento Nacional;

4% para auxílio aos departamentos nacionais onde a arrecadação é insuficiente para as atividades mínimas julgadas necessárias;

4% para a execução dos planos de ampliação de escolas, centros ou cursos em todos os Departamentos Regionais, situados na Região Norte e Nordeste, além de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Espírito Santo;

2% para a administração superior, a cargo da Confederação Nacional da Indústria. (Alcântara, 1991, apud Cunha, 2005b, p. 54)

A destinação dos recursos leva em conta o tipo de contribuição da qual são oriundos: aqueles provenientes da contribuição geral são empregados na qualificação e no aperfeiçoamento de menores e adultos. Por sua vez, os recursos oriundos da contribuição adicional são direcionados para níveis mais elevados de formação profissional, tais como ensino técnico de

nível médio, aperfeiçoamento de pessoal docente e administrativo como também para a concessão de bolsas de estudos aos trabalhadores ligados às empresas contribuintes.

Após o processo de consolidação do Senai como principal agência de qualificação da força de trabalho para o ramo industrial, com alto nível de reconhecimento por parte da sociedade, verificou-se a diversificação de fontes de financiamento de suas atividades. Para além dos recursos públicos garantidos em lei, a instituição auferia recursos decorrentes da cobrança de mensalidades em cursos de treinamento e qualificação, da venda de serviços de consultorias, mas principalmente do estabelecimento de convênios com os governos regionais e federal, a exemplo do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra desenvolvido pelos governos militares na década de 1970.

1.6 – A criação das Escolas Técnicas Federais

As antigas Escolas de Aprendizes e Artífices criadas pelo governo federal em 1909 passariam a partir do contexto de industrialização da era Vargas, por significativas transformações, visando adequar-se ao projeto de desenvolvimento voltado à substituição de importações. Após a outorga da Constituição de 1937, estas passaram a denominar-se Liceus Industriais, ofertando cursos profissionalizantes em nível ginásial – à época 1º ciclo do ensino médio. Com isso essas instituições diversificavam sua atuação, para além do caráter assistencial, voltando-se agora à qualificação de mão de obra para os propósitos industrializantes do Estado Novo. (Lima Filho, 2002)

Pouco tempo depois, em 1942, no contexto das reformas do ensino industrial de Gustavo Capanema, alterou-se novamente sua denominação, passando a Escolas Industriais e Técnicas, as quais passaram a ofertar cursos profissionalizantes equivalentes ao nível secundário. Lima Filho (2002) afirma que “[...] iniciou-se a articulação do ensino industrial – a partir de então dividido em primeiro ciclo (básico) e segundo ciclo (técnico) – com a organização escolar nacional, estando esta organizada nos ramos secundário (ginásial ou comercial), normal, industrial,

comercial e agrícola” (p. 2). Novamente a mudança de institucionalidade se justificava pela necessidade de qualificação da força de trabalho para a industrialização.

Com o fim da ditadura do Estado Novo, assistia-se à retomada dos debates sobre os rumos da educação nacional. Segundo Machado (1989), uma das questões mais importantes desse contexto foi a luta pela equivalência dos cursos técnicos em relação ao secundário. A autora justifica a pertinência desse debate:

[...] a divisão entre o ensino cultural e profissional era tão profunda, que não era permitido aos alunos, uma vez no curso profissional, continuar na série correspondente do curso secundário. Apenas havia a possibilidade de ingressar na 1ª série do ginásio, sem que pudesse aproveitar os estudos realizados no ciclo profissional. (p. 49)

Tratava-se da luta pela superação do modelo dualista da educação em geral e do ensino técnico consagrado pela reforma do ensino industrial de Gustavo Capanema. Segundo a autora, a movimentação dos educadores em torno dessa questão, resultou em ações concretas do Ministério da Educação no sentido de promover a equivalência, no entanto, tal processo deu-se de modo gradual. Em 1950 verificou-se as primeiras medidas nessa direção, contemplando o 1º ciclo profissional e em 1953 o 2º ciclo. No entanto, a autora pondera que tais mudanças se mostrariam ainda muito limitadas na realidade concreta dos egressos do ensino técnico, uma vez que os conteúdos culturais exigidos no vestibular reduziriam drasticamente as possibilidades de sucesso daqueles estudantes. Além disso, estes eram ainda forçados pela legislação a realização de exames em disciplinas não cursadas no ensino técnico.

A conjuntura político-econômica assumia novas configurações, que determinariam novas transformações na Rede Federal de Educação Técnica. No âmbito político tratava-se de uma abertura democrática sob o regime populista, caracterizado de um lado pela emergência das classes populares rurais e urbanas e pelo enfraquecimento dos setores agrário-oligárquicos. Por sua vez a burguesia industrial ainda era incapaz de exercer a hegemonia política do país. Nesse sentido “[...] era vital buscar o apoio das massas, e em troca deste apoio propunha amplo programa de expansão industrial, perspectivas de emprego e elevação do nível de vida dos trabalhadores e demais setores da pequena burguesia” (Machado, 1989, p. 50).

No que tange ao aspecto econômico, sobretudo entre os anos de 1956 e 1960, assistia-se a um intenso processo de mudanças em relação ao próprio modelo de industrialização. Esta “[...]”

segundo Ianni, já não era um processo induzido pelo estrangulamento externo. Esta já não se dava apenas para substituir as importações, mas já alcançava o nível de diferenciação muito grande, conseguida a partir de um processo auto-propulsor.)” (Idem, *ibidem*). Convém observar que a maior complexidade do desenvolvimento industrial nesse contexto, se caracteriza pela chegada de grandes empresas multinacionais, integrando o país ao capitalismo internacional de modo dependente.

Para Machado (1989), serão essas transformações, sobretudo no âmbito econômico, que determinariam profundas mudanças no ensino técnico brasileiro. A dinâmica do desenvolvimento exigia um sistema de formação profissional com maior autonomia, maior nível de descentralização e flexibilidade para ajustar-se às constantes mudanças no âmbito da produção. Era necessário alterar o modelo de educação profissional oriundo da Era Vargas. Nesse sentido um dos pontos contemplados no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) em vista do atendimento das demandas da expansão industrial, foi exatamente o da formação de pessoal técnico.

As mudanças requeridas pela rede de escolas industriais na nova conjuntura, foram processadas através da Lei nº 3.552 de 16 de fevereiro de 1959, que no seu artigo 16 determinava: “Os atuais estabelecimentos de ensino industrial, mantidos pelo Ministério da Educação e Cultura, terão personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa, técnica e financeira, regendo-se nos termos da presente lei”. Desse modo as escolas integrantes da rede federal de ensino industrial são transformadas em autarquias e passam através da Lei nº 4.759 de 20 de agosto de 1965 a denominarem-se Escolas Técnicas Federais. Deve-se ressaltar que a lei 3552/1959 também unificou o ensino técnico no país, superando o modelo anterior, o qual organizava a educação profissional por ramos. A figura 1.2 apresenta a Escola Técnica Federal de Curitiba, que integrava o conjunto da Rede de Escolas Técnicas Federais.

Figura 1.2 – Escola Técnica de Curitiba



Fonte:http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/dircom/departamento-de-documentacao-historica-1/museu-virtual/exposicao-virtual/arquitetura/04.jpg/image_view_fullscreen

Para além da concessão da autonomia administrativa, didática, técnica e financeira, outro aspecto que chama atenção, segundo Machado (1989) é a determinação legal para a participação no conselho dirigente de cada Escola Técnica Federal de dois representantes do setor industrial. Este era um dos mecanismos instituídos pelo governo tendo em vista assegurar que essas instituições estivessem sintonizadas com as necessidades da indústria, conforme discurso do Ministro Clóvis Salgado, que assim justificava na sua exposição de motivos da reforma: “Estreitar mais a associação escola-fábrica, de forma que os diplomados da primeira atendam, efetivamente, às necessidades da segunda” (p. 46).

De acordo com Lima Filho (2002), ao longo da década de 1960, a Rede Federal de Escolas Técnicas observou um elevado crescimento de suas matrículas¹⁸, concomitantemente à ampliação e diversificação de sua oferta educacional, sobretudo devido ao projeto de desenvolvimento dos governos ditatoriais (1964-1985), que por meio do preparo intensivo de mão de obra e qualificação da força de trabalho, buscava promover o crescimento e a diversificação da indústria nacional, o que fez com que a ação governamental priorizasse a formação de técnicos industriais de nível médio.

¹⁸ Segundo Cunha (1977) em 1969 a Rede Federal de Ensino Técnico registrou um total de 17.617 matrículas.

1.7 – A Educação Profissional sob a ditadura civil-militar

A Constituição Federal promulgada em 18 de setembro de 1946 expressava de modo muito vago o papel do Estado em relação à Educação Profissional. De fato, essa modalidade só aparece nessa legislação de forma genérica, quando no Artigo nº 167, estabelece que “O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem” (CF, 1946). No inciso 4º do Artigo nº 168 a EP aparece sob a terminologia da aprendizagem, indicando a obrigatoriedade das empresas a ministrarem em cooperação, a “[...] aprendizagem aos seus trabalhadores menores” (Idem).

Ainda sob o regime político do populismo, em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a 4.024/61. Do ponto de vista da educação profissional a grande inovação foi a flexibilização no sentido de quebrar as barreiras do 2º ciclo do Ensino Médio para o curso universitário, permitindo aos egressos de qualquer ramo do ensino médio vislumbrar o acesso ao curso superior. Para Machado (1989) esta LDB não alterou profundamente o Ensino Médio, de modo que não se verificou maior demanda pelos cursos profissionais, continuando o secundário com sua função propedêutica a ser o mais socialmente prestigiado.

A LDB 4.024/61, não obstante tenha sido objeto de debates no Congresso Nacional por mais de dez anos, teve vida curta, em razão do advento da ditadura civil-militar em 1º de abril de 1964, em meio a uma grave crise de hegemonia política no país. Em razão da ruptura da ordem democrática assegurada pela Constituição de 1946, uma nova Constituição Federal seria outorgada em 24 de janeiro de 1967.

Menos avançado do que texto constitucional anterior, a Constituição de 1967 não trazia qualquer novidade em relação à Educação Profissional, porém tratando-a no conjunto dos diversos níveis e modalidades, reafirmava no parágrafo 2º do Artigo 168, o papel do Estado no que dizia respeito ao financiamento da educação, assegurando a manutenção das iniciativas

particulares, as quais deveriam contar com o “[...] o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (CF, 1967)

Dez anos depois da promulgação da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a ditadura civil-militar impôs a Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971, a qual determinava a profissionalização universal e compulsória no âmbito do ensino médio. Na avaliação de Cunha (2005), trata-se da “[...] mais ambiciosa medida de política educacional de toda a história do Brasil [...] ela representou certamente o maior fracasso” (p. 181)

De fato, tratava-se de uma reforma que impactaria todo o sistema educacional, inclusive o setor privado, em cuja função propedêutica ao ensino superior, residia sua razão de existência, posto que os cursos de formação geral denominado colegial (clássico + científico) não mais seriam cabíveis na nova legislação. A Lei 5.692/71 promoveu a fusão de todos os ramos do 2º ciclo do ensino médio, passando o secundário, o normal, o técnico industrial, o agrotécnico e o comercial a constituir um único ramo, com todas as instituições escolares ofertando cursos profissionalizantes para os diversos setores da economia.

Em “Política Educacional no Brasil: A profissionalização do ensino médio”, Cunha (1977) analisa os determinantes dessa reforma. Primeiramente ele apresenta o que chama de justificativa manifesta, mostrando como os adeptos do modelo adotado na reforma se apropriaram da ideia de terminalidade para o ensino médio, no sentido de que os concluintes teriam a possibilidade de se beneficiar mais imediatamente das ocupações no mercado de trabalho. A noção de terminalidade, nessa perspectiva, seria também eficiente como antídoto à frustração daqueles que não possuísem condições ou não desejassem ingressar no ensino superior. O autor, no entanto, ressalta o caráter fictício dessa justificativa, uma vez que nem o próprio governo dispunha de indicadores da quantidade de postos de trabalho disponíveis em cada ocupação, ou seja, não havia qualquer garantia de que o egresso do ensino médio profissionalizante conseguiria um lugar no mercado de trabalho.

Cunha (1977) também procura demonstrar o caráter ideológico dessa reforma, mostrando como os seus reais alvos escondiam-se por trás da justificativa manifesta. Através da análise de Roberto Moreira, o autor retoma a história da constituição da escola média particular no país, mostrando que o desenvolvimento desta decorre da ação governamental durante os anos 1930 e 1940, fortemente indutora da iniciativa privada, em face da insuficiência de recursos, em grande

medida direcionados à educação superior. Contudo nas décadas seguintes uma combinação de fatores, dentre os quais a escalada inflacionária e a organização do movimento estudantil e sindical, fará crescer a pressão sobre o Estado pela ampliação das vagas públicas tanto no nível médio como no superior. Nesse sentido a Lei 5.692/71 ao negar o monopólio do Estado sobre a educação, favorecia a iniciativa privada, no seu anseio por sobreviver à retração das matrículas e a diminuição do poder salarial da classe média. Desse modo, um dos objetivos não declarados da profissionalização compulsória, segundo o autor era reduzir a demanda por ensino superior, por meio do conceito de terminalidade no âmbito do ensino médio

O caráter megalomaniaco da reforma educacional promovida pela lei 5.692/71, revela, de todo modo, o nível de centralidade de que desfrutava a educação profissional naquele contexto. Para se ter uma ideia da importância dada à educação técnica nessa conjuntura, Viana (1970) aponta que mesmo antes da reforma da lei 5.692/71, já se observava um intenso crescimento das matrículas no 2º ciclo do ensino médio, passando de 17.161 em 1963 para 34.267 em 1968, ou seja, quase 100% de incremento em cinco anos em escolas reconhecidas pelo Ministério da Educação.

A educação e mais especificamente a educação profissional nessa conjuntura era vista como instrumento estratégico de um projeto de desenvolvimento, que segundo Machado (1989) era pautado por dois objetivos que se complementavam:

Em primeiro lugar, o esforço no sentido de modernizar o País, ou seja, de avançar e aprofundar a (re) produção capitalista. Em segundo lugar, a definição de uma maneira específica de participação na divisão internacional do trabalho, mais integrada ao sistema de produção capitalista mundial e baseada no princípio da interdependência. Ambos movimentos são complementares, já que não se desenvolvem isoladamente e se condicionam mutuamente. (p. 63)

O projeto de desenvolvimento executado pelos governos da ditadura civil-militar se caracterizou pela construção de grandes obras de infraestrutura, como pólos petroquímicos, usinas hidrelétricas, núcleos de exploração de petróleo, pólos agropecuários, etc. Tais projetos requeriam mão de obra qualificada em níveis inexistentes no país, motivo pelo qual o governo decidiu retomar um antigo projeto de qualificação do Governo João Goulart (1961 -1964). Tratava-se do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO) criado pelo Decreto nº 53.324 de 18 de dezembro de 1963 para o treinamento acelerado da força de trabalho.

De acordo com Manfredi (2002) a qualificação ofertada pelo PIPMO era em nível de treinamento via convênios estabelecidos pelo governo com as agências que compõem o Sistema S e as Escolas Técnicas Federais. As características dos cursos, geralmente de reduzida carga horária, e de caráter prático-operacional, acabaram por fortalecer as entidades privadas como próprio Sistema S e as empresas, que por meio da Lei 6.297/1975 recebiam incentivos fiscais para desenvolver seus projetos de formação profissional. Tais incentivos se davam pela dedução por pessoa jurídica do lucro tributável via imposto de renda, os quais também poderiam resultar de investimentos feitos em construção de centros de formação e aquisição de equipamentos para a oferta de treinamento profissional.

De acordo com Barradas (1986), “O Estado, ao criar o PIPMO, investiu, através do treinamento de grande quantidade de mão de obra semi-qualificada, no sentido de incrementar e assentar as bases de um projeto de industrialização, traduzindo uma necessidade mais imediata de acumulação e concentração do capital” (p. 33). Segundo essa autora, esse programa possuía um amplo leque de atuação, assumindo diversas configurações, de acordo com a demanda por parte das empresas. Os cursos com maior complexidade eram ofertados em nível de segundo grau, por meio de convênios com as Escolas Técnicas Federais. Os de 1º grau, em nível de treinamento – a maioria absoluta dos cursos, eram oferecidos tanto em instituições reconhecidas, como Senai, Sesc e Sesi, como em canteiro de obras e no “chão” das fábricas. Além dessas instituições, outras tantas também atuaram no programa por meio de convênios com o governo, tais como:

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), Departamento Nacional de Mão de Obra C-DNMO), sindicatos, órgãos assistenciais (LBA, Banco da Providência), penitenciárias, Exército, Marinha, Aeronáutica, Secretarias de Estado e de Municípios, hospitais e inúmeros outros órgãos. (Barradas, 1986, p.8)

A execução de um programa da natureza curricular do PIPMO, ao longo de todo o regime civil-militar¹⁹ demonstra primeiramente a consolidação de uma lógica de privatização da educação profissional – conforme será visto no terceiro capítulo, que perduraria até a atualidade, mediante a transferência de recursos públicos para entes privados, a quem cabia a formulação dos

¹⁹ De acordo com Manfredi (2002) a lei nº 6.297/1975, para efeito de incentivos fiscais só foi suspensa por Medida Provisória já no Governo Collor em 1990.

projetos educacionais, como já se frisou – rasos de possibilidades efetivas de formação. Em segundo lugar, revela que, embora tais cursos fossem direcionados aos trabalhadores mais desprovidos de formação escolar, o mesmo entrava em contradição com o espírito (ainda que fictício) da Lei 5.692/71, que propalava exatamente a superação da dualidade, o fim do privilégio de determinados segmentos sociais.

Contudo, não se deve perder de vista que a principal razão que determina a execução de programas intensivos de preparação de mão de obra em contextos de crescimento ou de perspectiva de crescimento econômico diz respeito às necessidades de acumulação do capital, conforme afirma Barradas (1986),

[...] na medida em que, ao se pretender treinar "milhares de trabalhadores", estabeleciam-se as bases infraestruturais referentes aos recursos humanos requeridos na linha de produção das empresas., O PIPMO foi, portanto, um mecanismo criado pelo Estado numa circunstância decorrente do próprio processo de industrialização. (p. 49)

Quanto aos resultados efetivos da reforma de promovida pela lei 5.692/71, esta não passou de um completo fracasso como já apontara Cunha (2005). Com exceção da Rede de Escolas Técnicas Federais às quais já possuíam acúmulo na articulação da educação geral com a formação profissional, as demais redes, grosso modo, não conseguiram ultrapassar o nível do simulacro em relação ao cumprimento da lei. Verificou-se que a maioria das instituições optou pela oferta de cursos em ramos profissionais que não implicariam em importante impacto financeiro, proliferando-se a oferta de cursos na área de contabilidade e administração, sem qualquer sintonia com as demandas do mercado de trabalho. Analisando a situação do sistema de educação em nível de 2º grau, ainda no contexto de vigência da reforma, Machado (1989), afirma:

[...] A qualidade do ensino profissional ministrado nas escolas convencionais é bastante prejudicada pelas dificuldades financeiras, de equipamentos e de recursos humanos capacitados, etc. Como consequência, a cada ano se lança no mercado de trabalho um grande número de estudantes mal treinados, provindos, em geral de cursos de baixo custo. Assim nem há garantia de absorção destes candidatos a empregos, pelo mercado, pois as oportunidades são limitadas [...] como as escolas superiores não deixam de ser perseguidas por um exército cada vez maior de jovens desocupados. (p. 69)

Essa autora avalia como equivocada a implementação da reforma, ainda que esta tivesse como justificativa a criação de uma escola única como forma de combater o elitismo presente no

sistema educacional brasileiro. Para ela mudanças dessa natureza não se operam simplesmente por meio de uma lei, seria, pois necessário considerar que “[...] A existência da estrutura elitista da escola tem suas origens na própria organização da sociedade, depende do tipo de propriedade predominante dos meios de produção e, portanto, do tipo de relações existentes” (p. 68), ou seja, ela considera que a educação é parte constituinte de uma totalidade que é a sociedade capitalista, de modo que enquanto durar as diferenciações de classe, o sistema escolar corresponderá a tais desigualdades, com suas diversas redes para os diversos segmentos de classe. Nesse sentido, a autora observa que “[...] as leis como elementos de superestrutura, podem ser uma força ativa no sentido de acelerar uma mudança, mas em última instância, o que inclusive, exige uma nova lei são as demandas da infraestrutura econômica” (Idem).

Desse modo ante as dificuldades de implementação e das pressões de diversos setores, a Lei nº 5.692/1971 foi gradualmente sendo modificada e reinterpretada por meio de pareceres do Ministério da Educação, até que a nova Lei, de nº 7.044/1982, viesse a repor a antiga distinção entre a formação geral e a educação profissional. Embora na prática do sistema escolar tal distinção jamais tenha sido objeto de questionamento, a nova lei daria novamente a liberdade para as instituições operar a separação entre a educação geral e a preparação para o trabalho, atendendo inclusive os interesses das redes privadas cujo foco de atuação está num segmento que buscava a preparação para o curso superior, portanto, sem qualquer interesse em atuar na formação profissional de nível médio. Para Manfredi (2002) a reforma de 1971 deixou como legado “[...] sua contribuição para tornar ainda mais ambíguo e precário o ensino médio e para a desestruturação do ensino técnico oferecido pelas redes estaduais” (p. 107). Para esta autora as únicas instituições que escaparam de tal desestruturação foram as da rede de escolas técnicas federais, provavelmente devido à autonomia de que desfrutavam, por serem autarquias do governo federal.

Outro importante capítulo da história da educação profissional brasileira sob a ditadura civil-militar, foi o processo de transformação de algumas escolas técnicas em centros federais de educação tecnológicas (Cefets). De acordo com Cunha (2005), tal processo se articula com os desdobramentos das reformas educacionais, tanto da Lei nº 5.692/1971 quanto da reforma universitária de 1968, como também do aumento da pressão social que demandava cada vez mais a ampliação das vagas do ensino superior. Na origem do projeto de criação dos Cefets está a

noção da necessidade de criação de cursos superiores de curta duração, numa tentativa de “defesa” do ensino superior.

A questão central era de fato sobre a demanda, dado o grande contingente de jovens que aspirava a entrada na universidade. Enquanto duraram os efeitos das altas taxas de crescimento econômico observada no contexto do “milagre brasileiro”, foi possível direcionar – como pretendia a reforma de 1º e 2º graus, boa parte desses jovens para o mercado de trabalho, aliviando a demanda pela educação universitária. No entanto, com o advento da crise do petróleo de 1973, as dificuldades econômicas acabaram por expor as fragilidades da política educacional da ditadura civil-militar, de modo que, “[...] a solução encontrada foi satisfazê-la com a oferta de cursos superiores, embora de mais baixo valor econômico e simbólico – os cursos de curta duração”. (p. 207)

Cunha (2005) observa que a movimentação em torno das mudanças no currículo dos cursos de engenharia, já se fazia desde 1962. Havia entre pesquisadores e gestores do MEC, a preocupação com o alto custo dos cursos, mas também com a longa duração da formação, que dificultava inclusive o atendimento aos setores demandantes desse tipo de mão de obra. Ainda no ano de 1963, o parecer nº 60/63 do Ministério da Educação criou o curso de engenharia de operação com duração de três anos. Em 1965, com o apoio da Fundação Ford, esse curso foi implantando pela primeira vez numa escola técnica federal, no Rio de Janeiro, contudo sob a cobertura institucional da UFRJ, por tratar-se de uma escola de 1º e 2º graus.

Em 18 de abril de 1969, por meio do Decreto nº 547/69, o governo concedeu às escolas técnicas federais, autonomia para a organização e funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração, de modo que estas não mais dependessem de convênios com outras instituições superiores. Segundo o autor, em 1971 foi captado um empréstimo pelo governo brasileiro junto ao Banco Mundial, no valor de 8 milhões e 400 mil dólares, cuja finalidade era, além de financiar projetos no ensino técnico de 2º grau, viabilizar as ofertas dos cursos de engenharia de produção no âmbito das escolas técnicas. Ressalte-se o estabelecimento de convênios com uma universidade americana, para a formação de professores voltados aos cursos recém-criados.

Finalmente em 1978, por meio da Lei nº 6.545, o governo federal transformou as escolas técnicas federais do Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais, em centros federais de educação

tecnológica. Os objetivos das novas instituições foram definidos pelo Decreto nº 87.310/82, quais sejam:

- a) A integração do ensino de 2º grau com o ensino superior;
- b) Oferecimento do ensino superior em continuidade ao ensino técnico de 2º grau, diferenciado do sistema universitário;
- c) Ênfase na formação especializada, levando em conta as tendências do mercado de trabalho e do desenvolvimento do país;
- d) Atuação do ensino superior exclusiva na área tecnológica;
- e) Formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas do ensino de 2º grau;
- f) Realização de pesquisa aplicada e prestação de serviços; e,
- g) Estrutura organizacional adequada à prestação de serviços. (Decreto nº 87.310/82, apud Cunha, 2005 p. 209).

Após o processo de transformação institucional, os Cefets ampliaram consideravelmente seu raio de atuação, como destaca Manfredi (2002),

Os Cefets ofereciam cursos regulares de nível tecnológico superior de administração, de hotelaria, de engenharia industrial e de tecnologias nas áreas de construção civil, manutenção (mecânica, petroquímica, elétrica e eletrônica) e de processamento petroquímico. Além disso atuavam na formação de professores das disciplinas para escolas técnicas e das disciplinas profissionalizantes do 2º grau. Ofereciam também cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) e *stricto sensu*, em nível de mestrado. (p. 162)

Até o final da ditadura civil-militar, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, era então composta pelos Cefets do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Paraná, os quais ofertavam cursos técnicos de nível médio e técnico de nível superior – tecnológicos. Escolas Técnicas Federais presentes nos demais estados, geralmente nas capitais, voltadas a ofertas de cursos na área industrial, como também as Escolas Agrotécnicas Federais, especializadas em cursos técnicos de nível médio, em face da demanda do setor agropecuário, tais como técnico agrícola e técnico em zootecnia.

Após o fim da ditadura civil-militar, foi convocada uma Assembleia Constituinte, que elaboraria a Constituição Federal de 1988, promulgada no dia 05 de outubro de daquele ano. Do ponto de vista do financiamento da educação, o grande avanço foi à vinculação obrigatória de percentuais dos orçamentos públicos que deveriam ser destinados para a educação. O artigo 212

determinou que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CF, 1988).

No seu artigo nº 213, a Constituição Federal de 1988, estabelece que os recursos públicos seriam destinados às escolas públicas como também aquelas de natureza comunitária, filantrópica ou confessional. No entanto, por meio da Emenda Constitucional nº 85 de 26 de fevereiro 2015, também foram contempladas como aptas a captar recursos públicos as Instituições de Educação Profissional e Tecnológica envolvidas em atividades de pesquisa, extensão e fomento a inovação.

Tem-se portanto, que desde a promulgação da referida Carta Constitucional os diferentes níveis e modalidades de educação, incluindo a Educação Profissional são desenvolvidos mediante ofertas públicas, tanto nas redes estaduais e na Rede Federal de EPCT, como também pela via das ofertas no âmbito do segmento privado, o qual em grande medida se desenvolve através da canalização de recursos públicos assegurados em lei, a exemplo do Sistema Nacional de Aprendizagem, como outras entidades privadas, inclusive com finalidade lucrativa.

1.8 – A “Cefetização” da Rede Federal no contexto da reforma da EPT

Já no período da Nova República, assistiu-se à transformação da Escola Técnica Federal do Maranhão em Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão, por meio da Lei nº 7.863 de 31 de outubro de 1989. Na avaliação de Pereira (2003) o ato governamental que criou essa instituição decorreu muito mais de questões políticas do que de um projeto educacional do governo. Tratava-se do fato de que à época o país era governado por José Sarney, político maranhense. Em 28 de setembro de 1993, por meio da Lei nº 8.711, foi efetivada a transformação da Escola Técnica Federal da Bahia em Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia. Neste caso foi determinante a influência política no Governo Federal de um tradicional “cacique”

político regional, Antônio Carlos Magalhães, mostrando que novamente a continuidade desse processo de mudança no âmbito da Rede Federal subordina-se mais a aspectos políticos que técnicos. Segundo Pereira (2003),

A Lei 8711 cita explicitamente como atribuição dos centros federais a formação de técnicos em nível de segundo grau, ausente na Lei 6545/78, o que pode não ter sido um simples lapso, ao contrário, mesmo que não tenha havido a interrupção da oferta da formação técnica de nível médio no âmbito dos CEFETs do Paraná, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Maranhão, parece que o objetivo era mesmo dotar a rede federal de instituições que se ocupassem mais, ou quem sabe exclusivamente, da formação de técnicos em nível superior, da formação de professores para as disciplinas do currículo profissionalizante (espaço muito restrito historicamente), da pesquisa e da extensão. (p. 76)

Em meio ao debate sobre a demanda de mão de obra qualificada para uma inserção competitiva do país no contexto da economia globalizada, foi aprovado pelo Governo Itamar Franco (1992-1994), a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, por meio da Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, o qual previa a retomada do processo de cefetização das 19 Escolas Técnicas Federais como também das 37 Escolas Agrotécnicas Federais, mediante processo de avaliação de desempenho.

Segundo Manfredi (2002), o projeto que estabelecia tanto o Sistema Nacional de Educação Tecnológica quanto a cefetização da Rede Federal não foi imediatamente concretizado, uma vez que se mostrou dissonante com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conforme se verificou posteriormente quando da reforma da Educação Profissional, efetivada por meio do Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997. De fato, assistiu-se a partir de então, um processo de reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que na avaliação de muitos pesquisadores, dentre os quais Cunha (2000) e Manfredi (2002), resultou no seu esvaziamento no que tange a oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio.

A lógica da formação sob a noção de competências profissionais, orientadora da referida reforma, acabou por promover a fragmentação da sólida formação até então ofertada na Rede Federal. Tal fragmentação significou na prática uma mudança estrutural nessas instituições, cujo maior efeito foi a separação entre a formação geral propedêutica – que deveria ser buscada pelos estudantes em outras redes regulares de ensino, e a formação profissionalizante – a qual deveria esta Rede se dedicar exclusivamente. O argumento do governo para justificar tais mudanças,

segundo Manfredi (2002), era “[...] aumentar a produtividade, estreitar os vínculos com o mercado de trabalho e garantir o atendimento de uma parcela maior da população de jovens e adultos” (p. 163).

A partir da reforma da EPT, as escolas técnicas passaram a atuar nas modalidades concomitante e subsequente. Nas do primeiro tipo o aluno cursava a formação acadêmica (propedêutica) em instituição diferente daquela da formação técnica e nos cursos subsequentes ou pós-médios, voltados aos egressos do ensino médio, nos quais os estudantes deveriam cursar apenas a parte profissional da formação. Deve-se ressaltar que mesmo nesses cursos de currículos separados, havia ainda outro elemento que concorria para a fragmentação da formação, qual seja a ideia de currículo modular, por meio do qual os estudantes poderiam requerer uma certificação, tão logo tivesse cursado um módulo (disciplina ou grupo de disciplinas) que corresponde no mundo do trabalho à qualificação necessária a realização de determinadas tarefas ou operações. Esse tipo de formação – modular e/ou formação profissional de nível básico, também seria ofertada por meio de cursos de curta duração ao público constituído por jovens e adultos que não tivessem concluído o Ensino Médio.

No que diz respeito ao aspecto do financiamento, deve-se pontuar que essa reforma foi realizada com recursos do Tesouro Nacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – a título de empréstimo, por meio do Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep. A execução desse programa previa inicialmente, um montante de 500 milhões de dólares americanos, dos quais 250 milhões oriundos de recursos do governo e outros 250 milhões captados junto ao BID.

De fato, as linhas gerais da Reforma da EPT, sobretudo no que diz respeito à fragmentação da formação com a finalidade de redução dos custos para o Estado, foi inspirado nas orientações daquela instituição financeira, no seu intento de ajustar as políticas educacionais dos governos ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país, num contexto de subalternidade do Brasil perante os organismos financeiros internacionais, como o próprio BID, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

O financiamento do Proep tinha por finalidade principalmente o aparelhamento das Instituições da Rede Federal por meio da aquisição de laboratórios, ampliação e reformas de prédios, modernização tecnológica e capacitação de pessoal. Embora as escolas técnicas,

agrotécnicas e cefet's continuassem a ser mantidas com recursos do Governo Federal, a reforma da EPT buscou aproximar as instituições do mercado, através da prestação de serviços às empresas privadas e governamentais, buscando desse modo novas fontes de financiamento. Segundo Manfredi (2002), “[...] a intenção era transformá-las num grande “supermercado” de cursos profissionalizantes, de níveis e duração o mais diversificado possível, processo que Cunha designa de “senaização” das escolas técnicas federais” (p. 164).

Deve-se ainda assinalar que o processo de desresponsabilização do Governo Federal com a Educação Profissional e Tecnológica, não se limitou à reestruturação ou de modo mais crítico na desestruturação da Rede Federal de EPT. Não obstante a reduzida cobertura da Rede de Escolas Técnicas²⁰ à época, o governo implementou a Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998, por meio da qual buscava dificultar a criação de novas instituições federais de educação profissional e tecnológica, conforme se verifica no seu artigo 47, parágrafo 5º:

A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

Ao conteúdo desta lei estava subjacente a compreensão dos formuladores das políticas de educação profissional de que a formação ofertada na Rede Federal era demasiadamente cara. De acordo com essa ótica caberia ao Governo Federal apenas o papel de incentivador em relação aos Estados e demais entes públicos e privados para a criação de novas unidades de educação profissional. No limite, o modelo de referência para a expansão da oferta de EP no país era aquele desenvolvido nas instituições ligadas ao “Sistema S”, sobretudo o Senai, motivo pelo qual os críticos do projeto governamental passaram a designar o desmantelamento da Rede Federal como processo de “senaização” da mesma.

A partir de 1999, com base no artigo 3º da Lei nº 8.948/1994 – a qual havia transformado as Escolas Técnicas em Cefets, o Governo Fernando Henrique Cardoso resolveu editar uma série de decretos – movimento que se estenderia até o ano de 2002, quando se completou o quadro de “cefetização” das Escolas Técnicas Federais, conforme se observa no quadro 1.2.

²⁰ De acordo com dados do Censo da Educação Básica (INEP, 1999), a Rede Federal, respondia por apenas 14,1% das 716.652 matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio no país em 1999, enquanto as Redes Públicas Estaduais respondiam por 37,2% das matrículas. A Rede Privada totalizava neste ano 43,6% das matrículas nessa modalidade.

Quadro 1.2 – Transformação das Escolas Técnicas em Cefets

Antiga Nomenclatura	Nova Nomenclatura	Lei/Decreto/data
Escola Técnica Fed. Celso S. Fonseca	Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro Celso Suckow da Fonseca	6545 – 30/06/1978
Escola Técnica Federal de Minas Gerais	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	6545 – 30/06/1978
Escola Técnica Federal do Paraná	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná	6545 – 30/06/1978
Escola Técnica Federal do Maranhão	Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão	7863 – 31/10/1989
Escola Técnica Federal da Bahia	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia	8711 – 28/09/1993
Escola Técnica Federal de São Paulo	Centro Federal de Educação Tecnológica de S. Paulo	S/N – 18/01/1999
Escola Técnica Federal de Campos	Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos	S/N – 18/01/1999
Escola Técnica Federal do Pará	Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará	S/N – 18/01/1999
Escola Técnica Federal de Pernambuco	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco	S/N – 18/01/1999
Escola Tec. Federal do Rio G. Norte	Centro Federal de Ed. Tec. do Rio Grande do Norte	S/N – 18/01/1999
Escola Técnica Federal de Goiás	Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal do Ceará	Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal do Piauí	Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal de Alagoas	Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal do E. Santo	Centro Federal de Educação Tecnológica do E. Santo	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal de Pelotas	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal da Paraíba	Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba	S/N – 22/03/1999
Escola Técnica Federal de Química	Centro Federal de Ed. Tecnológica de Química de Nilópolis	S/N – 02/12/1999
Escola Técnica Federal do Amazonas	Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas	S/N – 26/03/2001
Escola Téc. Fed. De Santa Catarina	Centro Fed. de Educação Tecnológica de Santa Catarina	S/N – 27/03/2002
Escola Técnica Federal de Mato Grosso	Centro Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso	S/N – 16/08/2002
Escola Técnica Federal de Sergipe	Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe	S/N – 13/11/2002
Escola Técnica Federal de Roraima	Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima	S/N – 13/11/2002

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Plano de Desenvolvimento Institucional dos Institutos Federais disponibilizados nos sítios eletrônicos de cada Instituição

É de fundamental importância não perder de vista os meandros em que ocorre o processo de transformação que culmina na “cefetização” de mais de duas dezenas de Escolas Técnicas Federais e de uma dezena de Escolas Agrotécnicas Federais. Conforme já se afirmou anteriormente, não havia por parte do Ministério da Educação do Governo FHC, um projeto de desenvolvimento concreto em vista do fortalecimento a Rede Federal, ao contrário, como pondera Pereira (2003), havia isto sim, um desejo velado pelo barateamento da formação nela ofertada – via proibição da oferta de formação integrada, o que seria em certa medida viabilizado pelos vários instrumentos da Reforma da EPT, dentre eles o seu próprio financiamento via Proep.

Nesse sentido é necessário lembrar que a “cefetização” embora realizada pela Lei nº 8.948/1994 ainda no Governo Itamar Franco, só seria implementada a partir de 1999, já no segundo mandato do Governo FHC e após a conclusão da Reforma da EPT realizada no primeiro mandato deste governo. Na avaliação de Pereira (2003), a concretização da referida lei por meio da transformação das Escolas em Cefets, foi em grande medida resultado de intenso processo de mobilização no interior da Rede Federal, pois havia entre seus servidores e gestores o temor representado pela ameaça de estadualização²¹ desta Rede, o que implicaria em grandes retrocessos, sobretudo no que diz respeito à qualidade da formação ofertada em razão de uma possível redução de investimentos. Nesse sentido sua transformação em instituição de nível superior distanciaria essas instituições dessa possibilidade, uma vez que tradicionalmente a maior parte das Instituições de Ensino Superior públicas estão ligadas ao Governo Federal.

Deve-se, no entanto ressaltar, que a implementação do processo de “cefetização”, em que pese se tratar de uma ação governamental que no limite significasse o fortalecimento da Rede Federal, o mesmo se deu acompanhado do rebaixamento do estatuto dessas instituições. Ocorre que a publicação do Decreto nº 2.406 de 27 de novembro de 1997, que regulamentou a Lei nº 8.498/1994, que criou o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, trouxe consigo a definição legal do que seria os Centros de Educação Tecnológica, que por sua vez determinaria os objetivos e finalidades dos Centros Federais de Educação Tecnológica – Cefets, dentre os quais não se incluíam a autonomia para a oferta de cursos superiores (exceto os de tipo tecnológico de Educação Profissional e formação de professores) muito menos, cursos de Pós-Graduação. Desse modo de acordo com Pereira (2003),

Além de reduzir as potencialidades dos centros federais, estabeleceu-se uma “confusão”, já que os centros implantados antes desta medida se consolidaram como instituição com um largo espaço para as engenharias industriais e a pós-graduação e, na medida que não deixaram de atuar neste espaço na “prática” os centros anteriores ao Decreto 2406 passaram a ser denominados “informalmente” “cefetões” e, os criados posteriormente àquele decreto, denominados “cefetinhos”. (p. 97)

Nesse sentido, verificou-se uma mudança drástica em relação à concepção original de criação da institucionalidade do Cefet, considerando-se um imenso retrocesso, mesmo em se

²¹ De acordo com Pereira (2003), a ameaça de estadualização pairava sobre a Rede Federal de EPT desde a promulgação da Constituição de 1988, uma vez que esta Lei Magna definiu que compete em maior grau aos Estados a responsabilidade pelo ensino público de ensino fundamental e ensino médio.

tratando neste caso de uma legislação implementada num contexto ditatorial. Na avaliação desse autor, a redução das atribuições dos novos Centros Federais de Educação Tecnológica, não apenas “barateou” a implantação desse tipo de instituição, provocando a redução dos investimentos em modernização tecnológica e capacitação de recursos humanos, como também favoreceu a atuação do setor privado nesta modalidade, reduzindo desse modo as potencialidades da Rede Federal de EPT em relação às demandas da sociedade.

1.9 – A revogação do Decreto 2.208/97 e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo Federal no ano de 2003 a Educação Profissional passaria a desfrutar de grande centralidade no campo das políticas educacionais no país. Segundo Pereira e Amorim (2015), uma das primeiras iniciativas governamentais voltadas a essa modalidade diz respeito à revogação da reforma da Educação Profissional realizada no Governo Fernando Henrique Cardoso por meio do Decreto 2.208/1997. As diretrizes dessa reforma eram objeto de críticas dos segmentos mais comprometidos com a educação pública, que a viam como obstáculo para o desenvolvimento de ações concretas em vista da democratização das ofertas de educação de currículo integrado no âmbito do Ensino Médio para a classe trabalhadora.

Deve-se pontuar que a Reforma da EP realizada pelo Decreto 2.208/1997, consagrou precisamente o modelo que separava a formação básica de nível médio da formação técnica profissionalizante, o que veio a desestruturar, sobretudo o modelo até então vigente nas antigas Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2012), indicam que a revogação daquele Decreto, não obstante tenha se tratado de uma mediação entre os interesses em disputa entre os campos mais progressistas e conservadores da sociedade, significou,

Entre essas correções, uma das mais relevantes, em razão do seu fundamento político e por se tratar de um compromisso assumido com a sociedade na proposta de governo, foi à revogação do Decreto n. 2.208/97, restabelecendo-se a possibilidade de integração curricular dos ensinos médio e técnico, de acordo com o que dispõe o artigo n. 36 da LDB (p. 1089)

Os autores consideram que a “reforma da reforma” realizada por meio do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004, acabou por refletir de um lado as demandas dos setores que lutavam pela volta do currículo integrado, mas manteve intactas as diretrizes que asseguravam ao setor privado a hegemonia nas ofertas de uma Educação Profissional ou qualificação profissional de tipo mais pragmática, geralmente desarticulada da formação geral. Ou seja, o novo decreto, além das formas concomitante e subsequente, previa agora a opção de currículo integrado, conforme estabelece o artigo 4º.

Efetivada a nova regulamentação da Educação Profissional, o Governo Federal começava no ano de 2005, de acordo com Silva (2015) o processo de expansão da Rede Federal. De acordo com esse autor, neste ano eram ofertados em toda a Rede Federal 666 cursos técnicos e 189 cursos tecnológicos em 23 Estados da federação. A primeira fase da expansão foi realizada entre os anos de 2005 e 2007, portanto, antes do processo de reestruturação que transformou a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Nesse período de acordo o autor supramencionado, foram criadas 64 unidades²² das quais 20% delas foram produto de transformação de escolas comunitárias construídas com recursos do Proep.

O processo de reestruturação definitiva da então Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica se deu por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, a partir da qual se criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. De acordo com a referida legislação a nova Rede era integrada instituições envolvidas com a Educação Profissional, mas até então desarticuladas entre si: Escolas Agrotécnicas Federais, Escola Técnica Federal de Palmas, Centros Federais de Educação Tecnológica, Universidade Tecnológica Federal do Paraná e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. O artigo 2º da Lei de criação dos IFs estabeleceu que,

²² No gráfico 4.12 (capítulo 4º) está explicitada a evolução da Rede Federal desde os seus primórdios até os dias atuais (2017).

Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

Pela Lei nº 12.667 de 25 de junho de 2012, o tradicional Colégio Pedro II foi equiparado aos Institutos Federais “para efeito de incidência das disposições que regem a autonomia e a utilização dos instrumentos de gestão do quadro de pessoal e de ações de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação profissional e superior.” Desse modo, atualmente a Rede Federal de EPCT é composta por 38 Institutos Federais, 02 Centros Federais de Educação Tecnológica²³, a Universidade Federal Tecnológica Federal do Paraná e o Colégio Pedro II.²⁴

O processo de reestruturação pelo qual passou a Rede Federal, determinado pela legislação, resultou em mudanças importantes quando se compara a antiga Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Um primeiro aspecto que chama atenção diz respeito ao fato de que a reestruturação, diferentemente do que ocorreu com o processo de “cefetização” veio neste caso acompanhado de intenso processo de expansão tanto física quanto quantitativamente em relação ao atendimento, conforme será visto no quarto capítulo deste trabalho.

O segundo aspecto diz respeito à diversificação do atendimento, ou seja, ao estabelecer o caráter pluricurricular, a legislação possibilitou que as instituições da Rede pudessem ampliar seu raio de atuação para além da estreiteza funcional que regulava a era dos Cefets. Uma consulta ao Projeto de Desenvolvimento Institucional de uma das instituições da Rede, (IFG, 2013) demonstra por exemplo a ampliação das ofertas em cursos de bacharelados e engenharias na Instituição, o que evidencia um movimento de confronto com uma tendência anterior – da época do Cefet-GO, na qual predominava as ofertas de curso Tecnológicos, que são cursos Superiores de Curta Duração, com perfil voltado para o mercado de trabalho.

²³ Os Centros Federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais e do Rio de Janeiro optaram por não se submeter a nova institucionalidade da Rede Federal.

²⁴ A relação de todas as unidades/*campi* que integram a Rede Federal de EPCT constam no Apêndice I.

Com o intuito de evitar que as Instituições da Rede por razões diversas se aproximassem de um perfil plenamente universitário, a Lei de criação dos Institutos Federais, determinou que uma 50% das vagas fossem asseguradas para ofertas de cursos técnicos de nível médio para os egressos do Ensino Fundamental e para os alunos da Educação de Jovens e Adultos. Outros 20% deveriam ser reservados para a formação de professores através de cursos de licenciatura. No caso da Educação de Jovens e Adultos, deve-se ressaltar a vigência do Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, portanto, anterior à criação da atual Rede Federal, que determinava a obrigatoriedade da oferta de 10% das vagas das Instituições para o público da EJA, preferencialmente por meio de cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio.

Outro movimento perceptível no âmbito da Rede Federal, que evidencia um importante distanciamento do modelo do Cefet é a atuação na Pós-graduação *stricto sensu*. Em consulta aos sítios eletrônicos de algumas dessas Instituições, foi possível perceber a ampliação de vagas em cursos de mestrado²⁵ e surgimento de vários cursos de doutoramento²⁶. Todo esse movimento seguramente resulta das prerrogativas legais que asseguram a essas instituições autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático pedagógica, embora do ponto de vista do financiamento estejam submetidas à lógica de um modelo de desenvolvimento econômico que frequentemente impõe determinados limites aos projetos de desenvolvimento de toda a Rede Federal.

Por fim é necessário problematizar o significado da autonomia consagrada na legislação em relação à Rede Federal de EPCT, sobretudo por se tratar de uma rede de instituições mantidas pelo fundo público e, portanto, pelo conjunto da sociedade. Infere-se, portanto, que o limite de sua autonomia seja dado pela participação ativa tanto da comunidade interna quanto externa às instituições, sob o risco de uma autonomização que as transformem em entidades apartadas do enfrentamento dos grandes problemas e desafios que caracterizam o conjunto da sociedade brasileira.

²⁵ Ver: <http://www.posgraduacao.cefetmg.br/dppg/index.php/pt/programas-stricto-sensu>

²⁶ Ver: https://sistemas.ifgoiano.edu.br/sgcursos/index.php?id_curso=NQ==&p=pos-graduacao

CAPÍTULO 2 – A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, A ABERTURA NEOLIBERAL E O DESEMPREGO ESTRUTURAL: IMPACTOS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Neste capítulo busca-se problematizar as mudanças ocorridas no âmbito da organização do trabalho e da produção, sobretudo do movimento de substituição do taylorismo/fordismo pelo regime denominado de acumulação flexível, que impactaram profundamente o mundo do trabalho e o sistema educacional e, por conseguinte determinaram a redefinição dos papéis a serem desempenhados pelos sistemas de escolarização e profissionalização da classe trabalhadora.

Considera-se, nesse sentido, que a dinâmica das ofertas de qualificação para os trabalhadores e o financiamento da educação profissional no Brasil se articulam ao contexto mais geral de tais mudanças, a ponto de que tanto a não efetivação como a efetivação de políticas públicas para essa modalidade, quanto à emergência de novos discursos relacionados à formação do trabalhador, via de regra veiculados por Organismos Internacionais e entidades patronais, são condicionados pelas demandas resultantes de tais transformações no interior da sociedade capitalista.

Como consequência da abertura econômica sob o ideário neoliberal, verificou-se um processo de redefinição do papel do Estado no tocante aos serviços sociais, dentre os quais a educação e a formação profissional, de modo que as políticas públicas nessa área passaram a ser concebidas como resposta às demandas do mercado, tanto no sentido da implementação de um novo tipo de pedagogia – a pedagogia das competências, adequadas ao regime flexível de acumulação, mas também no sentido de transformação das ofertas educacionais em serviços a serem adquiridos no mercado privado, de modo que o Estado vai se eximindo da utilização direta dos recursos do fundo público no campo educativo. No entanto, como parte de um movimento contraditório, assiste-se ao longo dos últimos vinte anos de um lado a retração do público e a manutenção de entidades privadas com financiamento público na oferta de EP e de outro um processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

2.1 – Do taylorismo/fordismo à acumulação flexível

Ao longo do século XX, mais precisamente até a recessão causada pela Crise do Petróleo de 1973, a economia do mundo capitalista era regulada pelo modelo de organização da produção denominado de fordismo. Originado nas fábricas americanas de automóveis de Henry Ford no início do século, esse modelo generalizou-se, no pós-guerra para os países europeus e para o Japão, na esteira da reconstrução econômica financiada pelos Estados Unidos. De acordo com Antunes (2015), o fordismo deve ser entendido fundamentalmente como,

[...] a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas, e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. (p. 35)

A consolidação desse modelo de desenvolvimento, sobretudo a partir de 1945, que garantiu nas décadas subsequentes taxas estáveis de crescimento da economia capitalista, se deu a partir do regime de colaboração de classes, que tinha no Estado keynesiano seu grande fiador. De acordo com Harvey (2014), esse Estado interventor, realizava apropriadamente uma combinação de políticas fiscais e monetárias e promovia investimentos públicos em diversas áreas, em vista de contribuir para a garantia do consumo de massa por meio do emprego pleno.

A intervenção do Estado através do papel de ente mediador da relação entre capital e trabalho, foi determinante para a criação do Estado Social. Nesse contexto, os Estados do mundo industrializado, passaram a se constituir como prestadores de uma gama de serviços sociais, tais como assistência médica, seguridade social, educação, cultura, habitação, etc. Tratava-se da consolidação dos direitos sociais, no dizer de Castel (1998) do salário indireto, que por sua vez liberava para o consumo o salário direto do trabalhador. Ademais, como ressalta Harvey (2014), “[...] a legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos” (p. 133).

Esse autor pondera, no entanto, que o pacto social geral em vigor nesse contexto exigia determinado grau de sacrifício dos trabalhadores. Ele cita o caso americano, em que por meio da Lei Wagner de 1933, concedeu-se maior poder aos sindicatos em troca do sacrifício no campo da

produção. Numa conjuntura de disputas das novas relações de classe, embora com variações entre as diversas sociedades industriais, verificou-se de um lado, o aumento do poder de negociação dos sindicatos, a exemplo dos EUA, no qual essas entidades conquistaram maior nível de intervenção no âmbito das negociações coletivas nas indústrias de produção de massa e no poder político no que tange a elaboração da política social. No entanto, “[...] adquiriram e mantiveram esses direitos em troca da adoção de uma atitude cooperativa no tocante às técnicas fordistas de produção e às estratégias corporativas cognatas para aumentar a produtividade”. (p. 128)

Tais estratégias de aumento da produtividade eram executadas por meio das diretrizes tayloristas de ultraespecialização, minuciosa divisão de tarefas e rigoroso controle do tempo de trabalho na linha de produção, os quais submetiam os trabalhadores a condições desumanas de trabalho, por meio de ocupações em tarefas repetitivas e estressantes, que geralmente implicavam no seu esgotamento psicofísico. Ao mesmo tempo o trabalho na linha de montagem significava um dramático processo de alienação do trabalhador em relação ao conjunto do processo produtivo, como afirma Ciavatta (2009), “[...] o fato, porém, é que a indústria moderna situa o trabalhador numa produção que incorpora a alta ciência, ao mesmo tempo em que, pela simplificação operacional do processo de trabalho, o reduz, a simples acessório da máquina” (p. 210). Ademais, “[...] o parcelamento das tarefas e a fragmentação do tempo na atividade fabril não deixavam, sequer, o conhecimento gerado no nível dos ofícios da produção artesanal – que pode ser um conhecimento bem menos complexo, mas é global” (Idem).

Após longos anos de expansão, a partir de meados da década de 1960, segundo Harvey (2014), o modelo fordista sob a hegemonia norte americana parecia dar sinais de esgotamento. Do ponto de vista do mercado, verificou-se a intensificação da competitividade pela entrada de concorrentes como Japão e Europa Ocidental, além do movimento das multinacionais rumo aos países do chamado Terceiro Mundo, que fez reduzir a capacidade de exportação das multinacionais dos EUA, provocando neste país o início de uma crise fiscal que só seria minimizada com a emissão de moeda, que por sua vez fez crescer as taxas inflacionárias a ponto de colocar em xeque o papel do dólar como moeda de reserva internacional.

De acordo com esse autor, a partir de meados da década de 1960, a regulamentação fordista-keynesiana, já se mostrava incapaz de conter as contradições do capitalismo, segundo ele,

[...] na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção de massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariáveis. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). (p. 135).

Nesse contexto, de acordo com Harvey (2014), a classe trabalhadora organizada em sindicatos fortes, se entrincheirava contra os capitalistas, e por meio de ondas grevistas os trabalhadores reivindicavam do Estado sua contrapartida, sobretudo no âmbito da seguridade social. Tanto as concessões aos trabalhadores, quanto as demais medidas para manter a estabilidade da economia, foram asseguradas pelo único instrumento flexível de que dispunha o Estado, ou seja, o controle de sua política monetária, ou dito de outro modo, sua capacidade de imprimir moeda que, no entanto, ao ensejar num intenso processo inflacionário, acabou por afundar a relativamente duradoura expansão do pós-guerra.

De todo modo, entre os anos de 1969 a 1973, os países ocidentais, como EUA, Alemanha Ocidental, França e Inglaterra, conseguiram manter bons índices de crescimento econômico, atingindo, um patamar mínimo de 3,2% nos EUA e Inglaterra e chegando a 5,9% na França. Contudo, esse crescimento se deu por meio de uma política monetária extraordinariamente frouxa. Além disso, “[...] o mundo capitalista estava sendo afogado pelo excesso de fundos; e com poucas áreas produtivas reduzidas para investimento, esse excesso significava uma forte inflação” (Harvey, 2014, p.136).

Segundo o autor, o ápice da crise do regime de regulação taylorista/fordista, se deu no ano de 1973, quando os países centrais do capitalismo, realizaram tentativas de barrar o processo inflacionário, que desencadeou no primeiro momento uma crise imobiliária internacional, com forte repercussão nas instituições financeiras. Nessa mesma conjuntura os conflitos no Oriente Médio determinaram o embargo do petróleo dessa região para o Ocidente. Como se não bastasse, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiu elevar os preços do petróleo.

No contexto da crise, as grandes corporações e demais setores da economia foram forçados a encontrar novos modos de promover a economia de energia, o que veio a resultar em mudanças de cunho tecnológico e organizacional. Por outro lado, a forte instabilidade financeira dos mercados fora intensificada pela chamada reciclagem dos petrodólares, qual seja as divisas

obtidas com a exportação de petróleo, sobretudo pelos países associados à OPEP. No âmbito das grandes empresas, verificou-se – não obstante o aumento da competitividade no plano internacional, a subutilização de sua capacidade produtiva, que de acordo com Harvey (2014) as obrigou “[...] a entrar num período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho, caso pudessem superar ou cooptar o poder sindical”. (p. 137).

O amplo leque de mudanças no conjunto do processo produtivo, em vista de superar a grave crise que se abateu no mundo capitalista, ou seja “[...] a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produtos e nichos de mercado, a dispersão para geográfica para zonas de controle de trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro de capital” (p. 137-140), constituíram-se em estratégias de sobrevivência do ponto de vista do capital. Tais mudanças de acordo com o autor, explicam de um lado a superação da estagnação – fenômeno de estagnação da produção associada com alta dos preços, porém, de outro lado significaram o desmoronamento do compromisso fordista. “[...] O trabalho organizado foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível em regiões que careciam de tradições industriais anteriores e pela reimportação para os centros mais antigos das normas e práticas regressistas estabelecidas nessas novas áreas.” (p. 141).

Como se vê, do ponto de vista da classe trabalhadora, tratou-se de mudanças dramáticas, que implicaram no fim do pleno emprego – mesmo nos países do chamado Estado de Bem-Estar Social. Os sindicatos tiveram seu poder político reduzido, diminuíram sensivelmente os ganhos dos trabalhadores, suas habilidades foram destruídas e reinventadas, as condições trabalho também sofreram intensas metamorfoses. No entendimento de Antunes (2015),

Foram tão intensas as modificações, que se pode mesmo afirmar que *a classe que vive do trabalho* sofreu a mais aguda crise deste século, que atingiu não só a sua materialidade, mas teve profundas repercussões na sua subjetividade e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua forma de ser. (p. 33)

Tal conjunto de mudanças que fizeram das décadas de 1970 e 1980, um conturbado período de “[...] reestruturação econômica e de reajustamento social e político” (Harvey, 2014, p. 140), indicavam segundo esse autor, sinais do aparecimento de um novo regime de acumulação, que se prenunciava associado com um modelo de regulamentação política e social muito diverso do taylorismo/fordismo.

A *acumulação flexível*, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre os setores como entre as regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda de custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (p. 140)

Deve-se ressaltar que não há consenso no âmbito da sociologia do trabalho, sobre o advento do regime de acumulação flexível, tanto no sentido de sua datação ou sua consolidação, quanto em relação a tratar-se muito mais de uma integração com o fordismo, constituindo-se nessa suposição em um neofordismo (Antunes, 2015). Em documento denominado “Dossiê globalização”, Gorender (1997) assinala experiências europeias e norte-americanas, tendo em vista superar a crise do pacto taylorista-fordista. A primeira delas ocorreu em fábricas da Volvo na Suécia, na qual se buscou substituir o trabalho individual rotineiro e fragmentado pelo trabalho em grupo de operários, aos quais se atribuíam tarefas de cunho manual e intelectual. Nessa mesma direção, a fábrica americana da General Motors, implantou um programa denominado *Quality of Work Life* (QWL), que tinha por objetivo aumentar o ciclo de trabalho do operário de um para cinco minutos. As duas experiências, no entanto, fracassaram ante as dificuldades empresariais das corporações. (Gorender, 1997)

Dentre as experiências vivenciadas no contexto da crise do taylorismo-fordismo, destaca-se o Toyotismo, como a que teve abrangência em escala mundial, a ponto de no âmbito da teoria da regulação, ser considerada como um novo regime de acumulação. Como o próprio nome sugere, esse modelo tem origem nas fábricas japonesas da Toyota na década de 1950. Segundo Gorender (1997), as principais características desse regime de acumulação são dadas pela “[...] economia de escopo, as equipes de trabalho (também chamadas de grupos de trabalho ou células de produção) e o *just in time* (JIT)”. (p. 315).

Dado a limitação do mercado japonês, e a situação econômica do país no pós-guerra, os pressupostos do modelo de regulação vigente no mundo capitalista pareciam impraticáveis no

país asiático. Seria necessário, desse modo, encontrar formas de viabilizar a produção local, tendo em vista atender suas especificidades, o que implicaria em rever os métodos de administração do trabalho e de regulação da produção, assim “[...] seria preciso, por conseguinte, pensar ao inverso do método fordista. Ou seja, como produzir em pequena quantidade e, assim mesmo, a custos baixos, apropriados à obtenção de um produto acessível aos consumidores” (Idem). Nesse sentido a economia de escopo substituiu a produção em escala para o grande mercado.

O trabalho parcelado da linha de montagem fordista foi substituído pelo trabalho em equipe. O tarefeiro típico do antigo modelo cedia lugar ao trabalhador polivalente, com capacidade para um tipo de trabalho mais complexo, operando ao mesmo tempo várias máquinas e interagindo com sua equipe, a quem cabia a responsabilidade por determinadas metas de produção previamente fixadas pela gerência. O pressuposto era de que se tratava de um trabalhador com mais autonomia e, portanto, com mais estímulos ao aumento da produtividade. Aumentou-se nesse sentido, a responsabilidade das equipes de trabalho, pois estas possuíam autonomia, inclusive para a paralisação da produção, caso fosse detectado algum problema durante o processo. Com isso foi possível, de acordo com o autor, a eliminação do setor de reparos, próprios do final da linha de montagem. Do mesmo modo, o setor de manutenção do maquinário reduzia ou desaparecia completamente, uma vez que esta função era exercida pela própria equipe. Com isso verifica-se uma sensível redução dos gastos por parte da empresa, como diz o autor,

Se o fordismo eliminou os tempos mortos (de ociosidade forçada do operário), próprios do processo de trabalho de tipo artesanal, a organização japonesa eliminou os tempos mortos próprios do fordismo, com isto fazendo baixar os custos. A baixa destes acentuou-se ainda com a eliminação ou enxugamento dos setores de reparos e de manutenção. Uma terceira vantagem foi conseguida com a produção de lotes menores de produtos a custos competitivos, ou seja, com a economia de escopo: a vantagem da diversificação, escapando da padronização rígida imposta pelo método fordista, o que tornava os produtos mais atraentes, assim atendendo à variação de preferências dos consumidores. (Gorender, 1997, p.316)

Pelo sistema JIT, promoveu-se um processo de racionalização do fornecimento de insumos, os quais deveriam atender a uma lógica de estoque mínimo, ou seja, no ambiente da empresa deveria chegar apenas as matérias primas, peças e componentes, necessários à demanda da produção em determinado momento. “[...] Em consequência, os fornecedores escalonam-se em vários níveis segundo a sua hierarquia, cabendo somente aos de primeiro nível a relação

direta com a fábrica terminal. Entre esta e os fornecedores de primeiro nível se estabelece uma relação de associação por meio de participações acionárias cruzadas”. (Idem).

Esse sistema segundo o autor desenvolve-se não apenas em relação aos fornecedores, mas também no interior das fábricas, nas sessões e equipes de trabalho. Por meio do método *kanban* – cartaz ou mostrador, as equipes à frente na cadeia de produção informam do *quantum* de peças trabalhadas serão demandadas, de modo que as equipes ou sessões podem trabalhar sem estoques de peças. Tanto o JIT quanto o *Kanban*, ao viabilizarem a diminuição ou eliminação dos estoques de insumos, implicam do ponto de vista da empresa, na redução de despesas com mão de obra e equipamentos necessários ao processo de armazenagem.

Do ponto de vista da classe trabalhadora, o advento do toyotismo, significou mudanças dramáticas tanto no sentido da sua organização política, quanto das relações de trabalho e não menos da apropriação de suas competências profissionais pela corporação. No seu país de origem – o Japão observou-se que o sucesso do novo modelo de organização do trabalho e da produção, passava pela desestruturação do combativo sindicalismo nipônico. Antunes (2015) mostra-nos que a primeira batalha dessa guerra entre o capital e o trabalho no Japão, se deu a partir de uma greve geral desencadeada por demissões de cerca de dois mil trabalhadores nas fábricas da Toyota no ano de 1950, cujo desfecho foi a derrota dos sindicatos. Três anos após a luta contra a implantação da racionalização flexível ensejaria no âmbito de várias empresas em mais uma grande greve, onde novamente os trabalhadores seriam vencidos e seu sindicalismo desestruturado, surgindo daí um sindicalismo japonês totalmente reformulado – o sindicalismo de empresa, totalmente articulado à concepção patronal de organização do trabalho.

De acordo com o autor, em 1954 esse sindicato-casa, fora considerado ainda pouco cooperativo com o patronato, daí sua dissolução e substituição por outro modelo – o sindicato inserido no espírito da empresa – “a família Toyota”, cujo lema de suas campanhas era “proteger nossa empresa para defender a vida!”. Segundo esse autor,

Essa foi a condição essencial para o sucesso capitalista da empresa japonesa e, em particular, da Toyota. Combinando repressão com cooptação, o sindicalismo de empresa teve, como contrapartida à sua subordinação patronal, a obtenção do emprego vitalício para uma parcela dos trabalhadores das grandes empresas (cerca de 30% da população trabalhadora) e, também ganhos salariais decorrentes da produtividade. (Antunes, 2015, p.44)

Gorender (1997) assinala a dualidade do trabalho no Japão, na contextualidade contemporânea sob o regime Toyotista. O usufruto de vantagens trabalhistas circunscreve-se a uma faixa de 30% dos trabalhadores, os quais gozam de determinados direitos, tais como vitaliciedade, garantia de promoções por antiguidade entre outros. Para a maioria, no entanto, verifica-se a vigência de relações de trabalho relativamente precárias, pelo estabelecimento de contratos de trabalho temporário, terceirização, sub-remuneração e o predomínio do emprego em funções de baixos níveis de qualificação. Estes grupos destituídos de direitos são formados, sobretudo por mulheres acima de quarenta anos, portanto, fora da idade fértil.

No que diz respeito ao aspecto das condições de trabalho no novo regime de acumulação, não parece tratar-se – em confronto com o taylorismo-fordismo, de grandes vantagens para os trabalhadores. De acordo com a leitura de Antunes (2015), verificou-se mesmo uma tendência de intensificação da exploração do trabalho. A utilização de sinalização com luzes no ambiente de trabalho (verde= funcionamento normal; laranja= intensidade máxima e vermelha= há problemas, a produção deve ser paralisada), permite a empresa imprimir um ritmo intenso de trabalho e produção. Como se afirmou anteriormente, o Toyotismo eliminou os tempos mortos do fordismo.

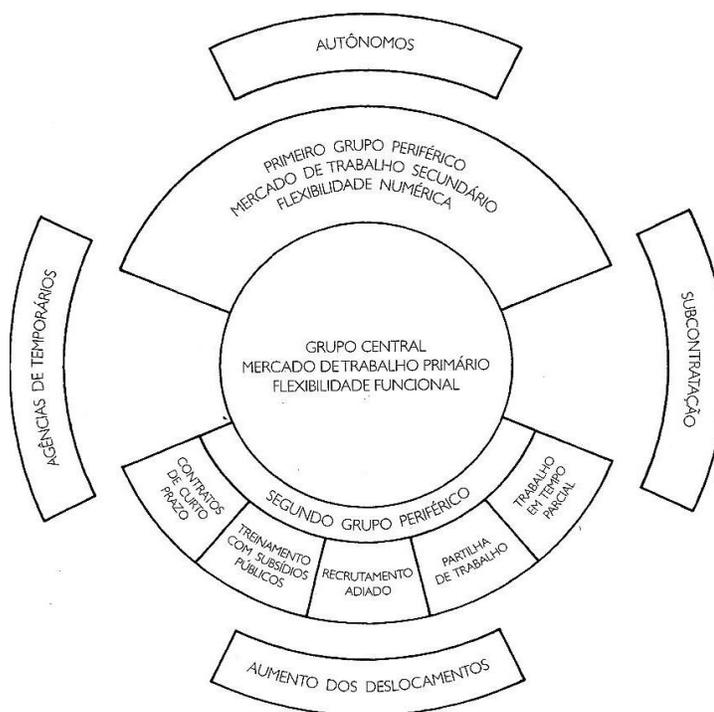
Ademais, o trabalho em equipe pressupõe para além da redução de custos para empresa, pela obsolescência da função do supervisor, maior pressão sobre os trabalhadores, uma vez que são eles próprios os fiscais dos seus pares, posto que o trabalho é remunerado a partir de critérios de produtividade. Antunes (2015) referindo-se ao relatório de um sindicalista japonês, Bem Watanabe, afirma “[...] A Toyota trabalha com grupos de oito trabalhadores... se apenas um deles falha, o grupo perde o aumento, portanto este último garante a produtividade, assumindo o papel que antes era da chefia” (p. 48). A incessante busca pelo aumento da produtividade, por meio da elevação do ritmo e intensidade do trabalho, fez surgir no país asiático o fenômeno do *karoshi* que se traduz em ocorrências frequentes de morte súbita no ambiente da produção.

As inovações do regime de acumulação flexível do Toyotismo, assinaladas anteriormente, deram às empresas japonesas grandes vantagens competitivas, não apenas no plano nacional, mas, sobretudo no âmbito internacional, fazendo com que as grandes corporações ocidentais passassem a assimilar de modo mais ou menos adaptado as mesmas relações de trabalho e o modelo de organização da produção, como assevera Antunes (2015),

Se na concretude japonesa, onde se gestou e desenvolveu esse modelo tem esses contornos básicos, sua expansão, em escala mundial e sob formas menos “puras” e mais híbridas, tem sido também avassaladora. À exceção do emprego vitalício, o modelo japonês, de um modo ou de outro, mais ou menos “adaptado”, mais ou menos (des) caracterizado, tem demonstrado enorme potencial universalizante, com conseqüências as mais negativas para o mundo do trabalho em escala ampliada, tanto em países da Europa Ocidental, quanto no continente americano (Norte e Sul), sem falar naturalmente dos “tigres asiáticos” que se expandiram na esteira do modelo japonês. (p.50)

Por todos os países e regiões nos quais se introduziu o regime flexível de acumulação, observou-se, segundo Harvey (2014) um processo de reestruturação do mercado de trabalho, seja em função de sua própria volatilidade, seja pela redução das margens de lucro, mas também pelo aumento dos excedentes de mão de obra disponíveis – não se deve perder de vista que é nesse contexto que surge o fenômeno do desemprego estrutural ou tecnológico. Nessa conjuntura o capital não vacilou em tirar vantagens do enfraquecimento da organização sindical. A figura 2.1 apresenta a nova estruturação do mercado de trabalho, advinda do regime de acumulação flexível.

Figura 2.1 – Estruturas do mercado de trabalho no regime de acumulação flexível



Fonte: Reprodução, Harvey (2014)

No processo de reestruturação do mercado de trabalho sintetizado na figura 2.1, o grupo central, segundo o autor, é constituído por empregados em regime de tempo integral. São os funcionários mais importantes do ponto de vista estratégico da corporação. Em número cada vez mais reduzido, dispõem de determinadas “regalias”, tais como melhores perspectivas de formação continuada e promoções, direito a pensões e seguros etc, em troca dos quais devem estar aptos a atender às necessidades da organização, ou seja, ser flexíveis, adaptáveis e disponíveis para mudanças de unidades em qualquer parte, de acordo com o interesse da empresa.

A parte periférica do mercado é formada por dois subgrupos distintos. O primeiro constitui-se de pessoal com bom nível de qualificação e são empregados em tempo integral. Suas ocupações vão desde secretárias, pessoal de setor financeiro, pessoal de tarefas rotineiras e de trabalhos menos especializados, cujas habilidades são facilmente encontradas no mercado. As dificuldades de acesso aos benefícios de carreira tornam-no, desse modo, um grupo com alta taxa de rotatividade. É, no entanto, no segundo grupo periférico que se localiza os trabalhadores mais precarizados, com regimes de trabalho mais flexíveis, trata-se de empregados em tempo parcial, subcontratados, temporários, estagiários ou treinandos com subsídios públicos etc. De acordo com o autor, “[...] Todas as evidências apontam para um crescimento bastante significativo desta categoria de empregados nos últimos anos”. (p. 144).

Harvey (2014), afirma que nos países centrais do capitalismo, desde a década de 1980, observou-se uma tendência do mercado de trabalho em reduzir cada vez mais o quantitativo de trabalhadores do grupo central. Na Inglaterra, verificou-se nessa década um incremento de 16% de trabalhadores flexíveis, ao mesmo tempo em que os empregos permanentes reduziram em 6%. Nesse mesmo contexto, nos Estados Unidos, dos cerca de 10 milhões de novos empregos, um terço se enquadrava na categoria dos empregos temporários, flexíveis.

Em decorrência das transformações da estrutura do mercado de trabalho, observaram-se alterações significativas na organização industrial. Na esteira da intensificação do movimento de subcontratação cujo resultado mais imediato é o surgimento dos pequenos negócios, verificou-se o ressurgimento de antigas relações de trabalho aparentemente estranhas ao desenvolvimento da indústria capitalista, tais como “[...] sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista (“padrinhos”, “patronos” e até estruturas semelhantes à da

máfia)” (p.145). Ocorre que tais relações não são secundárias ou periféricas, mas são relações “[...] centrais e não apêndices do sistema produtivo” (Idem).

O autor assinala, que a proliferação dessas formas econômicas de produção, consideradas “subterrâneas” e “informais”, em tendência crescente no âmbito dos países desenvolvidos – via de regra empregando mão de obra imigrante em grandes metrópoles, pode ser considerada como convergência entre as práticas “terceiro-mundistas” de relações trabalhistas e as de capitalismo central. Contudo, ele pondera que essa dinâmica das práticas de trabalho industrial pode também significar fenômenos diferentes, “[...] às vezes indicam o surgimento de novas estratégias de sobrevivência para os desempregados ou pessoas totalmente discriminadas” (Ibidem), ou ainda apenas tentativas de inserção no sistema econômico por parte de grupos imigrantes, que frequentemente enseja na criação de negócios à margem da lei. De todo modo, o que se percebe, são alterações estruturais das relações de trabalho e emprego, com impactos dramáticos para a classe trabalhadora.

Se o surgimento do regime flexível de acumulação teve impactos extremamente negativos sob o aspecto da organização dos trabalhadores no interior das corporações – conforme já se acenou anteriormente, ainda mais danoso o é para as frações da classe trabalhadora pertencentes aos grupos periféricos do mercado de trabalho (figura 2.1). A introdução ou o ressurgimento dessas velhas formas de trabalho ligadas à subcontratação implica no total esfacelamento da organização dos trabalhadores e a sua luta contra a intensificação da exploração destes pelo capital. Harvey (2014) afirma que na sociedade industrial do fordismo a viabilidade do poder sindical estava atrelada ao acúmulo de trabalhadores nas fábricas das corporações. No entanto, o deslocamento do trabalhador para as subcontratadas ou outros empregadores do tipo familiar ou paternalista, dificulta ou até mesmo inviabiliza a organização sindical, seja pela fragmentação, seja pelo tipo de relação entre empregados e empregadores nesse tipo de negócio.

Nela a consciência de classe não deriva da clara relação de classe entre capital e trabalho, passando para um terreno mais confuso dos conflitos interfamiliares e das lutas pelo poder num sistema de parentescos ou semelhantes a um clã que contenha relações sociais hierarquicamente ordenadas. A luta contra a exploração na fábrica é bem diferente da luta contra um pai ou tio que organiza o trabalho familiar num esquema de exploração altamente disciplinado e competitivo que atende às encomendas do capital multinacional. (p. 145-146)

O autor assevera que esse processo de estruturação do mercado de trabalho foi particularmente impactante para as mulheres – em que pese importantes conquistas por parte destas em decorrência de sua organização política nas últimas décadas. Essas novas estruturas viabilizaram a exploração do trabalho feminino em tempo parcial e sub-remunerado, como forma de substituição da mão de obra masculina anteriormente pertencente ao grupo central da força de trabalho. O emprego das mulheres também se dá pelo retorno do trabalho doméstico, de cunho patriarcal.

Após assinalar tão dramático processo de mudanças do ponto de vista do trabalho sob o regime flexível de acumulação, fica o questionamento: não haveria no modelo Toyotista qualquer espécie de vantagem para o trabalhador quando se coloca em comparação ao taylorismo-fordismo? Afinal como afirma Gournet (1991, apud Antunes 2015), “[...] com o Toyotismo, parece desaparecer o trabalho repetitivo, ultra simples, desmotivador, embrutecedor” (p. 48). O deslocamento do operário da linha de produção fordista, para o trabalho em equipe no Toyotismo, é frequentemente indicado como modo de conquista de autonomia, como superação do estranhamento do trabalhador em relação ao conjunto do processo produtivo.

Antunes (2015) enfatiza que as características do regime flexível, dadas pela redução das hierarquias, pela diminuição do despotismo fabril, pelo maior envolvimento do trabalhador na concepção da produção, não supera o estranhamento do trabalho – típico do capitalismo fordista.

Queremos aqui tão somente enfatizar que a referida diminuição entre elaboração e execução, entre concepção e produção, que constantemente se atribui ao Toyotismo, só é possível porque se realiza no universo estrito e rigorosamente concebido do sistema produtor de mercadorias, do processo de criação e valorização do capital. (p. 53)

Esse autor entende que, em que pese às aparências ditadas pela polivalência do Toyotismo, “[...] a desidentidade entre indivíduo e gênero humano, constatada por Marx nos Manuscritos, encontra-se presente e até mesmo intensificada em muitos segmentos da classe trabalhadora japonesa” (Idem). Ele observa que o modo de cooptação do trabalhador, de sua submissão à lógica do capital, da ideia que o sujeito é parte da “família Toyota” indicam diferenças significativas em relação ao *modus operandi* do fordismo, que se dava sob “[...] uma lógica mais despótica; aquela, a do Toyotismo, é mais consensual, mais envolvente, mais participativa, em verdade mais manipulatória”. (Ibidem)

Enquanto no regime taylorista-fordista, o estranhamento do trabalhador se dava pela fragmentação da produção, pela sua não compreensão do conjunto das etapas da produção de determinado objeto, no regime flexível ele se dá pelo envolvimento cooptado, por meio do qual o capital se apropria do saber e do fazer do trabalhador, o qual segundo o autor, deve “[...] pensar e agir para o capital, para a produtividade, sob a aparência da eliminação efetiva do fosso existente entre elaboração e execução no processo de trabalho” (p. 54). Trata-se de uma autonomia aparente, pois as decisões sobre o que e como produzir, não são determinadas pelo trabalho, mas pelas demandas do capital, constituindo-se nesse sentido, num estranhamento pós-fordista.

2.2 – O fenômeno da desindustrialização e a emergência do desemprego estrutural

No mesmo contexto de consolidação da reestruturação produtiva sob os ditames do regime de acumulação flexível na sociedade contemporânea, observou-se um processo contínuo de complexificação do mundo do trabalho. Em meio a múltiplas processualidades, verifica-se, segundo Antunes (2015), uma tendência de redução dos postos de trabalho no setor industrial, ao mesmo tempo em que cresce constantemente o assalariamento no setor de serviços. Trata-se segundo esse autor do fenômeno da desproletarização da classe operária industrial tradicional, que se observa tanto nos países centrais quanto nas áreas industrializadas do mundo em desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, esse movimento já era observado desde a década de 1980. O autor apresenta em números, as tendências dessa transição nas principais economias ocidentais. Na França no início da década de 1960, os operários industriais totalizavam 7,488 milhões, chegando em 1975 a 8,118 milhões e retraindo para 7,121 milhões ao final da década de 1980. Isso fez com que o contingente operário industrial que representava 39% da população ativa em 1962, fosse reduzido para 29,6% em 1989. Na Itália, esse contingente industrial representava 40% em 1980, reduzindo-se para 30% em 1990, números idênticos ao registrado para o conjunto dos países da Europa Ocidental em 1940 – 40% e final do século XX – 30%, o que corrobora a

tese da redução do operariado industrial. Na principal economia capitalista – os EUA, também se observou as mesmas tendências. No caso americano, segundo o autor,

Os dados evidenciam, de um lado, a retração dos trabalhadores da indústria manufatureira (e, também da mineração e dos trabalhadores agrícolas). De outro lado, tem-se o crescimento explosivo do setor de serviços que, segundo o autor, inclui tanto a “indústria de serviços” quanto o pequeno e grande comércio, as finanças, os seguros, o setor de bens imóveis, a hotelaria, os restaurantes, os serviços pessoais, de negócios, divertimentos, da saúde, os serviços legais e gerais (Annunziato, 1989, p. 107, apud Antunes, 2015, p. 63)

No campo da ciência econômica, esse fenômeno de retração do emprego na indústria e sua consequente e persistente redução na participação no emprego geral de um país ou região é conhecido, segundo Oreiro e Feijó (2010) como desindustrialização. Com base nesse conceito, segundo esses autores, é possível afirmar que os países desenvolvidos passaram por um processo de desindustrialização a partir da década de 1970, enquanto na América Latina, tal fenômeno ocorre a partir dos anos 1990, *pari passu* a implementação de políticas liberalizantes determinadas pelo Consenso de Washington. Na tabela 2.1, apresenta-se um panorama dessa dinâmica do emprego industrial em todas as regiões do mundo.

Tabela 2.1 – Participação da indústria no emprego (% do total)

Região	1960	1970	1980	1990	1998
África Subsaariana	4.4	4.8	6.2	5.5	5.5
América Latina e Caribe	15.4	16.3	16.5	16.8	14.2
Cone Sul e Brasil	17.4	17.2	16.2	16.6	11.8
Ásia Ocidental e Norte da África	7.9	10.7	12.9	15.1	15.3
Sul da Ásia	8.7	9.2	10.7	13.0	13.9
Leste da Ásia (exceto Japão e China)	10.0	10.4	15.8	16.6	14.9
NIEs	10.5	12.0	8.5	21.0	16.1
China	10.9	11.5	10.3	13.5	12.3

Terceiro Mundo	10.2	10.8	11.5	13.6	12.5
Primeiro Mundo	26.5	26.8	24.1	20.1	17.3

Fonte: Reprodução, Oureiro e Feijó (2010)

Segundo Oureiro e Feijó (2010), o conceito clássico de desindustrialização passou nos últimos tempos por uma revisão ou ampliação. Por esta redefinição, compreende-se a ocorrência desse fenômeno, nos casos em que se observa tanto a redução do emprego industrial como o valor adicionado da indústria em relação à proporção do emprego total e do Produto Interno Bruto – PIB respectivamente. Nesse sentido, de acordo com os autores, a desindustrialização pode ocorrer mesmo quando se observa em termos físicos o aumento da produção da indústria.

Em outras palavras, uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ ou de valor adicionado para uma determinada economia. Dessa forma, a simples expansão da produção industrial (em termos de *quantum*) não pode ser utilizada como “prova” da inexistência de desindustrialização. (p. 221)

Os mesmos autores assinalam ainda, que a “re-primarização da pauta de exportações” não deve necessariamente estar associada ao fenômeno da desindustrialização. Pode ocorrer que a participação da indústria no emprego e no valor agregado pode ser afetada em termos de redução, pela transferência para o exterior de atividades industriais que demandam mais trabalho ou menor valor agregado. Nessa suposição, mesmo com o incremento da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e maior valor adicionado na pauta de exportações pode ensejar no processo de desindustrialização, que, no entanto, nesse caso pode ser considerada positiva.

Contudo, se o processo de desindustrialização se dá na esteira da re-primarização da pauta de exportações, ou seja, pela substituição de produtos com maior valor agregado e alto conteúdo tecnológico por produtos que compreendem o segmento das *commodities* – produtos primários ou manufaturados com baixo valor agregado, então ter-se-á uma desindustrialização classificada como negativa. (Oureiro e Feijó, 2010).

No que diz respeito particularmente ao Brasil, Oureiro e Feijó (2010) apresentam estudos que corroboram a tese da desindustrialização nacional. O primeiro levantamento realizado por

Marquetti (2002) aponta que nas décadas de 1980 e 1990 o Brasil se desindustrializou tanto em relação à participação do emprego industrial no conjunto da economia, quanto na participação no valor adicionado. Esse processo seria segundo o estudo, em essência negativa sobre as tendências de crescimento da economia no seu todo. Isso porque estaria “[...] associado à transferência de recursos e de trabalho da indústria para setores com menor produtividade do trabalho, gerando assim um menor crescimento do produto potencial no longo prazo”. (p. 224)

Os autores também assinalam o estudo de Bonelli (2005), que por meio de indicadores das contas nacionais, reafirma a ocorrência da nossa desindustrialização no mesmo período do estudo anterior. A custo de fatores, a participação da indústria no PIB brasileiro teria se reduzido de 42,3% em 1985 para 31,4% em 1995. “[...] essa queda foi basicamente o resultado da redução da participação da indústria de transformação, cuja participação no PIB a custos de fatores se reduziu de 31,62% em 1985 para 20,60% em 1995” (p. 225). Segundo esse estudo, as causas da redução da representatividade da indústria no PIB podem ser entendidas como resultado de vários fatores, tais como “[...] o aumento da competição interna e externa, causado pela abertura comercial e financeira, privatização em diversos segmentos industriais, e sobrevalorização da taxa real de câmbio no período 1995-1998” (Idem).

Na contracorrente do processo de desindustrialização, verifica-se como produto da expansão do setor de serviços um intenso processo de assalariamento de setores médios, muitos dos quais oriundos do emprego industrial (Antunes e Alves, 2004). Em todos os países e regiões para os quais são realizados levantamentos, a tendência é de crescimento no setor terciário. Nos EUA, no mesmo período em que se verificava a redução dos postos de trabalho na indústria, o setor de serviços crescera 97,8% do período de 1980 e 1989, chegando desse modo a representar mais de 60% do conjunto da força de trabalho ocupada. Mesma taxa foi observada na Itália no final dessa mesma década. Antunes e Alves (2004), afirmam que mais recentemente “[...] nos EUA, esse contingente ultrapassa a casa dos 70%, tendência que se assemelha à do Reino Unido, da França, Alemanha, bem como das principais economias capitalistas”. (p. 338)

Esses autores afirmam que muito embora parte do operariado industrial tenha migrado para os serviços, este setor também não passou inerte no processo da reestruturação produtiva. As mutações tecnológicas, organizacionais e de gestão também impactaram fortemente segmentos de trabalhadores ligados a este setor. Eles citam como exemplo os trabalhadores bancários, cuja

reestruturação operada na década de 1990 no Brasil, sob a racionalidade capitalista e tecnológica resultou em drástica redução dos postos de trabalho. Tem-se ainda o caso dos trabalhadores das empresas públicas privatizadas, que ajudaram a alargar as fileiras dos desempregados.

De todo modo, segundo o autor, os levantamentos das tendências de desenvolvimento das sociedades capitalistas avançadas permitem caracterizá-las como ‘sociedade de serviços’. No entanto não se deve com isso afirmar que a expansão do setor terciário significaria o advento das sociedades pós-industriais ou pós-capitalistas, pois este ainda manteria “[...] pelo menos indiretamente, o caráter improdutivo, no sentido da produção global capitalista, da maioria dos serviços.” (Antunes, 2015, p. 67). Para o autor, o setor de serviços não constitui como um setor com capacidade de acumulação independente, autônoma. “[...] ao contrário, o setor de serviços permanece dependente da acumulação industrial propriamente dita e, com isso, da capacidade das indústrias correspondentes de realizar mais valia nos mercados mundiais” (Idem).

Articulado ao fenômeno da desindustrialização – como se assinalou, que ocorre no conjunto da sociedade capitalista contemporânea, outros aspectos dessas processualidades devem ser destacados como parte das mudanças em curso, que impactam profundamente o mundo do trabalho. Ao mesmo tempo em que se reduz o emprego industrial e aumenta o assalariamento no setor de serviços, também ocorrem outros fenômenos, os quais de acordo com Antunes (2015) expressam um processo de heterogeneização do trabalho, que pode ser facilmente percebido pela incorporação da mão de obra feminina e pela subproletarização intensificada presente “[...] na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, terceirizado, que marca a sociedade dual do capitalismo avançado.” (p. 61).

Tais modalidades de trabalho, em ritmo e tendência crescentes tanto nos países de capitalismo avançado quanto no mundo em desenvolvimento, tem em comum, segundo o autor, péssimas condições de trabalho e de remuneração, a flexibilização da legislação no tocante aos direitos do trabalhador, a inexistência de proteção e representação sindical. A título de ilustração, o autor aponta que na França entre 1982 e 1988 verificou-se uma redução 501 mil empregos em tempo integral enquanto aumentou em 111 mil, o quantitativo de empregos em tempo parcial. Nesse mesmo contexto, 23,2% dos assalariados na Europa, estavam empregados na modalidade de trabalho parcial ou temporário. O autor acrescenta que, “[...] enquanto vários países de capitalismo avançado viram decrescer os empregos em tempo completo, paralelamente assistiram

a um aumento das formas de subproletarização, através da expansão dos trabalhadores parciais, precários, temporários, subcontratados, etc.” (p. 65).

Outro aspecto que chama atenção nesse processo, é a incorporação da força de trabalho feminino, geralmente em modalidades precárias de trabalho. O uso desse segmento da força de trabalho, de acordo com Antunes (2015), não se faz perceber apenas em setores em que historicamente as mulheres já dominavam como o ramo têxtil, mas também em novas áreas como a indústria microeletrônica e os diversos segmentos do setor de serviços. As taxas francesas de ocupação feminina em trabalho parcial são altamente expressivas desse fenômeno – elas ocupavam mais 80% dos empregos de tempo parcial gerados na França entre 1982 e 1986. No caso japonês, 20% das mulheres, nessa mesma época, trabalhavam em tempo parcial e em condições precárias. No Reino Unido, segundo Antunes e Alves (2004), em 1998 o contingente feminino superou o masculino no conjunto de sua força de trabalho.

Esta expansão do trabalho feminino tem, entretanto, um movimento inverso quando se trata da temática salarial, na qual os níveis de remuneração das mulheres são em média inferiores àqueles recebidos pelos trabalhadores, o mesmo ocorrendo com relação aos direitos sociais e do trabalho, que também são desiguais. (p.338)

Segundo os autores, tem-se verificado que a nova divisão sexual do trabalho determinada pela reestruturação produtiva em curso, delimitou a atuação das mulheres preferencialmente em atividades com maior intensidade de trabalho cuja natureza demanda menores níveis de qualificação, nos quais se utiliza largamente de mão de obra imigrante, negra, indígena etc. Quanto às atividades de concepção e intensivas em capital, nota-se a preferência das organizações em atribuí-las a indivíduos do sexo masculino.

Outras tendências indicadas por Ianni (2007) e Antunes e Alves (2004), que marcam as processualidades em curso no mundo do trabalho são: crescente exclusão dos jovens com idade de ingresso no mercado de trabalho, que, no entanto pela inexistência de vagas acabam por ocupar-se em trabalhos precários ou engrossar as fileiras dos desempregados, conforme se observa na Tabela 2.2. O descarte por parte do mercado, da mão de obra considerada idosa, tratando-se de trabalhadores a partir dos quarenta anos de idade, os quais ao perderem seus empregos, são em geral levados ao trabalho informal, precário ou simplesmente ao desemprego.

E, paralelamente a esta exclusão dos “idosos” e jovens em idade pós-escolar, o mundo do trabalho, nas mais diversas partes do mundo, no Norte e no Sul, tem se utilizado da

inclusão precoce e criminosa de crianças no mercado de trabalho, nas mais diversas atividades produtivas. (Antunes e Alves, 2004, p. 339)

Tabela 2.2 – Desemprego Juvenil no Mundo em Dezembro/2016 e Janeiro/2017

País	Taxa	País	Taxa
Argélia	29,9	União Européia	18,6
Canadá	13,3	Finlândia	19,8
Espanha	42,9	Nigéria	25,0
Estados Unidos	10,1	África do Sul	54,2
França	26,2	Portugal	26,4
Itália	40,1	Japão	4,9
Reino Unido	12,6	Dinamarca	12,8
Zona do Euro	20,9	Grécia	45,7

Fonte: elaboração do autor, com os dados da Agência Trading Economics (ATE, 2017)²⁷

Como desdobramento das altas taxas de desemprego entre todas as faixas de idade da população e das demais mutações do mundo do trabalho, assiste-se também à expansão do Terceiro Setor. Constituído por Organizações Não Governamentais (ONGs) e demais associações de cunho filantrópico-comunitário, tais entidades acabam “[...] abarcando um amplo leque de atividades, nas quais predominam aquelas de caráter assistencial, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos e que se desenvolvem relativamente à margem do mercado”. (Antunes e Alves, 2004, p. 339). Elas incorporam parte da força de trabalho descartada pelos processos da reestruturação produtiva, embora o façam por meio de ocupações precárias, geralmente destituídas das características do mercado. Os autores observam, no entanto, que a atuação dessas organizações do Terceiro Setor, se mostram articuladas com as demandas funcionais do capitalismo contemporâneo, incapaz de assimilar o conjunto da força de trabalho.

²⁷Ver: <http://pt.tradingeconomics.com/country-list/unemployment-rate>

Não se deve perder de vista, que todas as mazelas relacionadas ao trabalho e ao trabalhador na conjuntura da segunda metade da década de 2010, estão fortemente articuladas ao trágico fenômeno do desemprego estrutural, que assola a sociedade capitalista desde o princípio do processo da reestruturação produtiva, como afirma Antunes (2015), “O mais brutal resultado dessas transformações é a expansão sem precedentes, do desemprego estrutural, que atinge o mundo em escala global” (p. 61). Gorender (1997), ao referir-se a sua ocorrência, afirmava que o mesmo estava associado ao processo da globalização, e decorria dela. Esse autor, considera o desemprego estrutural a epidemia econômica do final do século XX e compara-o a uma doença viral, cujo processo de contaminação a tornou global, “[...] A questão inscreve-se na ordem do dia de quase todos os países. Assemelha-se à Aids, enquanto epidemia econômica do final do século XX. Para o Brasil, trata-se de problema por demais relevante.” (p. 328)

O autor afirma que são múltiplos os fatores que explicam a ocorrência do desemprego estrutural. Ele assinala a revolução no campo da informática, representada pela introdução generalizada dos microprocessadores e de robôs no âmbito da produção, mas pondera que esta não deve ser mais impactante nesse fenômeno do que a reestruturação produtiva representada pela adoção do modelo flexível do Toyotismo. “O fato é que seja por via da automação eletrônica, seja por via da remodelação do *layout* organizativo da empresa, os empregos somem aos milhares e aos milhões, enquanto aumenta a carga de trabalho sobre aqueles que continuam empregados.” (p. 329).

Outro fator levantado por Gorender (1997) como causa do desemprego estrutural, a qual não se deve ignorar, é a política antiinflacionária realizada nos países centrais do capitalismo e impostas aos países em desenvolvimento. Ele afirma que a busca do pleno emprego típica da época do modelo fordista, fora deixada de lado e substituída por uma política permanente de combate à inflação. “[...] Os meios de intervenção fiscal, monetária e cambial são acionados incessantemente com vistas a garantir a deflação compressora, particularmente vantajosa ao capital financeiro” (p.330). Ocorre que, as políticas deflacionárias, ou seja, de desestímulo ao consumo, ensejam na redução do crescimento econômico, desde os anos 1970. Por outro lado, a alta demanda de bens de consumo é compensada pela alta da produtividade do trabalho, viabilizada pela revolução tecnológica. Nesse sentido, a tese do autor é que,

Se o potencial produtivo tem sido utilizado de maneira demasiadamente restrita e as taxas de crescimento são medíocres, tais fatos só podem ser explicados como efeito de uma

política deliberada, da qual resulta, em consequência, o alastramento do desemprego estrutural. (p. 330)

O que torna esse tipo de desemprego mais grave é o fato de que sua solução em tese passa pela dissolução de políticas econômicas que a *priori* se mostram vantajosas para o capital financeiro, que dominam politicamente as democracias burguesas. Por outro lado, um possível equacionamento desse grave problema, poderia segundo autor, se dar pela via da redução da jornada de trabalho, o que, no entanto, se mostra improvável, num contexto em que os capitalistas na maioria dos países impõem jornadas desumanas de trabalho, com o objetivo de extração da mais-valia. Nesse sentido, dado o quadro atual, o desemprego estrutural apresenta-se como um problema insolúvel, ampliando desse modo o drama vivenciado pela classe trabalhadora em todo o mundo. A tabela 2.3 apresenta a evolução das taxas desemprego no mundo, a partir do ano de 1991, incluindo países do centro e da periferia do capitalismo.

Tabela 2.3 – A dinâmica do desemprego no mundo (como percentual da População Economicamente Ativa)

País	1991	2014	2016/2017
África do Sul	24,5	25,1	26,5
Alemanha	5,6	6,0	3,9
Argentina	5,8	8,2	8,5
Brasil	6,9	6,8	12,0
Canadá	10,3	6,9	6,8
China	4,9	4,7	4,02
Colômbia	13,9	10,1	8,7
Espanha	16,4	24,7	18,63
Estados Unidos	6,9	6,2	4,8
França	9,1	9,9	10,0
Grécia	7,7	26,3	23,0
Japão	2,1	3,7	3,10

Moçambique	23,9	22,6	17,0
OCDE	6,7	7,3	-
Portugal	3,9	14,2	10,5
República Dominicana	19,9	15,0	14,0
Suíça	1,7	4,5	3,7
União Européia	8,8	10,2	8,2
Venezuela	9,5	8,6	7,3
Zona do Euro	8,7	11,5	-

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do Banco Mundial e da Agência Trading Economics (WB, 2017); (ATE, 2017).

As taxas de desemprego indicadas na tabela 2.3, sobretudo se compararmos as variações no intervalo de 23 anos entre 1991 e 2014, podemos perceber uma evolução, na maioria dos países dos níveis de desemprego. No conjunto de vinte países, apenas o Japão foi capaz de manter uma taxa próxima do que indicaria uma situação de pleno emprego. Na maioria dos países, tanto do grupo dos desenvolvidos quanto dos periféricos, observa-se um incremento brutal da quantidade de trabalhadores em situação de desemprego, a exemplo da África do Sul, Grécia e Espanha.

O contraste, no entanto, é muito expressivo quando se compara a situação do mercado de trabalho vivenciada nos países do G7²⁸ no contexto da última década anterior à crise de 1973. Segundo relatório da OCDE²⁹ (Eatwell, 1996), entre os anos de 1964 e 1973, aquele grupo de países apresentava as seguintes taxas de desemprego: Alemanha Ocidental, 0,79; França, 2,23; Itália, 5,48; Reino Unido, 2,94; Estados Unidos, 4,46; Canadá, 4,23 e Japão, 1,22. Comparadas essas taxas com aquelas constantes na tabela 2.3, é possível deduzir pelo abandono por parte dos governos, da busca pelo pleno emprego, conforme se verificava no contexto do fordismo.

²⁸ Grupo constituído pelas sete economias mais avançadas do capitalismo: Estados Unidos, Alemanha, França, Canadá, Itália, Japão e Reino Unido.

²⁹ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, grupo formado em sua maioria por países de capitalismo avançado, dentre eles Estados Unidos, Canadá e países da União Européia.

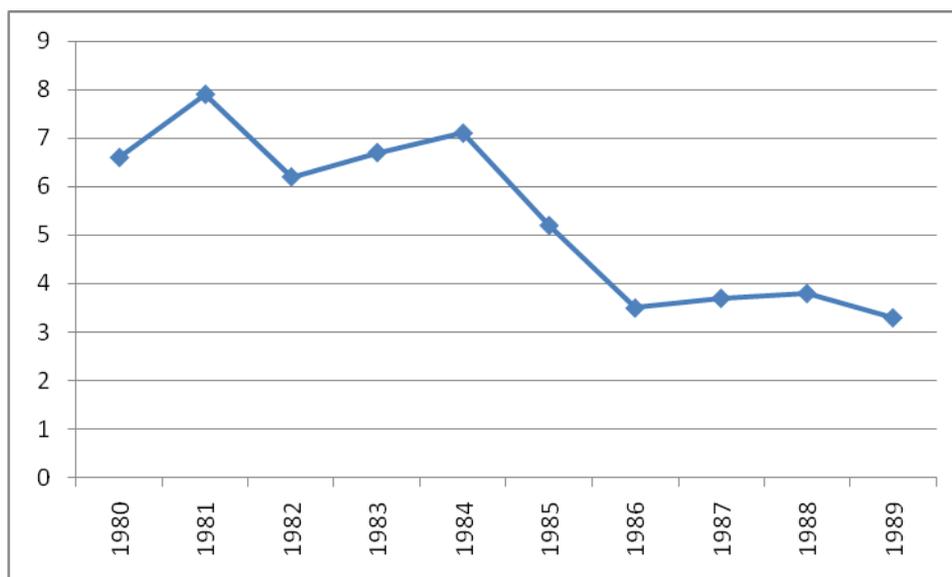
Apresenta-se a abaixo as tabelas 2.4 e 25 e os gráficos 2.1 e 22, os quais demonstram a dinâmica do desemprego no Brasil, primeiramente na década de 1980 e posteriormente entre 1996 a 2015, que coincide com o intervalo temporal de recorte do presente estudo.

Tabela 2.4 – Dinâmica do desemprego no Brasil nos anos 1980 (% da PEA)

Anos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Desemprego aberto (%)	6,5	7,9	6,27	6,7	7,12	5,25	3,59	3,73	3,85	3,35

Fonte: Amorim (2005)

Gráfico 2.1 – Dinâmica do desemprego no Brasil nos anos 1980 (% da PEA)



Fonte: Amorim (2005)

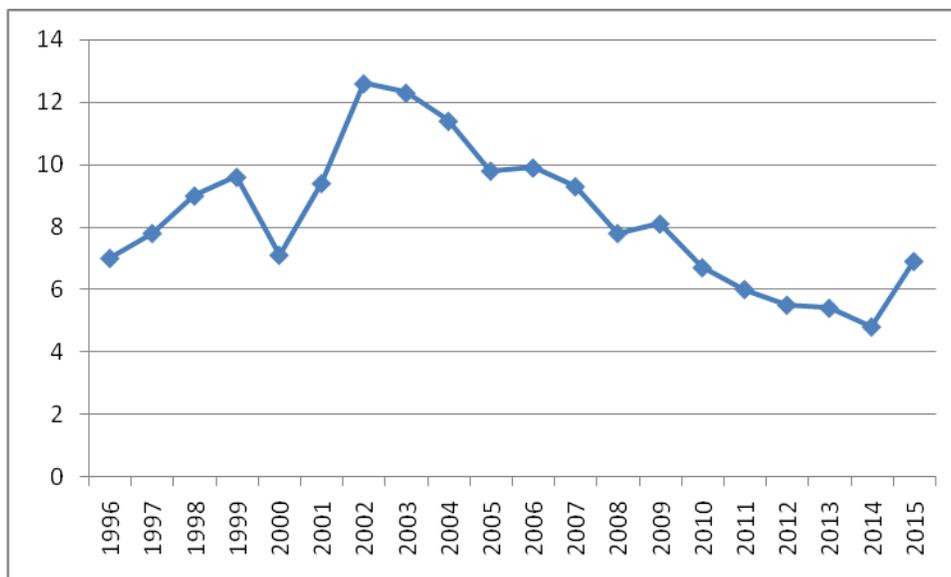
Tabela 2.5 – Dinâmica do desemprego no Brasil 1996-2015 (% da PEA)

Ano	% de desempregados
1996	7,0

1997	7,8
1998	9,0
1999	9,6
2000	7,1
2001	9,4
2002	12,6
2003	12,3
2004	11,4
2005	9,8
2006	9,9
2007	9,3
2008	7,8
2009	8,1
2010	6,7
2011	6,0
2012	5,5
2013	5,4
2014	4,8
2015	6,9

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da OIT e da PME/IBGE (OIT, 2010), (IBGE, 2016)

Gráfico 2.2 - Dinâmica do desemprego no Brasil 1996-2015 (% da PEA)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da OIT e da PME/IBGE (OIT, 2010), (IBGE, 2016)

Como já se pontuou no Brasil e demais países da América Latina, o aumento das taxas de desemprego se deu a partir da abertura econômica promovida nos anos 1990, sob as diretrizes neoliberais determinadas pelo Consenso de Washington. Nesse sentido conforme se observa nas tabelas 2.4 e 2.5, bem como nos gráficos 2.1 e 2.2, mesmo os anos 1980 tendo sido marcados por um quase incontrolável processo inflacionário e por um crescimento médio negativo do PIB-per *capita* de -0,7%³⁰, observou-se que as taxas de desemprego eram bem mais baixas do que na década seguinte, na qual se assistiu uma drástica elevação, chegando ao ano de 2003 com uma taxa quase três vezes superior ao registrado no ano de 1989.

As curvas do gráfico 2.2 revelam a existência de duas tendências que grosso modo, assinalam os governos primeiramente pelo PSDB e depois pelo PT. No primeiro caso, verifica-se um movimento crescente da taxa de desocupação, partindo da taxa de 7% em 1996, chegando a 9,6% em 1999, recuando para 7,1% em 2000. O pico de crescimento de toda a série ocorre no ano de 2002 – último ano do mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, chegando 12,6%.

³⁰ De acordo com estudo de Marcelo Neri da FGV, nos anos 1970 o crescimento médio da economia brasileira foi de 8,6% e do PIB per *capita* de 6,0%; Nos anos 1980 o crescimento foi de 1,4% enquanto o PIB per *capita* foi de -0,7; Nos anos 1990 o crescimento econômico foi de 2,8% e o do PIB per *capita* de 1,2%. Nos anos 2000, observou-se um crescimento de 3,3%, enquanto o PIB per *capita* cresceu 2,1%.

O segundo movimento que se pode apreender do gráfico 2.2 é de queda constante nos níveis de desemprego, que parte de uma taxa de 12,3%³¹ em 2003, chegando a 7,8% em 2008, quando em 2009 observa um ligeiro avanço para 8,1%. Com animadoras taxas de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB do ano de 2010, quando o Brasil cresceu 7,5% naquele ano (IBGE, 2011), o desemprego caiu para 6,7%, e no ano seguinte para 6%, chegando em 2014 a registrar 4,8% de desempregados. Contudo a crise econômica vivenciada no país desde o final de 2014 impactou negativamente no conjunto da economia, repercutindo nas taxas de desemprego, interrompendo desse modo o ciclo de queda constante nas taxas de desocupação, de modo a registrar em 2015, 6,9% de desemprego da População Economicamente Ativa.

A dinâmica do desemprego no Brasil desde os anos 1990, em que pese de um lado a redução das taxas de desocupação em razão de políticas de cunho desenvolvimentistas ao longo dos anos 2000 no Governo Lula (2003 – 2010), e de outro as mudanças de metodologias pelo IBGE, permite afirmar que a economia e a sociedade brasileiras foram profundamente afetadas pelo fenômeno do desemprego estrutural.

Deve-se ressaltar que a metodologia de aferição do quantitativo da população desempregada não consegue determinar uma parte significativa da população alijada do mercado formal de trabalho. De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, desempregados são, “indivíduos que se encontram na situação involuntária de não trabalho, por falta de oportunidade de trabalho, ou que exercem trabalhos irregulares com desejo de mudança” (Oshiro e Marques, 2016, p. 305). Desse modo os indivíduos que exercem ocupações precárias ou atividades informais, mas que motivos diversos já desistiram de procurar um novo emprego, não são considerados como desempregados pelo IBGE. Deduz-se desse modo, que o número real de desempregados é muito maior do que o apurado pelas estatísticas oficiais apresentadas mensalmente pelo Instituto oficial.

³¹ No último ano do Governo FHC, o IBGE resolveu mudar a metodologia de levantamento das taxas de desemprego no país. A partir da nova metodologia seriam consideradas desempregadas todas as pessoas desocupadas que tivessem procurado emprego nos últimos 30 dias e não mais nos últimos 7 dias como na metodologia anterior. A população em idade ativa também mudou de 15 para 10 anos de idade, alcançando, portanto, um público maior. Nesse sentido a partir de então, as taxas de desemprego seriam maiores como decorrência direta da mudança na metodologia, o que gerou protestos por parte do novo governo eleito, conforme se verifica em artigo publicado na Folha de São Paulo do dia 23 de janeiro de 2003: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2301200325.htm>

2.3 – A pedagogia da acumulação flexível: formar para o desemprego?

Dado o conjunto das transformações pelas quais passaram o mercado e o mundo do trabalho no bojo da reestruturação produtiva pelo regime da acumulação flexível, dado o quadro de desemprego estrutural em que estão imersos a quase totalidade dos países, do centro à periferia do capitalismo mundial, conforme indicamos nos tópicos anteriores, importa-nos – em face do objeto deste trabalho, perguntar ‘como fica a escola e a formação profissional’ nessa contextualidade? Qual o papel da educação nesse contexto?

Ao analisar a trajetória dos sistemas escolares nacionais desde meados do século XIX, Gentili (2013) assinala que sua expansão se deu em certo sentido como produto da crença da escola como entidade integradora. Essa crença era compartilhada desde os grupos dominantes até as organizações dos trabalhadores, as quais lutavam pela democratização da escola, uma vez que esta era considerada como instrumento poderoso de integração social no sentido amplo. De acordo com o autor, o caráter integrador da instituição escolar, era reconhecido pelas mais diversas correntes teóricas como característica central, destacando nesse sentido, tanto seus efeitos positivos quanto os negativos. Desse modo, argumenta o autor,

Se poderia reconhecer que o caráter integrador atribuído às instituições escolares seguiu, mais ou menos, a trajetória sequencial das dimensões da cidadania que T.H. Marshall identificou no seu clássico ensaio de 1949. A esfera civil, política, social e econômica. (p. 79)

A dimensão econômica, enquanto propiciadora do caráter integrador da escola, foi, segundo o autor, amplamente difundida no período que ficou conhecido como a Era de Ouro do capitalismo, ou seja, desde o segundo pós-guerra até a crise de 1973. Por meio dessa dimensão econômica atribuída à instituição escolar, acreditava-se na possibilidade da universalização dos direitos sociais e econômicos que caracterizavam a concretude do *Welfare State* nos países centrais do capitalismo. “[...] a promessa integradora da escolaridade estava fundada na necessidade de definir um conjunto de estratégias orientadas para criar as condições “educacionais” de um mercado de trabalho em expansão e na confiança (aparentemente incontestável) na possibilidade de atingir o pleno emprego” (p.80). Dito de outro modo, através

do seu papel institucional de formação da força de trabalho a escola contribuiria para a integração econômica de um sempre crescente contingente de trabalhadores no mercado de trabalho.

A crença na promessa integradora da instituição escolar era reforçada naquele contexto pela divulgação dos postulados da Teoria do Capital Humano – TCH por Theodore W. Schultz (1973), fundador da disciplina ‘economia da educação’ na Universidade de Chicago. Essa teoria trouxe a educação para o centro do debate econômico, colocando-a como pressuposto do desenvolvimento da economia e dos indivíduos. Na prática o autor defendia a educação como fator de aumento da produtividade das empresas e dos países. Empiricamente a TCH buscava associar o desenvolvimento dos países ao nível de desenvolvimento educacional. Desse modo as nações que planejaram seu sistema educacional como forma de buscar o desenvolvimento econômico, lograram altas taxas de produtividade e competitividade no cenário econômico internacional a exemplo do Japão.

No contexto da “Era de Ouro” do capitalismo como a nomeou Eric Hobsbawm, a crença na promessa integradora da escola encontrava materialidade na realidade socioeconômica do pleno emprego, que segundo Gentili (2013) estava apoiada nas seguintes condições: o estado de Bem-estar social – que, no entanto, não se reproduziu na periferia do capitalismo, o protagonismo do Estado no planejamento, administração e modernização econômica; o intenso avanço tecnológico que se traduzia em equipamentos e maquinários de alta produtividade e o aumento acelerado no nível de escolarização da população. Dessa forma, segundo o autor, a articulação desses fatores fez com que tanto no plano político quanto no econômico a promessa da escola se transformasse em necessidade.

Necessidade do mercado de trabalho que precisava de trabalhadores qualificados para incorporar-se a uma atividade produtiva de alcances ilimitados; necessidade do Estado, não só porque ele mesmo transformava-se num âmbito importantíssimo de contratação e promoção do emprego, mas também porque a contribuição econômica da educação era considerada como um fator fundamental para as metas do desenvolvimento, que o próprio aparato estatal definia por meio de seus órgãos de desenvolvimento; necessidade das empresas, pela intensidade e rapidez da mudança tecnológica; necessidade das próprias instituições escolares (em todos os níveis), cuja vinculação com o sistema produtivo era definida como uma meta central no planejamento das políticas educacionais; necessidade dos sindicatos, para responder a uma demanda crescente dos trabalhadores e para poder socializar uma ferramenta fundamental nos mecanismos de negociação e gestão; necessidade das pessoas cujo investimento em capital humano permitiria a médio e longo prazo traduzir-se num incremento substantivo da renda individual. (p. 84)

Desse modo no decurso da segunda metade do século XX, verificou-se um intenso processo de ampliação da escolarização da população, tanto nos países centrais quanto na periferia do capitalismo, embora no terceiro mundo, segundo o autor, continuasse existindo profundos mecanismos de discriminação e exclusão das oportunidades educacionais. No primeiro grupo de países – os Estados centrais do capitalismo, observou-se entre os anos de 1913 e 1973 um salto espetacular. Os Estados Unidos saíram da faixa de 7,86 anos de escolarização por habitante para 14,58; enquanto o Japão saiu de 5,36 anos para 12,09 em média. Na América Latina, ainda segundo Gentili (2013), a média anual de crescimento das taxas de escolarização também foi substantiva entre os anos de 1960 e 1970, chegando a 5,8% para a educação pré-escolar, 5,7% para o primário, 7,1% para o segundo grau e 11,1% para o ensino superior. No Brasil, de acordo com o estudo de Helene (2012), observou-se uma elevação mais modesta na escolaridade média da população, que no início da década de 1960 era de 5,5 anos, passando para 7,5 em meados da década de 1970, quando entramos num período de estagnação, que perduraria até o final da década de 1990.

Numa conjuntura de crescimento econômico, como a observada nas décadas anteriores à crise de 1973, a capacidade do mercado em assimilar a mão de obra escolarizada/qualificada não dava margem a dúvidas sobre o pressuposto da escola como motor do desenvolvimento, como diz Gentili (2013), “[...] nesse contexto, a desconfiança sobre o caráter integrador da escola pareceria, no mínimo, uma excentricidade intelectual. Mas a desconfiança chegou alguns anos depois, junto com as décadas de crise global” (p. 85).

Conforme já delineado nos tópicos anteriores deste capítulo, a crise global à qual se refere o autor, teve como gatilho o “choque do petróleo” de 1973, o qual desencadeou em drásticas medidas econômicas por parte do governo Norte americano, sobretudo o fim do sistema de câmbio fixos conhecido como acordo de Bretton Woods³², cujo resultado foi a eclosão de uma verdadeira escalada inflacionária e uma forte desaceleração do crescimento econômico em praticamente todos os países capitalistas. Segundo Gentili (2013) enquanto no período de 1950 a

³² Acordo estabelecido entre os principais Estados capitalistas em julho de 1944 nos EUA, cujo objetivo era a definição de um conjunto de regras, instituições e procedimentos, tendo em vista a regulação do sistema monetário internacional, sendo que uma das principais medidas foi a transformação do dólar em moeda-referência do sistema financeiro internacional através de sua conversibilidade ao ouro. O abandono dessa política na década de 1970 pelo governo americano buscava dar maior autonomia e flexibilidade à sua política monetária. Para mais detalhes, ver Kilsztajn (1989).

1973 o PIB mundial cresceu em média 4,9% ao ano, no período pós-crise, de 1973 a 1992 essa taxa foi de apenas 3% ao ano. Na América Latina o crescimento nesse período foi da ordem de 2,8%, contra 5,3% no período anterior. Em linhas gerais os efeitos da crise se fizeram sentir de maneira irregular, de modo que os países do bloco periférico sentiram mais agudamente suas consequências, a exemplo das elevadíssimas taxas inflacionárias, muito superiores aquelas observadas nos países centrais. Segundo o autor,

O que unifica a sombria experiência das décadas de crise não é o desempenho diverso e irregular das economias em relação à opulência do pós-guerra, mas um fator que esteve presente tanto nos modelos de êxito quanto nos que representaram o paradigma do fracasso: *o aumento da pobreza e da desigualdade* [grifo nosso]. Seus indicadores foram vários. Um deles provavelmente o mais perturbador, o desemprego, cujos acelerados índices de crescimento anual foram condenando a promessa (e em alguns casos a realidade) do pleno emprego ao desvão do esquecimento. (p.87)

Ante a persistência das altas taxas globais de desemprego (conforme se observou nas tabelas anteriores), os economistas passaram a atribuir tal fenômeno às altas taxas inflacionárias. No entanto, a volta gradual da relativa estabilidade financeira nas periferias inflacionárias e hiperinflacionárias, como também a recuperação econômica não vieram acompanhadas de redução nas taxas de desemprego. Desse modo, as correntes mais ortodoxas passaram a culpar os trabalhadores, argumentando que “[...] os mercados eram extremamente rígidos, os custos trabalhistas altos, os sindicatos perigosamente poderosos, o dirigismo estatal irresponsável e as instituições do bem-estar generosas demais” (p. 88). Ou seja, a essa altura a educação como pressuposto do desenvolvimento e da integração social já havia sido “esquecida”. Desintegrou-se a promessa da escola integradora.

Diante da inexorável constatação do desemprego como uma realidade que veio para ficar, os economistas passaram a reconsiderar ou redimensionar a importância desse fenômeno.

Nessa conjuntura, não se demorou a aceitar que uma certa dose de desemprego podia constituir um bom estímulo competitivo às meritocráticas economias da era da globalização. Paul Krugman, considerado por *The Economist* o melhor economista jovem do mundo, apresentou o problema (mais uma vez) como uma questão de necessidade: “não sabemos por que o mercado quer mais desigualdade. Entre os anos de 1930 e 1960 ia em outro sentido. Mas desde 1970 o mercado quer mais desigualdade. Nos Estados Unidos a consegue; na Europa não, e sua vingança é o desemprego” (Robson, 1996 apud Gentili, 2013, p. 88)

De acordo com Gentili (2013), a constatação da inexorabilidade do desemprego como tendência estruturante, fez com que os teóricos da Economia da Educação, promovessem uma reestruturação da Teoria do Capital Humano, mudando seus componentes centrais, em vista de explicar o papel da escola no novo cenário econômico. As taxas de inflação e de crescimento econômico eram passíveis de controle por parte do planejamento econômico, porém já não era mais possível pensar num mercado de trabalho com alcance ilimitado, não haveria nele espaço para a integração de todos. “[...] Educar para o emprego levou ao reconhecimento de que se devia formar também para o desemprego, numa lógica de desenvolvimento que transformava a dupla “trabalho/ausência de trabalho” num matrimônio inseparável” (p. 89).

Nesse contexto de mudanças na sociedade capitalista, com efeitos estruturantes para o mundo do trabalho, assistiu-se ao surgimento de um novo léxico no campo da educação e da sociologia do trabalho, que embora se preste a ocultar os verdadeiros desafios dos novos tempos, indicam antes de tudo o desmoronamento da garantia do direito ao trabalho e sua substituição por conceitos que expressam a transferência da responsabilidade para o âmbito individual. Trata-se da noção de empregabilidade, que segundo Deluiz (2001) compreende a capacidade do indivíduo, “[...] de obter um emprego, mas sobretudo de se manter em um mercado em constante mutação”. (p. 08)

Para ser portador da empregabilidade é necessário ser competente. Porém segundo essa autora, competência assume aqui um significado associado ao novo modelo de formação do trabalhador. Este decorre do progressivo deslocamento do tradicional conceito de ‘qualificação profissional’ para a noção de competências profissionais. O antigo modelo de formação, compreendia “[...] os componentes organizados e explícitos de qualificação do trabalhador: educação escolar, formação técnica e experiência profissional” (p. 3), que se relacionava no plano educacional “[...] à escolarização formal e aos seus diplomas correspondentes e, no mundo do trabalho, à grade de salários, aos cargos e as hierarquias das profissões” (Idem).

No novo modelo de formação – por competências, propõe-se um tipo de qualificação voltada a atender as demandas da polivalência, da flexibilidade, da transferibilidade e da adaptabilidade do indivíduo – típicas do regime flexível de acumulação. Nesse sentido segundo Deluiz (2001), “[...] importa não só a posse dos saberes disciplinares escolares ou técnico-profissionais, mas a capacidade de mobilizá-los para resolver problemas e enfrentar imprevistos

na situação de trabalho” (p. 4). Desse modo o saber disciplinar do modelo anterior cede lugar à valorização das experiências concretas na situação de aprendizagem, como diz Ramos (2001), “[...] em vez de se partir de um corpo de conteúdos disciplinares existentes, com base no qual se efetuam escolhas para cobrir os conhecimentos considerados mais importantes, parte-se de situações concretas, recorrendo-se às disciplinas na medida das necessidades requeridas por essas situações”. (p. 221)

Deve-se ressaltar que esse modelo implica na valorização dos conhecimentos não escolares do trabalhador, tais como as qualificações oriundas das experiências de trabalho e vida, da sua própria subjetividade. Verifica-se, portanto, que mais importante que o diploma, é a forma como o indivíduo utiliza dos seus conhecimentos, em prol da manutenção de sua empregabilidade. Por outro lado, como resalta Deluiz (2001), “a apropriação pelo capital do saber, do *saber-fazer* e do *saber-ser* dos trabalhadores, implica numa busca constante de ampliação e atualização do seu *portfólio* de competências e uma renúncia permanente aos seus interesses de classe em favor dos interesses empresariais”. (p. 03)

A autora também assinala que o modelo de formação por competências, ao trazer para o âmbito do trabalhador sua responsabilidade por manter-se empregado, traz também a sua culpabilidade pelo desemprego. Num mundo marcado pelo trabalho em tempo parcial, temporário, precário, informal, o trabalhador é pressionado a evitar sua obsolescência, mesmo que o modelo de formação e gestão da força de trabalho implique fundamentalmente na desprofissionalização, que ocorre sempre que o indivíduo é forçado a atuar ou migrar para uma área fora do seu campo de “[...] saberes, atividades, responsabilidades e referenciais próprios de sua profissão.” (p. 04).

Nesse novo paradigma, além da culpabilidade, os trabalhadores são forçados ou mesmo incorporam na sua subjetividade uma cultura de flexibilidade, ou dito de outro modo, numa situação de enfraquecimento da organização sindical, e da individualização do trabalhador, as negociações entre o trabalho e o capital, se dão numa situação desfavorável ao trabalhador, que acaba por assimilar condutas flexíveis que o permitirão alcançar maiores chances de “empregabilidade”, por meio de sua submissão a uma lógica de rotatividade no trabalho e de perda de direitos e benefícios historicamente conquistados em troca da manutenção do emprego.

Quanto aos desempregados, segundo a autora, pela lógica da competência são também levados – num mundo sem emprego a atribuir a si próprio a culpa pela sua exclusão do mercado de trabalho. Desse modo, esses indivíduos são pressionados “[...] a ser competente para criar ou até mesmo “inventar” o seu próprio trabalho” (Idem), no entanto, ressalta a autora, a busca pela empregabilidade por parte desse contingente de indivíduos, “[...] é vazia de significado porque condicionada pela baixa escolaridade e pela falta de políticas de trabalho e renda com a perspectiva de criação de novos postos de trabalho” (Ibidem).

2.4 – A constituição da esfera pública e o paradigma do Estado de Bem-Estar Social

Neste tópico, busca-se a partir de Francisco de Oliveira (1988; 1991) e Jacques Rancière (1996), explicitar os conceitos fundantes do debate que incide sobre a dinâmica de atuação do fundo público, de modo a apreender histórica e dialeticamente as lógicas que constituem o financiamento da educação e mais especificamente da educação profissional no Brasil.

A apreensão da dinâmica e do tensionamento do papel do fundo público na atualidade demanda a compreensão do processo de constituição da esfera pública, entendida por Francisco de Oliveira (1988) como uma economia de mercado socialmente regulada. Em outro trabalho, Oliveira (1999) explicita que a constituição da esfera pública, originalmente de Heigel, retomada por Habermas, aparece inicialmente como “[...] a constituição de um espaço de sujeitos privados que assim se demarcam em relação ao Estado” (Oliveira, 1999, p. 11). Trata-se, nesse caso de uma esfera pública de natureza genuinamente burguesa, constituída por sujeitos privados, onde se dá a concorrência entre seus capitais. A esfera pública não burguesa, porém, também não anti-burguesa, foi constituída a partir do estado de bem-estar, onde os sujeitos privados (concorrência intercapitalista) passam a ser regulados de fora, a qual segundo o autor, Habermas denominou de esfera “administrativa”, cujo sustentáculo seria a luta de classes.

A construção da esfera pública, nesse sentido é considerada o fator de viabilização do Welfare State, que se desenvolveu inicialmente na Europa a partir do final da Segunda Guerra Mundial e tornou-se o paradigma das sociedades capitalistas. Ela rompe a tradição das relações

sociais típicas do liberalismo clássico em que o Estado era “propriedade exclusiva” da burguesia. De acordo com Oliveira (1988), não se trata de que o estado-providência teria superado a dominação de classe, mas que nesse contexto teria se configurado “[...] um Estado que Poulantzas chamou de condensação das lutas de classes” (p. 21)

Para enfatizar as distâncias entre sociedades com esfera pública e aquelas destituídas dessa característica, Francisco de Oliveira (1988) utiliza a metáfora dos jogos de xadrez e de dama. O Estado de bem-estar ao caracterizar-se pela existência de uma esfera pública se constituía num território de conflito, de luta de classes, onde o lugar de cada peça do jogo (direitos) é previamente mapeado e hierarquizado, ou seja, “[...] Os adversários sabem que ao invadirem determinada área, onde a hierarquia da dama, da torre ou do cavalo é dada, a luta de classes consiste em buscar alternativas que anulem a posição previamente hierarquizada” (p. 21), ao passo que no tabuleiro de dama no qual “[...] a hierarquia das peças é completamente horizontal – e a obtenção de peças coroadas é o corolário dessa homogeneização – qualquer peça do mesmo valor pode varrer completamente toda a formação do jogo do adversário” (Idem, p.22), ou seja, numa sociedade sem esfera pública, portanto sem política, como a define Jacques Rancière (1996), com uma única “canetada” o governante pode suprimir direitos sociais dos grupos dominados.

Para Oliveira (1988) a estruturação da esfera pública representa uma experiência concreta de ação de sujeitos políticos que possibilitou o avanço dos grupos subalternos sobre o que anteriormente se considerava espaço sagrado, privilégio de outras classes, sendo, portanto, a “[...] negação dos automatismos do mercado e de sua perversa tendência à concentração e à exclusão” (p. 22). Ao impedir a anulação da alteridade, do reconhecimento do direito dos outros grupos e sujeitos, ao se caracterizar pela criação de medidas baseadas no princípio das necessidades da reprodução social, pairando, portanto, acima dos interesses privados, a esfera pública segundo o autor, coincide com a democracia representativa, posto que essa “[...] é o espaço institucional no qual, além das classes e grupos diretamente interessados, intervêm outras classes e grupos, constituindo o terreno do público, do que está acima do privado” (Idem, p. 23)

Como produto da convergência observada entre a constituição da esfera pública e a democracia representativa, tem-se o fundo público, que por meio de regras universais e pactuadas surge como intermediador da relação de interesses entre os diversos grupos e classes, aglutinando

de modo abrangente as demandas da reprodução social. Desse modo ao mesmo tempo em que garante o financiamento da acumulação capitalista, seja pela via de políticas de subsídios e incentivos fiscais ao grande capital, ou pelo financiamento direto de grandes empreendimentos capitalistas, o fundo público também promove as condições de reprodução da força de trabalho por meio da universalização dos serviços sociais, tais como educação, cultura, saúde, moradia, lazer, que por sua vez favorece à reprodução do capital, tanto no aspecto da liberação do salário para o consumo, como pela via da qualificação da mão-de-obra para o usufruto empresarial.

Nesse aspecto o autor considera fundamental na constituição da esfera pública e sua coexistência com a democracia, o fato de que a mobilização do fundo público já não terá como pressuposto apenas a reprodução do capital por si mesma, posto que em determinadas áreas sociais ou de interesse nacional, pela própria lógica do capital, este talvez sequer teria condições de reproduzir-se, a exemplo da defesa, desenvolvimento científico e tecnológico e a luta contra a Aids, entre outros. O mesmo se aplicaria no âmbito da reprodução da força de trabalho, inclusive em relação à própria educação da classe trabalhadora, ou seja,

[...] são necessidades que são definidas aprioristicamente como relevantes em si mesmas; que elas terminem servindo, direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade não dissolve o fato principal, que é o de que, agora, aquele aumento da produtividade que pode ser seu resultado não é mais seu pressuposto. (Ibidem, p. 22- 23)

Foi, portanto, o padrão de financiamento público, resultado da constituição de uma esfera pública articulada à democracia representativa que assegurou o que o autor denomina como uma revolução nas condições de distribuição, consumo e reprodução do capital, que se instituiu na Europa Ocidental o Estado de bem-estar social, traduzindo-se mesmo que de modo rebaixado, na oferta de serviços sociais públicos em outras sociedades do mundo capitalista, dentre elas o Brasil.

Para a análise do processo histórico de tentativas de constituição de uma esfera pública no Brasil, o qual permite apreender o papel e a dinâmica do fundo público na reprodução da nossa sociedade, Oliveira (1999) utiliza-se dos conceitos de política e polícia em Jacques Rancière (1996).

A política de acordo com esse autor se caracteriza pela racionalidade do desentendimento, do conflito entre interlocutores que não se entendem acerca de um mesmo objeto, ou seja, “[...]”

As estruturas de desentendimento são aquelas em que a discussão de um argumento remete ao litígio acerca do objeto da discussão e sobre a condição daqueles que o constituem com o objeto”. (p.13). Para a presente análise, convém ressaltar, “[...] A política existe quando a ordem natural da dominação é interrompida pela instituição de uma parcela dos sem-parcela”. (Idem, p. 26). É a partir dessa compreensão que Francisco de Oliveira (1999) busca identificar historicamente os momentos de tentativas de construção de uma esfera pública no Brasil, que segundo ele se deu via de regra a partir da ação dos sem-parcela.

Para Rancière (1996), o que genericamente se denomina por política – os processos de organização do espaço social, de distribuição dos lugares e funções, dos modos de legitimação e obtenção do consenso, são na verdade o que ele denomina como polícia, da qual o aparelho de Estado (baixa-polícia) é apenas uma de suas formas. Nesse sentido, a polícia diz respeito fundamentalmente a uma,

[...] ordem dos corpos que define as divisões entre os modos do fazer, os modos de ser e os modos do dizer, que faz que tais corpos sejam designados por seu nome para tal lugar e tal tarefa; é uma ordem do visível e do dizível que faz com que essa atividade seja visível e outra não o seja, que essa palavra seja entendida como discurso e outra como ruído. (Rancière, 1996, p. 42)

De acordo com esse autor, só a partir do deslocamento dos corpos, da manifestação da voz daqueles a quem a palavra era proibida, do encontro entre processos heterogêneos, quando os despossuídos rompem com o que a lógica policial determina, enfim, somente a partir do litígio é que se pode afirmar a existência da política.

Ao analisar o processo de formação histórica e social do Brasil, tendo em vista as tentativas de construção da política, Oliveira (1999) identifica nos principais intelectuais brasileiros, desde Gilberto Freire, passando por Caio Prado Jr, Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Florestan Fernandes até Celso Furtado uma interpretação que evidencia precisamente um complexo e sistemático processo de “[...] de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia;” (Oliveira, 1999, p. 12). Trata-se segundo o autor, do que Rancière (1996) entende como anulação do desentendimento, do dissenso, enfim, da inviabilização da própria política.

Por meio do olhar desses intelectuais, Francisco de Oliveira mostra como no Brasil todas as tentativas de construção da democracia, da criação de uma esfera pública, portanto de tentativas de se fazer política, decorreu da ação dos grupos dominados. Tendo sua formação assentada na base estrutural do escravismo, em Gilberto Freire, “[...] põe as cores fortes na violência sexual como apropriação do corpo e anulação do outro, na proibição dos cultos africanos como proibição da fala, no rigor dos castigos como proibição da reivindicação” (Oliveira, 1999, p. 12). Em Sérgio Buarque de Holanda a figura do “homem cordial”, “[...] a astúcia da intimidade cordial é o horror das distâncias que é o signo do não reconhecimento da alteridade, das distintas proibições que anularam toda possibilidade de uma experiência subjetiva liberal.” (Idem).

Em Caio Prado Jr, tal processo se explica a partir das “[...] determinações advindas da simultaneidade entre a colônia como coetânea do capitalismo mercantil e o escravismo como a marca de sua defasagem” (p. 13). Em Celso Furtado uma revolução passiva que, no entanto, alterou a configuração da dominação de classes, “[...] mantendo, entretanto, as antigas classes dominantes como aliadas de segundo plano: uma operação semilampedusiana.” (Idem). Em Florestan Fernandes, a hipótese da impossibilidade “[...] de que a dominação burguesa se revista das formas revolucionárias, tendo em vista, agora, por sua vez, o esgotamento de suas energias utópicas”. (Ibidem)

Oliveira (1999) assinala que na interpretação de Florestan Fernandes, a não ruptura com a estrutura agrária do latifúndio e de outro, sua abertura ao domínio do capitalismo internacional, a classe burguesa realizou a “[...] a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária.” (p. 13). Fernandes também explicita que como produto das transformações das relações sociais advindas da introdução do capitalismo, tais como o aparecimento de um proletariado independente e a libertação do campesinato de laços servis, fará um cerco a dominação de classe, abrindo espaço para a política, cuja reação por parte da burguesia será a implementação de ditaduras e tentativas de golpes frustrados desde os anos 1930 até os anos 1990. Ou seja, buscava as classes dominadas a construção da política no sentido de Rancière, “[...] a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo” (Oliveira, 1999, p. 13).

Dentre as primeiras tentativas de construção da política no período republicano, destaca-se a Revolta da Vacina, ocorrida num contexto em que segundo José Murilo de Carvalho (2005) a participação política da população do Rio de Janeiro, quando se fazia perceber era por meio de canais não oficiais, seja através de arruaças, de greves e até de movimentos como a própria revolta, de natureza quase revolucionária. O que ele denomina de “cidadãos inativos” pelo critério constitucional, se mostravam profundamente ativos “[...] aos aspectos do exercício do poder que lhes afetavam a vida cotidiana como também dispostos a ir até as últimas consequências para defender o que consideravam seus direitos” (p. 91). De todo modo, evidencia-se um movimento, que no sentido rancieriano ousou fazer política, contra a ordem policial.

Oliveira (1999) também analisa, partindo da ascensão de Getúlio Vargas em 1930 até a década de 1990, os diversos momentos em que os trabalhadores se organizaram no sentido de construir política e, portanto, uma esfera pública, bem como o modo violento de reação pelo qual os grupos dominantes insistiram na manutenção da ordem de polícia. Ele começa assinalando o processo de anulação política promovido por Vargas em relação às associações de ajuda mútua do operariado, bem como seus sindicatos (anarquistas, anarco-sindicalistas, socialistas e comunistas), transformados pelo regime do Estado Novo em Instituto de previdência e sindicatos tutelados.

A ascensão do Partido Comunista do Brasil, após a deposição de Vargas significou a ampliação da fala dos grupos dominados, que passaram a compor grandes bancadas parlamentares desde o congresso até as câmaras municipais, o que não impediu que as forças políticas dominantes em resposta ao contexto da Guerra Fria o colocasse na ilegalidade a partir de 1947, que para o autor “[...] trata-se de uma operação de anulação do dissenso, de silenciamento de algo que exatamente não obedecia aos cânones geométricos da distribuição das parcelas.” (Oliveira, 1999, p. 14). O autor analisa o ressurgimento do varguismo nas eleições de 1950, mostrando como contraditoriamente ele buscava apoiar-se exatamente no operariado urbano que havia sido silenciado pelo Estado Novo, ou seja, verifica-se uma redefinição do varguismo por uma nova relação de forças estabelecida no seu interior,

[...] Entre os velhos propósitos de cooptação, que é o nome sociológico da anulação, e as necessidades de abrir o espaço para a iniciativa dos sindicatos, impostas para que o próprio varguismo possa, agora, sobreviver ao confronto com a nova direita liberal “*ma*

non tropo” (UDN), de base sobretudo urbana, e as velhas bases latifundiárias, representadas no antigo PSD” (Oliveira, 1999, p. 14).

Para Oliveira (1999), ao contrário do que sugere o pensamento dominante na sociologia política – por meio do qual o varguismo seria a expressão do caudilhismo urbano, este constituía como ação política da classe trabalhadora. O suicídio de Getúlio seria agora um golpe contra novas tentativas de silenciamento dos trabalhadores, posto que Vargas já não se alinhava com os grupos dominantes, ou seja, “[...] ainda que perigoso, ele era controlável. Já como parceiro, ainda que em nível superior, dos sindicatos, ele ameaçava a “polícia” (política) brasileira, entendida em termos de Rancière.” (p. 15)

O golpe de 1964, Segundo Oliveira (1999), significou a busca do “consenso imposto”, num momento em que a política elaborada pelos trabalhadores, colocava em xeque as raízes do “consenso “policial”. Tal imposição, decorreu de um processo de autonomização dos trabalhadores urbanos e rurais. Do lado urbano as reformas de base unificaram a luta entre trabalhadores urbanos e classe média, que passaram a exigir a sua participação na riqueza nacional. Emerge nesse mesmo contexto os “intelectuais orgânicos” da política, o debate sobre a educação, a escola pública, a produção científica e tecnológica.

Do âmbito do rural, destacou-se a amplificação da fala do campesinato e dos trabalhadores rurais. O movimento das ligas camponesas, “[...] deram a fala, o discurso, capaz de reivindicar a reforma agrária e de des-subordinar o campesinato, após longos séculos, da posição de mero apêndice da velha classe dominante latifundiária.” (Oliveira, 1999, p.15). Apesar dos objetivos imediatos as ligas camponesas convergiam com o sindicalismo rural, no sentido de fazer política, o que segundo o autor passa a se constituir em ameaça à polícia (política) das classes dominantes. Acrescido de movimentos reivindicatórios no âmbito das Forças Armadas que ameaçavam a hierarquia da distribuição do poder no seu interior, configurava-se um quadro que punha em xeque todo o esquema de poder vigente, de modo que uma vez mais o golpe se constituía como a solução das elites para a anulação da política.

Consumado o golpe, verificou-se o deslocamento da política à administrabilização, pela tutela dos sindicatos pelo Estado, por meio da regulação administrativa dos conflitos, fixação de pisos e tetos salariais, como também intervindo na formação do mercado e da força de trabalho, o que resultou em “[...] uma sinistra produção de mercadorias sem a ilusão da liberdade, que se

caracterizou como sinal de fascismo” (p. 16) e uma anulação da possibilidade da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, tanto na produção quanto na distribuição do produto social.” (Idem)

Entretanto de acordo com o autor, na brecha das contradições do regime, os grupos dominados continuam a desafiar a lógica de polícia (política), seja por meio da luta pela anistia, seja pela formação de comitês de combate à carestia, portanto, fazendo política. Como produto da resistência à ordem policial, o movimento popular ganha força, o suficiente para no contexto da abertura, construir espaços, foros legítimos de reivindicação de participação, que se concretizaria na Constituição de 1988, que com todos os seus limites, resultou na construção de uma esfera pública, por meio da qual um razoável conjunto de demandas sociais transformou-se em direitos sociais na forma da letra constitucional.

2.5 – Abertura neoliberal: dismantelar a esfera pública para controlar o fundo público

O fim do regime civil-militar no Brasil em 1985 não significou um golpe definitivo ao Estado policial no sentido rancieriano. A criação de uma esfera pública que permitiu avanços consideráveis na Carta Constitucional de 1988 não implicou numa transição definitiva do regime de polícia ao domínio da política, ou seja, não se verificou a consolidação da própria esfera pública. No regime de democracia representativa que se instituía nesse contexto a ordem policial continuaria a determinar a configuração das relações sociais e a própria dinâmica do fundo público, ainda que sob uma roupagem democrática. A esse respeito, Rancière (1996) observa que embora uma polícia possa ser considerada infinitamente preferível a outra, tal fato não anula sua própria natureza de polícia.

De acordo com Francisco de Oliveira (1999) no contexto de abertura, novos modos de subjetivação, foram desenvolvidos tendo em vista anular a política construída pelos grupos dominados. Com a crise do que ele chama de Estado “*condottiere*”, ou Estado “patrão” – subsidiador da acumulação capitalista, as despesas sociais do fundo público passarão a ser responsabilizadas pela suposta falência do Estado. Ocorre que, segundo o autor tal crise resultara

da transformação da dívida externa em dívida interna pública, que nesse contexto mostrava-se insolúvel, o que por sua vez indicava “[...] a incapacidade clássica das burguesias em abrirem-se para a política, [...] que a resolução de seus impasses não conseguia ser arbitrada, abriu o passo a que a solução burguesa viesse, uma vez mais, de fora para dentro, agora na forma da globalização.” (Oliveira, 1999, p. 18), de modo que a solução para a escalada inflacionária – em que usando os termos de Rancière (1996) se relaciona à distribuição das parcelas, se deu pela abertura comercial, pela entrada de capitais externos – especulativos, responsáveis pela supressão dos déficits da balança comercial, cujo objetivo era sustentar o real, segundo Oliveira (1999) uma moeda fictícia.

Como constituinte do processo de subjetivação dessas novas relações, observa-se a emergência e a disseminação de um discurso que evoca a desnecessidade do público, o discurso da privatização, que não supõem apenas a venda das empresas públicas, mas perigosamente segundo Oliveira (1999), vai muito além, pois, “[...] se trata é de algo mais radical, que é a privatização do público, sem a correspondente publicização do privado que foi a contrapartida, ou a contradição, que construiu o sistema do Estado do Bem-Estar” (p.18). Para o autor, esse discurso que reclama a dependência do Estado em relação ao capital via mecanismos da dívida, e que, portanto, proclama o alargamento do privado, é na realidade enganoso, posto que esse processo se dá exatamente pelo seu oposto, ou seja, “[...] a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado” (Idem), o que já se percebe desde a crise de 1929, onde o capital por si só não se valoriza.

Francisco de Oliveira (1988) em fins da década de 1980 já analisava o papel do fundo público naquela conjuntura, antes, portanto, da deflagração do processo de desmantelamento do setor público no Brasil, mostrando como o financiamento público era condição *sine qua non* para a reprodução do capital nos países europeus do Welfare State, mas também em outros momentos para além do Estado-Providência. Nesse caso, verificou-se que o “[...] o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se, como já se assinalou, uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado” (p. 9), desse modo o fundo público passou a ser considerado um componente estrutural, insubstituível para a acumulação capitalista.

O autor também explicita que do ponto de vista da reprodução da força de trabalho a atuação do fundo público nas décadas de 1970 e 1980 não foi menos relevante, aliás, ele aponta na maioria dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) um aumento crescente das despesas sociais, geralmente superior ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) desses países. Entretanto ressalta-se que também nesse caso o fundo público foi fundamental para a acumulação capitalista, posto que os serviços sociais ao se constituir em salário indireto, liberou o salário direto para a expansão do consumo dos trabalhadores, embora outros fatores tenham convergido com este para tão grande expansão, como o modelo fordista de organização da produção e o progresso técnico verificado naquele contexto.

De acordo com Oliveira (1988), o movimento de elevação do déficit público com taxa de crescimento média superior a cem por cento nos países centrais entre as décadas de 1970 e 1980, evidenciou a crise do padrão de financiamento público. A partir de então verificou-se uma controversa tendência de “demonização” do fundo público, pela suposta intensificação da intervenção estatal, segundo a qual a ocorrência de tal crise vinculava-se mais aos gastos sociais e menos aqueles ligados a reprodução do capital, desse modo, “[...] escamoteando o lugar estrutural e insubstituível dos fundos públicos na articulação dos vetores da expansão econômica” (p. 11). Para o autor, o que se denominou de crise do Estado-providência, se explica, em termos keynesianos, preponderantemente pelo processo de internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista, que rompeu com a circularidade dos processos de retroalimentação entre financiamento (investimento) receitas fiscais e despesas, ou seja, deslocaram-se os investimentos por meio da ação das empresas multinacionais, ficando o ônus do financiamento dos serviços públicos e do próprio capital aos Estados nacionais.

De fato, o pressuposto do fundo público como estrutural, insubstituível na acumulação capitalista pós Welfare State constitui a tese de Francisco de Oliveira (1988) neste ensaio. Para ele o padrão de financiamento público do Estado-providência demonstrou a superação da capacidade de o capital em auto reproduzir-se, dito de outro modo, “[...] "implodiu" o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral”. (p. 13-14).

O conjunto das transformações decorrentes da instituição do padrão de financiamento público, por sua vez constitutivo da esfera pública, fez com que o fundo público se tornasse o

ente que “[...] agiliza a circulação do capital, e em muitos casos cumpre o papel da famosa ponte invisível keynesiana entre quem poupa e quem investe”. (Idem, p. 14), tornando-se desse modo, determinante na composição do lucro do setor oligopolista. Tal é o nível de imbricamento verificado pelo fundo público na dinâmica do setor oligopolista, que segundo o autor, ele “[...] retirou o capital constante e o variável da função de parâmetro-pressuposto, e colocou em seu lugar a relação de cada capital em particular com o próprio fundo público” (Idem, *ibidem*), ou seja, o resultado de grandes setores, como os do ramo da tecnologia de ponta, já não se vincula apenas aos seus próprios capitais, mas também ao fundo público o que implica em que o capital perdeu a capacidade de se reproduzir a partir de seus pressupostos tradicionais, de modo que o fundo público tornou-se um *ex-ante*, um pressuposto necessário para a acumulação capitalista.

Como consequência dessa revolução na teoria do valor, o autor assinala que ao superar o pressuposto de autovalorização do capital, o fundo público “[...] detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas” (Oliveira, 1988, p. 16), o que implica que a expansão do capital só pode se dar a partir da apropriação de parte da riqueza produzida pela sociedade em geral, operada pelo fundo público, o que o torna o imprescindível para o funcionamento da economia capitalista contemporânea. Ademais, ressalta o autor, apesar da abundância de capitais circulando em forma monetária, não se deve iludir, “[...] essa massa de valor é absolutamente insuficiente para plasmar as novas possibilidades abertas em acumulação de capital concreta”. (Idem, p. 17)

Desse modo, em face do aumento do déficit público, e conseqüentemente de indicações da própria exaustão do fundo público, esta passa a ser alvo de críticas por parte da direita, no sentido de que a crise supostamente resultara do Estado Moloch³³, que por sua vez inviabilizaria a acumulação do capital. No entanto segundo o autor, isso ocorre apenas no plano da aparência, posto que na prática, pela própria lógica da reprodutibilidade do capital assinalada anteriormente, o que se evidencia é uma defesa do Estado mínimo pelo desmantelamento do fundo público apenas enquanto fator de reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que “[...] aprofunda seu lugar como pressuposto do capital: veja-se a irredutibilidade da dívida pública nos

³³ Expressão utilizada em Oliveira (1988) em alusão ao Estado considerado gordo, pela crítica da direita, em razão da prestação de uma gama de serviços sociais, dentre eles a educação pública, que resultaria em altos gastos do fundo público.

grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial”. (Oliveira, 1988, p. 24)

O desmantelamento do Estado de Bem-Estar e sua substituição pelo Estado mínimo, passa necessariamente, segundo autor, pela dissolução das “[...] arenas de conflito e negociação” (Idem, *ibidem*), ou seja, pela destruição da própria esfera pública que anteriormente assegurou em maior ou menor intensidade tanto o Welfare State, quanto o seu “espelhamento” em muitos países, inclusive naqueles em desenvolvimento. Oliveira (1999) indica que no Brasil um dos exemplos mais marcantes desse movimento foi o boicote promovido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contra a câmara setorial do “Acordo das Montadoras”. Trata-se de um acordo construído coletivamente pelos atores Estado, Empresas e Trabalhadores para fazer frente a fortes crises que determinaram o fechamento das primeiras fábricas de automóveis no país ainda no decurso da década de 1960.

Embora criticado por setores da esquerda, como sendo corporativista, o autor assinala que o referido acordo se constituía num importante instrumento político dos trabalhadores do setor automotivo, um expoente segmento da luta de classes no país naquela conjuntura. Na prática a existência dessa câmara, enquanto esfera pública, significava um processo permanente de negociação, por meio do qual os trabalhadores de fato influíam na própria política industrial do país. Significava também, pelo domínio da política, “[...] à negação de que, em termos de Rancière, o bolo já está repartido entre os proprietários” (p. 23).

O abandono da câmara setorial do “Acordo das Montadoras”, representa segundo o autor, uma iniciativa deliberada de esvaziamento da esfera pública enquanto *locus* da política, da publicização do dissenso, “[...] através da operação dialética da privatização do público - que consistia nos impostos que eram reduzidos para que o acordo funcionasse - e na publicização do privado, isto é, na própria publicização do dissenso” (Oliveira, 1999, p. 24), no sentido de que os termos dos impactos de tais medidas eram acordados publicamente. A partir de então, sem a arena de negociação – a câmara, restava apenas a privatização do público, que corresponde no caso em tela, ao que Rancière denomina como anulação da política, em desfavor da classe trabalhadora, pelo “[...] roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe; seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal.” (Idem, p. 25)

Convém ressaltar que o caso da câmara setorial, não obstante sua importância, já assinalada, insere-se no quadro maior das mudanças observadas na sociedade. No âmbito geral o esmaecer da esfera pública se processa em grande medida pela experiência da subjetividade burguesa, que é “[...] radicalmente anti-pública, no sentido da esfera pública não burguesa ou cidadã, como prefere Habermas, no sentido de uma experiência de transcendência dos próprios âmbitos de classe” (18). Nesse sentido, infere-se que é por meio da desconstrução da esfera pública no plano ideológico, a partir da criação de um senso-comum segundo o qual tudo que é público é ruim e tudo que é privado é bom, vai-se desfazendo as fronteiras entre o público e o privado, abrindo espaços para o predomínio dos interesses empresariais em todos os âmbitos da vida social.

Observa-se, portanto, um elevado grau de convergência entre o conteúdo neoliberal das reformas do Estado brasileiro a partir da década de 1990, com o processo – em curso, de desconstrução da esfera pública. Conforme prognóstico feito por Francisco de Oliveira (1988), quando da observação dos efeitos das políticas neoliberais nos Estados Unidos e na Europa, concretiza-se no Brasil a transição da perspectiva de um Estado de mínima proteção social, cujo paradigma é o Welfare State para um Estado caritativo ou assistencialista, no nosso caso determinado pela retração do Estado na oferta de serviços sociais básicos, como educação, saúde e segurança.

Deve-se ponderar, no entanto, que a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao executivo federal em 2003, em certa medida interrompe essa tendência, uma vez que o Estado passa a aumentar significativamente sua participação nas ofertas de serviços sociais básicos, a exemplo das políticas de moradia e de assistência social em geral, mas também de modo marcante no campo da educação, seja pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, seja pela criação de uma política salarial para a Educação Básica, como também pela extraordinária expansão das matrículas nas Instituições Federais de Educação Básica, Profissional e Universitária. De todo modo, o fundo público continua a exercer um papel preponderante para a acumulação do capital, tanto por meio dos mecanismos da dívida pública, como também através das volumosas transferências de recursos públicos para entes privados, inclusive no âmbito das ofertas educacionais.

A perspectiva teórica de Francisco de Oliveira, delineada ao longo do texto ajuda-nos na compreensão do sentido das reformas neoliberais realizadas no Brasil na década de 1990, mediante as quais o Estado passou, ao longo desse período a se abster da concretização do seu papel nos termos pactuados na Constituição de 1988. A perspectiva da consolidação de uma esfera pública, que daria suporte a materialização dos avanços sociais da “constituição cidadã” não se efetivou, aliás conforme já assinalado a ordem policial, típica da ditadura civil-militar – embora esta não a defina, continuou a determinar as relações sociais pós-abertura, mantendo-se como operador do fundo público, determinando via mecanismos da dívida pública a dinâmica de distribuição das parcelas da riqueza socialmente produzida.

No plano da subjetividade a manutenção dessa lógica opera-se por meio da ideologia da privatização, que ao mesmo tempo promove a demonização do público sob a falácia de uma maior eficiência do setor privado na gestão dos serviços sociais, e apropria-se de grandes parcelas dos recursos públicos para a oferta desses bens sociais. No caso específico da educação é visível a influência de tal ideologia. A reforma da Educação Profissional realizada por meio do Decreto nº 2.208/2007 é por demais representativa dessa tendência, uma vez que promoveu a fragmentação do currículo e sua desvinculação da Educação Básica, favorecendo as instituições privadas que tem no lucro o seu *a priori* determinante.

Não é por outro motivo, que desde então verificou-se uma notável expansão das ofertas de curso no âmbito da Educação Profissional por instituições privadas, muito à frente da capacidade de oferta do setor público. A continuidade dessa tendência na atualidade é reforçada pela implementação do Pronatec pelo Governo Federal a partir do ano de 2011, por meio do qual as instituições privadas, captam altas somas de recursos do fundo público para ofertas de cursos, no mais das vezes desprovidos de qualquer possibilidade de inclusão laboral para o público alvo. Ao mesmo tempo as instituições das redes públicas estaduais e municipais continuam a ofertar uma Educação Básica que pela sua desarticulação com o mundo do trabalho, consegue promover a passagem de uma fração expressiva dos jovens para um curso superior numa instituição privada, bancada com recursos públicos, seja por meio do financiamento estatal via Fies ou Proni.

Em que pese o fato de que a maior parte dos alunos oriundos da escola pública serem dirigidos ao Ensino Superior privado, deve-se pontuar que o acesso às universidades públicas federais pelos egressos da escola pública, foi favorecido pela política de cotas implantada pelo

governo federal por meio da Lei nº 12.711/2012, a qual garante 50% das vagas das Instituições Federais de Ensino Superior para egressos do Ensino Médio público, o que representa um avanço fenomenal no combate as desigualdades sociais historicamente reproduzidas no âmbito do Ensino Superior Federal.

CAPÍTULO 3 – PROGRAMAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990: CURSOS DE MERCADO OU MERCADO DE CURSOS?

O fim da ditadura civil-militar brasileira em 1985 coincide com um conjunto de transformações pelas quais passavam as sociedades desenvolvidas desde a década de 1970 e cujo prenúncio para os países em desenvolvimento – caso do Brasil, já se dava como certo. Tratava-se do esgotamento do regime taylorista/fordista de organização do trabalho e da produção, que permitiram o crescimento econômico, a expansão industrial, enfim a acumulação capitalista desde o pós Segunda Guerra Mundial, conforme assinalado no segundo capítulo.

Esse conjunto de transformações no mundo do trabalho e da produção passaria a exigir do Estado brasileiro a reorganização do seu sistema educacional, haja vista tratar-se da superação da rigidez funcional do paradigma taylorista/fordista. Aquele trabalhador sem autonomia, repetidor de tarefas, com menor nível de escolarização cedia lugar a um empregado “colaborador” polivalente, com competência para o trabalho em equipe, para se reposicionar com facilidade em face das rápidas mudanças tecnológicas e organizacionais, enfim, um trabalhador flexível e, portanto, com maiores níveis de escolarização.

Simultaneamente a tais mudanças, assistiu-se, no campo da economia, a implementação do ideário neoliberal, fortemente marcado pelo processo de privatização das grandes empresas públicas, e a abertura do país à economia internacional que implicou na redução da indústria nacional, bem como as inovações advindas da revolução tecnológica e de novos modelos organizacionais, que impactaram duramente o mercado de trabalho, elevando drasticamente os níveis de desemprego, sobretudo pela emergência do desemprego estrutural, que por sua vez fez aumentar o contingente de trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, bem como o trabalho informal e as ocupações precárias.

Nesse contexto, adquire relevo a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1996, sob o nº 9.394/96. Produto de disputas travadas entre os setores mais progressistas e os mais conservadores da sociedade, tal legislação acabou por refletir o projeto da hegemonia neoliberal que então governava o país. A existência de capítulos diferentes para o ensino médio a educação profissional daria o tom da separação que se efetivaria no ano seguinte, por meio da edição do Decreto nº 2.208, de 17 de

abril de 1997. Manfredi (2002) apresenta os argumentos do governo quando da implementação da reforma:

Assim é que se propõe modernizar o ensino médio e o ensino profissional no país, de maneira que acompanhem o avanço tecnológico e atendam às demandas do mercado de trabalho, que exige flexibilidade, qualidade e produtividade. Na concepção proposta, o ensino médio terá uma única trajetória, articulando conhecimentos e competências para a cidadania e para o trabalho, sem ser profissionalizante, ou seja, preparando “para a vida”. A educação profissional, de caráter complementar, conduzirá ao permanente desenvolvimento das aptidões para a vida produtiva e destinar-se-á a alunos e egressos do ensino fundamental, médio e superior, bem como ao trabalhador em geral, jovem e adulto, independentemente da escolaridade alcançada. (p. 128-129).

A despeito da retórica modernizadora, o que ocorreu foi a separação entre o ensino médio e educação profissional, ensejando a criação de redes distintas. Deve-se frisar que uma das grandes bandeiras dos setores mais avançados, era a construção de uma escola única, na qual os educandos teriam acesso a uma sólida base de conhecimentos gerais - científicos, tecnológicos e culturais, somente após os quais se daria a especialização profissional. A reforma da educação profissional, no entanto, promoveu a oficialização da dualidade educacional, sobretudo em nível de ensino médio. No âmbito da Rede de Escolas Técnicas Federais, por exemplo, o governo passou a forçar a desestruturação dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, promovendo o esvaziamento das instituições na oferta de educação geral, a qual deveria ser buscada pelo estudante de modo concomitante aos cursos técnicos em outra instituição escolar.

Kuenzer (2006), ao analisar o conjunto das políticas de Educação Profissional dos Governos FHC e do primeiro Governo Lula (2003-2006), assinala que do ponto de vista das relações entre Estado e Sociedade Civil não se observou diferenciações, uma vez que tais iniciativas se realizavam de modo geral, por meio de parcerias entre o setor público e o privado. Nesse sentido, segundo a autora, tais relações significaram,

[...] o repasse de parte das funções do Estado para a Sociedade Civil, acompanhado do repasse de recursos, os quais, realizados sob o ordenamento jurídico privado, fogem aos controles públicos da União. Em decorrência desta concepção, a prestação de contas dos contratos dá-se por meio da realização do produto acordado, ficando a entidade executora obrigada a fornecer comprovações, não havendo controle do processo, inclusive sob o ponto de vista contábil. Como já se apontou anteriormente, a natureza do produto – jovens qualificados, entre os quais 30% devem ser inseridos no mundo do trabalho ou em outras alternativas de formação – presta-se a relatórios meramente formais, sem que se tenha indicadores de qualidade e efetividade social, e, por consequência, do bom uso dos recursos públicos. (p. 899)

O estudo supramencionado destaca que os relatórios sobre os diversos programas implementados nos dois governos explicitam o mau uso dos recursos públicos a partir da concepção das parcerias público-privadas assumidas nos governos FHC e estimuladas no primeiro governo Lula, segundo as quais as organizações da Sociedade Civil seriam mais eficazes do que o Estado no alcance das populações em situação de vulnerabilidade social. De modo que “[...] foram e estão sendo carreados vultosos recursos para o chamado setor comunitário realizar a função do Estado no tocante à Educação Profissional, sem que haja indicações, por meio de avaliações consequentes, de que os projetos atingem suas finalidades.” (Kuenzer, 2006, p. 901)

Para a identificação da dinâmica da relação público-privado e do impacto das transformações ocorridas no âmbito do mundo do trabalho sobre as políticas governamentais de educação em geral e da Educação Profissional em particular, serão analisadas, as pesquisas já produzidas acerca desse objeto, os dados disponibilizados pelo Censo da Educação Básica do Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira – INEP nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica da última década, bem como se procederá a análise dos documentos da política mais recente de EP no país.

Convém esclarecer, que dados os objetivos deste capítulo, à exceção do Pronatec³⁴, não serão feitas análises minuciosas dos programas ou políticas apresentadas. A proposta consiste da apresentação das principais características de cada iniciativa do Governo Federal para a Educação Profissional de nível básico e técnico, a fim de que se possa lograr uma visão do conjunto dessas ações em vista de compreender a natureza dos projetos em face das demandas e dos direitos atribuídos aos seus sujeitos. Entende-se que ao empreender tal esforço de análise, a partir do exame das iniciativas implementadas em momentos distintos de hegemonia política de dois partidos, os quais governaram o país em todo o intervalo temporal da pesquisa, tem-se a possibilidade da identificação de possíveis mudanças e continuidades, enfim, de compreender qual a identidade da Educação Profissional no país, forjada nas duas últimas décadas.

³⁴ Além de apresentar brevemente o conjunto dos programas de EP do período em questão, pretende-se analisar os dados empíricos relativos à implementação do Pronatec no país, uma vez que esta política está em pleno funcionamento, impactando de vários modos o conjunto da Educação Profissional brasileira.

3.1 – O Planfor: Programa de EP Técnica do governo FHC

Um importante indicador do aprofundamento da separação entre educação geral e educação profissional foi o protagonismo do Ministério do Trabalho em detrimento do Ministério da Educação, a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), no desenvolvimento de iniciativas voltadas à qualificação dos trabalhadores. Trata-se do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, o principal programa desenvolvido ao longo deste governo, que estava focado no nível básico de formação profissional e possuía como público alvo, os grupos mais vulneráveis da população, tais como:

[...] beneficiários do seguro desemprego; beneficiários de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal; e outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural; com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos. (Brasil, 1996, p. 1-2)

De acordo com Manfredi (2002), os objetivos gerais do Planfor eram:

- Qualificar ou requalificar trabalhadores (as), desenvolvendo habilidades básicas, específicas e de gestão, que propiciem sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral da qualidade de vida das comunidades a que pertencem;
- Elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos no nível básico;
- Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e para a construção da solidariedade e da cidadania;
- Combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade;
- Estimular e apoiar a oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos. (p. 152)

O Planfor foi estruturado em 1995 e executado a partir de 1996 pelo Ministério do Trabalho e financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT³⁵. Cabe ressaltar que o FAT é administrado por meio do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), órgão de natureza tripartite e paritário (governo, trabalhadores e empresários) que aprova as diretrizes para a execução dos projetos. No caso do Planfor, os termos da utilização dos recursos foram definidos através da resolução de número 126 de 23 de outubro de 1996. Essa resolução também determinava que o programa deveria ser executado de modo descentralizado, através dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's). Segundo Cunha (2005), a ideia inicial do Ministério do Trabalho era estabelecer preferencialmente convênios com as agências de formação profissional do Sistema S, que, no entanto, se recusaram diante da definição do seu público-alvo.

A meta estabelecida para o Panflor era para qualificar anualmente 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Tratava-se de uma meta ambiciosa, a considerar que naquele contexto a PEA nacional totalizava 71 milhões de pessoas, que implicaria em alcançar a cada ano em algum tipo de qualificação cerca de 15 milhões de trabalhadores brasileiros. Com isso o governo argumentava tratar-se da busca pelo aumento da produtividade do trabalhador, maiores níveis de competitividade para as empresas e a promoção do desenvolvimento social.

Segundo Cunha (2005) havia no âmbito da Sefor/MTB uma leitura crítica em relação às transformações decorrentes da reestruturação produtiva e da revolução tecnológica, que indicavam para a limitação da capacidade de absorção da massa de desempregados pelo setor produtivo. Seria necessário, portanto, que a política de qualificação profissional priorizasse o segmento da população mais exposto aos efeitos dessas mudanças. Na busca pela eficácia dessa política, a Sefor entendia que era necessária uma guinada conceitual do papel da educação profissional. Nesse sentido,

- a) A educação profissional deveria complementar e não ser alternativa, nem substitutiva à educação básica (fundamental e média);
- b) A educação profissional deveria estar focalizada na geração de trabalho e renda, sem a ilusão de que a qualificação, por si, possa gerar emprego;
- c) A educação profissional deveria estar orientada pela efetiva demanda do setor produtivo (reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários e comunidades), e não pela “oferta de cursos disponíveis na praça”;

³⁵ De acordo com Cunha (2005), “O FAT foi constituído, principalmente, com recursos gerados pelas contribuições sociais devidas pelas empresas e pelos empregadores governamentais, calculados sobre a massa salarial – o PIS e o Pasep [...]” (p. 234).

- d) A educação profissional deveria absorver a diversidade da PEA, levando em conta variáveis como sexo, idade, raça/cor, escolaridade, deixando de funcionar como reforço da desigualdade;
- e) A educação profissional deveria ser entendida como direito do trabalhador, fundamental para o novo patamar de relações capital-trabalho, fundado na negociação e não em benesses do Estado ou da empresa;
- f) A educação profissional deveria ser instrumento para elevar a produtividade e a qualidade do trabalho, melhorar a empregabilidade do trabalhador, construir a cidadania e melhorar as condições de vida da população – o que implicaria em superar o viés assistencialista (enfrentamento da pobreza) ou contencionista (alternativa à marginalidade social) historicamente associado à profissionalização. (Panflor, 1998, apud Cunha, 2005, p. 234).

Por não dispor de uma rede própria de educação profissional, o programa foi desenvolvido mediante convênios com toda a gama de instituições existentes no campo da formação dos trabalhadores, tais como: universidades, escolas técnicas federais, escolas estaduais e municipais, sindicatos e organizações dos trabalhadores, escolas privadas atuantes no âmbito da educação profissional de nível básico, organizações não governamentais, entidades comunitárias e agências de formação profissional pertencentes ao Sistema S, como Senai, Senat, Sesi e Sesc. De acordo com Cunha (2005), observou-se uma disputa de hegemonia entre a Sefor e o Sistema S e as Escolas Técnicas Federais. Na avaliação da Sefor, o modo de atuação dessas instituições, “[...] baseado em um paradigma de trabalho e qualificação em crise e estruturado pela oferta de cursos, com crescente dificuldade de resposta às demandas do setor produtivo e da sociedade” (p. 239).

Para fins de avaliação quantitativa, tem-se que ao longo de oito anos (1995 – 2001), o total de indivíduos atendidos pelo conjunto das entidades que compunham a Rede Nacional de Educação Profissional – compreendida como o conjunto de todas as instituições ofertantes de EP dentro e fora do Planfor, totalizou 3,5 milhões no primeiro ano e 12,6 milhões em 2001, o que teria representado no primeiro 5% da PEA e no último 17%, ficando, portanto, abaixo da meta inicial de 20% de alcance. Embora os dados relativos aos cursos ofertados com recursos do FAT tenham sido considerados fidedignos, a comparação dos resultados gerais de toda a Rede de EP, aponta grandes distorções em relação aos dados apurados pelo Censo de 1999. Neste ano, por exemplo, enquanto o censo apontava 2.045.234 matrículas, os relatórios do Planfor indicavam 7,7

milhões de matriculados. (Manfredi, 2002). Segundo essa autora, foram gastos até o ano de 2001, 7,02 bilhões de reais³⁶, já corrigidos pelo IPCA.

Quanto ao aspecto qualitativo, os resultados do Planfor indicam tratar-se de um programa com poucas possibilidades efetivas do atendimento das demandas de inserção social e laboral do seu público-alvo. Segundo Rodrigues e Noma (2003), as avaliações realizadas sobre o programa constataram que apenas 17,34% dos cursos contemplavam alguma preocupação com a formação para o mercado de trabalho formal. Também não foram identificados em nenhum dos cursos avaliados, componentes de formação voltados às exigências típicas da reestruturação produtiva, como a polivalência. Ademais as cargas horárias, com média de 94 horas por aluno, caracterizadas pela própria Sefor como de curta duração, se mostram insuficientes para o desenvolvimento das competências requeridas pelo mundo do trabalho.

Os estudos de Kuenzer (2006) também corrobora para um balanço crítico dos resultados do Planfor. Segundo a autora,

As avaliações externas mostraram que o PLANFOR, além do mau uso dos recursos públicos, caracterizou-se pela baixa qualidade e baixa efetividade social, resultante de precária articulação com as políticas de geração de emprego e renda, desarticulação das políticas de educação, reduzidos mecanismos de controle social e de participação no planejamento e na gestão dos programas e ênfase em cursos de curta duração focados no desenvolvimento de habilidades específicas. (p. 889)

Esses autores reconhecem a positividade da focalização da política do Planfor nos grupos sociais mais vulneráveis, no entanto, ressaltam que o programa estava inserido no contexto das iniciativas voltadas a amenizar os efeitos da internacionalização da economia, os quais via de regra buscam ocultar os determinantes estruturais que reduzem a capacidade do próprio Estado em garantir trabalho e educação para o conjunto da população, motivo pelo qual a educação profissional adquire importância, ainda que com forte viés ideológico no sentido de justificar a ocorrência do desemprego em larga escala.

3.2 – O Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep

³⁶ Conversão para o mês de janeiro/2017

A análise do financiamento da Educação Profissional a partir da década de 1990 não prescinde do debate sobre os efeitos da legislação implementada desde a promulgação da LDB N° 9394/96, as quais repercutiram profundamente tanto no aspecto de concepção educacional no sentido de repensar as práticas pedagógico-curriculares, como também no que tange ao surgimento de novos atores em vista das ofertas educacionais, diga-se do estabelecimento de parcerias público-privadas, por meio das quais seriam executados programas governamentais voltados ao campo da formação, ou mais precisamente do treinamento de parte da força de trabalho.

Ainda no processo de elaboração da nova LDB, de acordo com Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), verificava-se a polarização entre duas perspectivas educacionais, uma socialmente mais avançada, que propunha a integração da educação básica com a formação profissional em nível de ensino médio, de modo que, “seu horizonte deveria ser o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos das técnicas diversificadas utilizadas na produção, e não o mero adestramento em técnicas produtivas. Não se deveria, então, propor que o ensino médio formasse técnicos especializados, mas sim politécnicos.” (p. 35).

No entanto, prevaleceu outra perspectiva, representada pelo texto Substitutivo Darcy Ribeiro, que consagrou uma Educação Profissional de caráter pragmático e mercadológico. Pragmático porque promoveu a separação entre educação profissional e educação básica, adotando a noção de formação por competências, como se o aligeiramento da formação encurtasse o caminho para o mercado de trabalho, num contexto como já vimos, de desemprego estrutural. Mercadológico porque a separação e a fragmentação da formação viabilizariam a criação de um mercado de cursos totalmente desarticulados da formação geral, ou seja, da elevação da escolarização da população.

Para Brasil (2007), a LDB 9.394/96, oficializou a dualidade estrutural da educação brasileira, “[...] apesar disso, no § 2º do artigo 36 – Seção IV do Capítulo II – que se refere ao ensino médio estabelece-se que “O ensino médio, atendida à formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.” (p. 18). No capítulo III, artigo 40, ficou estabelecido que a EP será ofertada de modo articulado ao ensino regular, conforme seria ratificado posteriormente pela sua regulamentação por meio do Decreto nº 2.208/1997.

Promulgado meses após a LDB, o supracitado Decreto, viria regulamentar a Educação Profissional, estabelecendo em nível de Ensino Médio as formas concomitante e sequencial. A primeira, direcionada aos egressos do Ensino Fundamental, poderia se dar de modo interno numa mesma instituição e com matrículas separadas e a externa em duas instituições diferentes. E a sequencial, para os egressos do Ensino Médio. No artigo 3º, o referido Decreto determina a configuração da EP e sua articulação com os níveis de ensino:

I - básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;

II - técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;

III - tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

Simultaneamente à publicação do Decreto 2.208/1997, que efetivamente promoveu a reforma da Educação Profissional no país, o governo brasileiro contraiu junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um empréstimo de 250 milhões de dólares, os quais somados a outros 250 milhões de dólares oriundos de fontes governamentais internas (FAT e Tesouro Nacional, via orçamento do MEC), formavam uma espécie de “Fundo da Reforma da EPT” que financiaria a implementação da referida reforma nas redes de EP do país. Desse modo, viabilizou-se o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), o qual desenvolveu-se sob a lógica de submissão das instituições à apresentação de projetos, cujos recursos seriam utilizados na construção e reforma de prédios, aquisição de equipamentos e laboratórios e na capacitação de pessoal docente e técnico.

Segundo Cunha (2005), através do financiamento via Proep, o Governo Federal pretendia criar 200 Centros Federais de Educação Profissional, dos quais 70 no âmbito do Governo Federal, 60 sob a gestão dos Estados e 70 no que ficou denominado como segmento comunitário, que na prática correspondia a entidades ligadas aos municípios, sindicatos patronais ou de trabalhadores e, sobretudo entidades privadas, desde que sem finalidade lucrativa. No que diz respeito às metas de atendimento, previa-se um total de 240 mil matrículas nos cursos de nível técnico e 600 mil nos cursos de tipo básico, ou seja, de curta duração e voltados à formação

inicial e continuadas dos trabalhadores. Os objetivos do programa seriam alcançados a partir de uma concepção de EP, que se materializava nas características dos Centros de Educação Profissional, que segundo o autor são:

- a) determinação da oferta de cursos em função da demanda;
- b) atualização permanente do currículo, de acordo com as características ocupacionais requeridas;
- c) adoção dos sistemas de estágios supervisionados para estudantes nos locais de trabalho;
- d) treinamento de professores por meio de estágios em empresas;
- e) adoção do sistema de colocação de egressos em empregos;
- f) sistema de acompanhamento de egressos;
- g) integração de representantes do setor privado nas decisões;
- h) integração com mercados através de convênios (parcerias) com empresas e outros empregadores, para efeito de estágios, uso de equipamentos, treinamento de professores, venda ou compra de serviços, etc;
- i) integração com outras instituições de ensino profissional em relação à oferta, capacitação de professores, assistência técnica e outros;
- j) adoção de sistema de contabilidade de custos;
- k) geração de receita própria e significativa; e
- l) progressiva autonomia de gestão financeira e de recursos humanos. (Cunha, 2005, p. 257)

De acordo com Brasil (2007), no âmbito da Rede Federal de EPT, a política do Proep visava reestruturá-la de sob os aspectos da gestão, das ofertas de cursos e das relações empresariais e comunitárias, de modo a tornar-se competitiva no contexto do mercado educacional. A perspectiva era de que com os recursos oriundos do Proep, essas instituições se organizariam no sentido não apenas das ofertas educacionais, mas também da prestação de serviços à sociedade, a ponto de buscarem o autofinanciamento, reduzindo desse modo, seu oneroso custo para o fundo público, segundo a ótica reformista, tanto é que,

Paralelamente ao aporte de recursos do Proep, o orçamento público das instituições federais de educação tecnológica foi sendo reduzido, uma vez que esse Programa tinha duração determinada com previsão inicial de 5 anos, ao final dos quais, segundo a lógica da reforma, era necessário que essas instituições estivessem preparadas para buscar parte de seus orçamentos por meio da venda de cursos à sociedade e de outras formas de prestação de serviços. (p. 20)

Para além da Rede Federal de EPT, os recursos do Proep também previam a criação e reestruturação – no caso das existentes, das Redes Estaduais de Educação Profissional. O objetivo do Governo Federal, segundo Manfredi (2002), era “[...] otimizar o atendimento e evitar duplicidade nas ações, de modo que se crie uma rede descentralizada de Educação Profissional

em todas as unidades federativas” (p. 174). A tabela 3.1 apresenta as atividades do Proep entre os anos de 1998 e 2001, bem como os recursos financeiros aplicados no programa.

Tabela 3.1 - Atividades e recursos aplicados no Proep entre 1998 e 2001

Segmento	1998	1999	2000	2001	Total	Milhões R\$
Federal	27	15	04	03	49	101,0
Estadual	16	11	28	33	88	173,7
Comunitário	01	47	23	22	93	210,5
Total	44	73	55	58	230	485,3

Fonte: Revista MEC/SEMTEC/PROEP 2001, Reprodução Pereira (2003).

A tabela 3.1, revela que o desenvolvimento do programa ao longo do Governo FHC, priorizou as Redes não Federais de Educação Profissional na destinação dos recursos, mas sobretudo a rede do segmento comunitário/privado. Estava em curso um processo em que o Governo Federal reservava para si a tarefa do planejamento, da elaboração e do financiamento da política de educação profissional, mas a sua execução era prioritariamente dirigida a segmentos públicos estaduais ou não públicos, em nítida sintonia com os cânones do Estado neoliberal. Segundo Pereira (2003), até o ano de 2001, 40% dos convênios foram realizados junto ao segmento comunitário, 38% com os Estados e apenas 21% com a rede federal de EPT. O montante dos recursos empenhados se deu mais ou menos na mesma ordem, 43,4% para os entes “comunitários”, 35,6% para as redes estaduais e 21% para o segmento federal.

Pereira (2003) ao analisar o quadro apresentado na tabela 3.1, questiona a eficácia de tal aporte de investimento no setor não público.

Não seria de maior pertinência a expansão via o segmento federal que está estabelecido em quase todo o território nacional há quase 100 anos com o reconhecimento pela excelência do trabalho? Os investimentos em infraestrutura na educação de boa qualidade demandam tempo e conhecimento acumulado. A inserção do segmento comunitário, em boa parte privado, não distancia da formação uma enorme parcela da população,

provavelmente a que mais recorre à formação profissional e que depende do ensino gratuito? (p. 94)

De acordo com estudo de Grabowski (2010)³⁷, a implementação do Proep no país, perpassou quatro gestões governamentais. A primeira que compreende o 1º mandato do Governo FHC (1995-1998), na qual ocorreu a implementação da legislação e a execução inicial do programa; a segunda, no 2º Governo FHC (1999 – 2002), marcada pela efetiva execução dos projetos. No início do 1º mandato do Governo Lula (2003-2006) verificou-se o congelamento das ações aprovadas no final do governo anterior, tendo sido retomado em meados do ano de 2005. A última fase deu-se no 2º mandato do Governo Lula, durante o qual foi realizado o encerramento dos projetos.

Embora se tratando de um Programa Governamental, que na cultura política nacional dificilmente resiste à troca de governos, é possível inferir que a continuidade do Proep no Governo Lula, se explica, em que pese à revogação do Decreto nº 2.208/1997, a aproximação conceitual nos projetos de educação profissional de ambos os governos, tanto é que todos os grandes programas governamentais voltados às ofertas de cursos no nível básicos da EP do período pós-reforma são orientados pelo conceito de competências profissionais e pela controversa noção da empregabilidade.

Ao proceder à avaliação da política de financiamento da EP via Proep, Grabowski (2010) apresenta como resultado após 12 anos de execução do programa:

[...] o balanço da SETEC/MEC de 2009 apontava a vigência de 102 convênios do segmento comunitário dos 132 assinados até fins de 2002, beneficiando 98 projetos escolares. Destes, 21 centros foram federalizados; 13 federalizações estavam em curso; 01 estadualização concluída; 03 estadualizações em curso; 02 centros em processo de negociação e não apresentaram defesa das razões por que não cumpriram as metas; 23 centros, em processo de negociação e apresentaram defesa; 18 centros, em repactuação; 10 centros cuja gestão estava com o Sistema “S”; 01 centro cumprira integralmente o convênio; 05 convênios foram encaminhados para o TCE (Tomada de Contas Especial) e 01 convênio devolveu os recursos para o Proep. (p. 100)

Segundo o autor, os melhores resultados dos convênios pactuados no programa, estavam sendo apresentados pelas entidades da Rede Federal e Redes Estaduais, demonstrando a

³⁷ Para uma análise mais profunda do Proep, consultar a tese desse autor, sob o título “Financiamento da Educação Profissional no Brasil: limites e desafios”, defendida no PPGE da UFRGS em 2010.

pertinência dos investimentos públicos nas instituições públicas. Convém notar que o segmento privado ainda que tenha ficado em segundo lugar no quantitativo de projetos financiados, captou em valores da época, 52 milhões de reais a mais que todos os estados da federação e 98 milhões de reais acima da Rede Federal de EPT, mantida pelo próprio Governo Federal. Essas cifras comprovam que o segmento privado foi priorizado em detrimento das redes de escolas públicas, em que pese o sacrifício do setor público em se submeter à lógica privatizante da EP, por meio da cobrança de taxas em vista de compor parte das receitas institucionais.

A título de balanço do programa Grabowski (2010) classifica o Proep como trágico para o campo da Educação Profissional no país, uma vez que o mesmo não logrou desenvolver um sistema moderno e eficaz como foi proposto inicialmente. Segundo o pesquisador, o programa também não foi capaz de fazer prosperar novos projetos escolares do segmento privado, salvo nos casos em que efetivou o financiamento de reformas e ampliações de estruturas já consolidadas. Além do mais, “[...] atrasou experiências e iniciativas de educação tecnológica em andamento e incompetentemente não agregou nenhuma eficácia nem qualidade técnica ou pedagógica ao conjunto de instituições que trabalhavam com Educação Profissional” (p.175).

3.3 - Políticas de Educação Profissional sob a gestão do Partido dos Trabalhadores

Conforme já se pontuou neste trabalho, há décadas a Educação Profissional vem sendo objeto de disputas. São basicamente duas concepções educacionais que historicamente disputam os projetos e as reformas dessa modalidade educacional no país. Do lado mais conservador situam-se aqueles que entendem que a função da educação profissional deve-se limitar a formar técnicos para atender as demandas do mercado de trabalho. Já para os segmentos mais progressistas, a educação profissional deve estar integrada com a formação geral, no sentido de possibilitar uma formação que contemple todas as dimensões da vida humana e social, como o trabalho, cultura, a política, a ciência, a tecnologia, as artes, o corpo. Com isso buscar-se-ia uma formação integral dos sujeitos, de modo a prepará-los com autonomia para o enfrentamento das mudanças que caracterizam as sociedades contemporâneas.

Foram esses segmentos mais avançados que pressionaram o Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), pela revogação do Decreto nº 2.208/1997 que havia reformado a Educação Profissional no Governo FHC. Desse modo, por meio de novo Decreto, de nº 5.154 de 23 de julho de 2004, promoveu-se a “reforma da reforma”, trazendo no novo texto a possibilidade de integração do currículo da educação básica com a formação profissional, conforme previsão da LDB 9.394/96. Contudo, a natureza de conciliação de interesses de classe – traço característico do governo Lula, acabou por permitir a manutenção das ofertas do tipo concomitante e subsequente, que agradava aos setores mais identificados com o mercado e, portanto, com a mercantilização da educação profissional. Estava de todo modo, lançadas as bases legais e conceituais para as políticas de EP dos Governos do Partido dos Trabalhadores.

No que tange ao nível básico de educação profissional, o governo optou pela reestruturação da política do Planfor, rebatizando-a como Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Embora tivesse reconhecido alguns avanços na política do governo anterior, constatava-se que havia nela limitações e falhas que requeriam ajustes. Nesse sentido, as principais críticas ao Planfor, segundo documento do Ministério do Trabalho (Brasil, 2003), eram:

Pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda; 2) desarticulação com relação às Políticas Públicas de Educação; 3) baixa participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das políticas Públicas de Qualificação; 4) baixo grau de institucionalidade da rede de nacional de qualificação profissional; 5) ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas” comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral; 6) fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação (Brasil, 2003, p.19)

De acordo com o artigo 2º da Resolução do Codefat nº 333 de 10 de julho de 2003, a pretensão do MTE era promover a integração das políticas, articulando-as às iniciativas voltadas à qualificação social e profissional, que conjuntamente com outras políticas de trabalho, emprego, renda e educação, pudessem buscar gradualmente a universalização dos direitos dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para:

I – a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as; II – aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; III – elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, através da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a Educação de Jovens e Adultos; IV – inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações; V – aumento

da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo; VI – elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda; e VII – efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação. (Brasil, 2003, p. 2)

O PNQ seria executado por meio das mesmas parcerias responsáveis pelo antigo Planfor, tais como Secretarias Estaduais e Municipais, Universidades, Escolas Técnicas, entidades não governamentais, entidades do Sistema S, associações comunitárias e entidades privadas envolvidas com a educação profissional. O financiamento também, como no Planfor, cabia ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. Sua implementação se dava por meio dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs e de Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs.

Por meio dos PlanTeQs, buscava-se promover ações de educação profissional de forma integrada, contendo no mínimo os conteúdos previstos no inciso 1º do 9º artigo da resolução Codefat nº 333/2003 (Brasil, 2003, p. 4-5),

[...] comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático, saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade.

Para os ProEsQs,

[...] ações de estudos, pesquisas e desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação abrangendo prioritariamente os seguintes temas: educação profissional, certificação profissional e orientação profissional de populações específicas; gestão participativa de sistemas e políticas públicas de qualificação; memória e documentação sobre qualificação.

Quanto aos PlanSeQs,

[...] são um instrumento complementar aos PlanTeQs, orientado ao atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido passível de antecipação pelo planejamento dos entes federativos ou municipalidades conveniadas ao PNQ.

De acordo com Toledo e Rummert (2009), os indicadores dos resultados relativos aos anos de 2003 e 2004, apresentaram evolução no aspecto da efetividade social do PNQ, em comparação com os números do Planfor, principalmente no alcance da população mais vulnerável, alcançando 71,7% da população sem ocupação no ano de 2004, enquanto no Planfor, havia chegado a 66% de cobertura desse público em 2002. Segundo estudos dessas autoras, apenas dois grupos não alcançaram a meta de atendimento, o primeiro constituído por pessoas com baixa escolaridade, chegou em 2004 a 88,6% da meta de prevista. O segundo constituído por pretos, pardos e indígenas, cuja meta de 150%, chegou a alcançar 119%, ainda acima dos 105% de atendimento no Planfor em 2002. O grupo das mulheres alcançou 139,3% ante a meta de 120% e o de jovens 210%, portanto bem acima dos 150% previstos na meta estabelecida pelo PNQ. Esses valores, segundo as autoras, [...] demonstram um esforço do PNQ em atingir uma maior integração com as demais políticas públicas, sobretudo de trabalho e de inclusão social, evidenciando seu caráter de política pública focalizada e de caráter compensatório” (p. 20)

Kuenzer (2006) também reconhece os avanços do PNQ em relação ao Planfor, sobretudo no que diz respeito as relações entre trabalho e educação, contudo pondera as preocupações apontadas por gestores públicos, que expressam,

[...] a dificuldade de efetivação dessas políticas a partir de vários fatores, com destaque para a perda de interesse das agências formadoras, que não consideram atrativo o investimento para cursos mais extensos e que integrem conhecimentos básicos, o que não tem feito parte de sua experiência; e para o desinteresse do público-alvo que busca alternativas que viabilizem inclusão a curto prazo, com o que é difícil integralizar turmas. Embora não se tenha dados exaustivos, os casos analisados evidenciam a dificuldade de usar os recursos disponíveis, embora reduzidos, os quais acabam por vezes não sendo investidos na sua totalidade. (p. 890)

No âmbito do PNQ também foi criado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, que concedia vantagens a empresas que empregassem jovens na faixa entre 16 a 24 anos. Esse programa segundo Kuenzer (2008) fomentou a criação de um amplo leque de iniciativas de educação profissional, cujo financiamento se dava por meio de repasses dos órgãos governamentais diretamente para os entes privados, os quais captaram grandes somas de recursos financeiros que, no entanto, não se reverteram em indicadores de sucesso do programa, que acabou sendo extinto justamente por falta de efetividade social. Para essa autora, o repasse de recursos financeiros para entidades privadas, amparado numa legislação elaborada para atender

um determinado tipo ou concepção de Estado, implica na transferência para entidades não públicas, das funções típicas do próprio Estado.

3.3.1 – O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, criado pela Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005, e regulamentado pelo Decreto nº 5.557 de 05 de outubro de 2005, constituiu-se numa iniciativa voltada ao desenvolvimento da Política Nacional da Juventude do Governo Lula. O programa foi implantado e gerido a partir da ação centralizada de um comitê interministerial sob a coordenação da Secretaria Nacional da Juventude ligada a Secretaria Geral da Presidência da República.

Nos primeiros anos de desenvolvimento, o Projovem era focalizado no atendimento de jovens em idade entre 18 e 24 anos, portanto, constituintes do público da Educação de Jovens e Adultos, residentes especificamente nas capitais e regiões metropolitanas do país, que tivessem concluído a 4ª série do Ensino Fundamental, mas que não tivessem concluído a 8ª série deste mesmo nível escolar e sem vínculo empregatício. De acordo com artigo 2º do Decreto nº 5.557/2005, o programa tem por finalidade:

[...] executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, em nível de formação inicial, voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. (Brasil, 2005)

É importante ressaltar que se tratava de um projeto que buscava ofertar cursos de educação em nível de 2º ciclo do Ensino Fundamental integrado à formação profissional em nível básico – formação inicial. Por se tratar de um programa cuja formação previa a subsequente certificação de conclusão do Ensino Fundamental, o mesmo foi submetido à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, a qual por meio da Resolução CNE/CEB Nº 03/2006,

aprovou as “Diretrizes e Procedimentos Técnico-Pedagógico” na condição de “Projeto experimental”.

Localmente a execução do Projovem cabia a articulação das secretarias municipais ou estaduais ligadas à educação, ao trabalho e a assistência social ou da juventude. Convém destacar, que também foram contempladas às entidades ligadas à sociedade civil, entenda-se instituições privadas, ainda que sem fins lucrativos, as quais poderiam assinar convênios para a execução de projetos ligados ao programa. Aqui cabe observar a manutenção da concepção das parcerias público-privadas para o desenvolvimento de projetos educativos, tão marcantes nas políticas dos governos anteriores.

Voltando à questão organizativa, o Decreto nº 5.557/2005, determinou que os cursos deveriam ser ofertados em locais adequados, organizados mediante os convênios estabelecidos. Cada turma deveria ser composta por no máximo trinta alunos; cada grupo de cinco turmas compõe o Núcleo Local, o qual tem como finalidade a coordenação das atividades e o suporte ao desenvolvimento do trabalho pedagógico. Cada grupo de 08 núcleos compreende uma Estação da Juventude, a qual cabe organizar o desenvolvimento dos trabalhos comunitários previsto no programa. Essas estações com representação de educandos comporiam os fóruns locais e o fórum geral do programa, que se constituiria numa instância colegiada consultiva em vista das demandas apresentadas ao longo do seu desenvolvimento.

No que diz respeito ao currículo, os cursos do programa eram inicialmente organizados em quatro Unidades Formativas, cada uma com duração de três meses, ou 12 meses ininterruptos. As cargas horárias totais compreendiam 1600 horas, das quais 1200 seriam presenciais e 400 em atividades não presenciais. O desenvolvimento das atividades pedagógicas previa 02 horas por semana para o estudo da língua portuguesa, 02 para língua estrangeira e apenas 02 horas para ciências humanas, ciências da natureza e matemática. As 03 horas restantes seriam dedicadas a atividades de formação profissional e ação comunitária. A organização curricular com tão baixa carga horária foi alvo de questionamentos pelos pesquisadores mais críticos das ações voltadas à Educação de Jovens e Adultos, a exemplo de Rummert (2007), que afirmava, “[...] não é difícil perceber que tais objetivos não podem ser alcançados de modo a assegurar, a todos os que participam do Programa, efetivo acesso às bases do conhecimento científico e tecnológico, em tão curto espaço de tempo” (p. 42).

Após dois anos de funcionamento, por meio do Decreto nº 6.629 de 04 de novembro de 2008, o Governo implementou a reestruturação do Projovem. A partir de então, o programa passou a compreender quatro modalidades voltadas ao atendimento de públicos específicos (conforme o quadro 3.1), com a busca da integração de diversas políticas governamentais, sobretudo no âmbito da educação e da assistência social.

Quadro 3.1– Configuração do novo Projovem

Modalidade	Órgão Executor	Público	Requisitos
Projovem Adolescente – serviço socioeducativo	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome	Jovens de 15 a 17 anos	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficiário do Programa Bolsa-Família; - Egresso de medida socioeducativa; - Tenha sido alvo de medida de proteção; - Sejam egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; - Sejam vinculados à programas de combate ao abuso e à exploração sexual.
Projovem Urbano	Ministério da Educação	Jovens entre 18 e 29 anos	<ul style="list-style-type: none"> - Não ter concluído o Ensino Fundamental; - Saber ler e escrever
Projovem Campo – Saberes da Terra	Ministério da Educação	Jovens agricultores familiares com idade entre 18 e 29 anos	<ul style="list-style-type: none"> - Não ter concluído o Ensino Fundamental; - Saber ler e escrever;
Projovem Trabalhador	Ministério do Trabalho	Jovens entre 18 e 29 anos	<ul style="list-style-type: none"> - Estar desempregado; - Pertencer à família com renda per capita de até um salário mínimo; - Esteja cursando ou tenha concluído o Ensino Fundamental; - Esteja cursando ou tenha concluído o Ensino Médio; - Não esteja cursando ou não tenha concluído o Ensino Superior.

Fonte: Elaboração do autor com informações do Decreto 6.629/2008

De acordo com Grabowski (2010), a reestruturação do programa foi motivada pela necessidade de superar a fragmentação dada pelas diversas ações voltadas à juventude e sob responsabilidade de diversos ministérios e secretarias do Governo Federal. Além do Projovem, havia naquele contexto outros cinco programas, tais como: Agente Jovem executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Os Saberes da Terra e Escola de

Fábrica, ambos sob coordenação do Ministério da Educação; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude, desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Segundo o autor, o objetivo da reestruturação era,

[...] ampliar o atendimento a um número maior de jovens assegurando-lhes a reintegração à escola e a qualificação profissional, além de inseri-los em ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. Em 2008 e 2009 as quatro modalidades planejavam atender juntas a mais de um milhão de jovens. (p. 147)

As críticas à configuração curricular da primeira versão, parece ter influído na sua ampliação conforme estabelece o novo decreto. A implantação do Projovem Urbano, a modalidade com maior aproximação com a versão inicial, voltada à oferta de cursos do Ensino Fundamental articulado com a qualificação profissional, apresentou uma alteração substantiva nas cargas horárias, que passaram a duas mil horas, das quais 1560 seriam organizadas em modo presencial e 440 não presenciais, que deveriam ser cumpridas num total de 18 meses. Assim como na primeira versão, os cursistas regularmente matriculados e com frequência comprovada passaram a receber a quantia de 100 reais a título de subsídio, o que também se aplica aos alunos das demais modalidades.

De acordo com o estudo de Grabowski (2010), com base em dados do Relatório Nacional do Programa de 2010, a meta estabelecida pelo Projovem Urbano para o ano de 2009, visava alcançar 176.408 jovens, porém, apenas 116.774 foram efetivamente matriculados. Um dos indicadores de eficiência da política, a permanência se apresentava de modo bastante problemático. Apenas 54% dos matriculados continuavam a frequentar as aulas, ante 46% de evadidos, na média nacional. Ao avaliar o programa, sob a ótica da “entrega do prometido”, o autor afirma que,

Quanto à *inclusão no mundo do trabalho*, o Projovem Urbano ainda não impactou substancialmente a vida desses jovens, permanecendo em postos precários, mantendo os níveis de emprego anteriores ao ingresso no programa, melhorando apenas sua autoestima e suas perspectivas. Dessa forma revela-se o Projovem Urbano um Programa, até o momento, de vários problemas de gestão, de insucesso na permanência dos jovens, de qualificação profissional precária, e de inserção duvidosa no mundo do trabalho e na sociedade como cidadãos autônomos. (p. 175)

Deve-se destacar que dentre as modalidades do Projovem, o Projovem Urbano é aquela que detém as metas mais ambiciosas, principalmente por se tratar de uma política que contempla a elevação de escolaridade, porém no Censo da Educação Básica de 2015 (INEP, 2015), estão registradas apenas 50.573 matrículas. No contexto de revisão de garantias de direitos, marcado pela implementação de políticas de natureza ultraneoliberal, não parece exagero supor que um programa com as características do Projovem seja alvo de desmantelamento. Não no sentido de substituí-lo por uma política de estado consistente para o segmento do público da EJA, mas simplesmente porque o Estado vem cada vez mais abdicando de suas funções no que tange os serviços sociais públicos, sobretudo à educação.

Convém, no entanto, não perder de vista que, mesmo em se tratando de um programa educacional voltado ao atendimento da população mais excluída, suas características não apontavam para o rompimento com os elementos que historicamente identificaram a formação dos trabalhadores, tais como o aligeiramento da proposta curricular e o paralelismo, que se dá pela oferta fora das redes regulares de educação.

No tocante ao modo de organização das ofertas dos cursos do Projovem, no sentido da canalização dos recursos financeiros, Kuenzer (2006) é categórica:

[...] contrariando a lógica da racionalização de recursos professada pelas redes e franquias sociais. A existência de tantos níveis intermediários permite inferir que parte significativa dos recursos alimente a própria organização, constituindo-se a criação de entidades em oportunidade lucrativa de negócio, transfigurando-se a atividade-meio em atividade-fim. (p. 898)

A mesma autora assevera que as mudanças superficiais na legislação implementada no Governo Lula, tal como a revogação da reforma da EPT pelo Decreto 5.154/2004, em que pese a retomada da integração curricular em nível de Ensino Médio, não foi suficiente para desmantelar o “balcão de negócios” em que se transformaram o conjunto das instituições de EP públicas e privadas desde o Decreto 2.208/1997. Como resultado, tem-se que do lado das instituições públicas, estas passaram a vender cursos para o governo, enquanto as entidades privadas se beneficiaram do vácuo deixado pela ausência das ofertas públicas no âmbito da Educação Profissional.

3.3.2 – Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional

Especificamente para o segmento que constitui o público da Educação de Jovens e Adultos, foi criado no primeiro mandato do Governo Lula (2003 – 2006), por meio do Decreto nº 5.840³⁸ de 13 de julho de 2006, o Programa Nacional da Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja. Trata-se de uma iniciativa em nível de programa governamental, cujo objetivo era promover ofertas de escolarização formal em nível de ensino fundamental e ensino médio de currículo integrado com a educação profissional, que se constituiria em experiência inédita na história da Educação de Jovens e Adultos brasileira.

A implementação do Proeja, buscava romper com a tradição das ofertas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil, cuja identidade se dava pelo assistencialismo, pelo paralelismo, pelo aligeiramento da formação, pelo caráter compensatório das ações, mas também pela sua descontinuidade enquanto política governamental. Seria necessário, de acordo com o Documento Base do Proeja (Brasil, 2007), que ao partir do princípio da educação como direito de todos, superar o modelo dual que historicamente estruturou a educação brasileira, segundo o qual aos trabalhadores reservava-se no máximo o preparo para os trabalhos manuais, direcionando aos grupos mais favorecidos uma educação geral propedêutica ao ensino universitário. Desse modo, reconhece do Documento Base,

A concepção de uma política, cujo objetivo da formação está fundamentado na integração de trabalho, ciência, técnica, tecnologia, humanismo e cultura geral, pode contribuir para o enriquecimento científico, cultural, político e profissional das populações, pela indissociabilidade dessas dimensões no mundo real. Ademais, essas dimensões estão estreitamente vinculadas às condições necessárias ao efetivo exercício da cidadania. (Brasil, 2007, p. 35).

Nesse sentido, o Proeja era uma proposta de integração curricular que visava a ofertas de curso em nível de ensino fundamental articulados aos cursos de formação inicial e continuada dos

³⁸ Inicialmente o Proeja foi instituído por meio do Decreto nº 5.478 de 24 de junho de 2005, posteriormente revogado em favor do Decreto 5.840/06

trabalhadores – FIC e em nível de ensino médio a integração da formação geral com a formação profissional numa mesma Instituição de ensino, sob um único regime de matrícula e sob o mesmo Projeto Político Pedagógico. Quanto às instituições proponentes, o Decreto 5.840/2006 contemplou uma gama de instituições que poderiam ofertar cursos pelo programa, tais como escolas técnicas federais, redes estaduais e municipais de educação básica, e entidades privadas ligadas ao Sistema S como o Senai, Senac, Sebrae, Sesi, Sest e Senar.

Deve-se ressaltar, contudo, que as determinações do referido Decreto, só teriam efeito impositivo no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que à época era formada pelas Escolas Agrotécnicas Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades, Colégio Pedro II e Escola Técnica Federal de Palmas. Essas instituições, de acordo com o artigo 2º deveriam implantar os cursos até o ano de 2007. No parágrafo 2º deste mesmo artigo ficou determinado que a partir do ano de 2006 tais instituições deveriam ofertar 10% do total de suas vagas através do Proeja.

O Decreto nº 5.840/2006 também estabelecia cargas horárias mínimas tanto para os cursos no âmbito do ensino fundamental, quanto no ensino médio. O artigo 3º determinava que os curso de Formação Inicial e Continuada deveriam oferecer carga horária mínima de 1400 horas, das quais 1200 para a formação geral e 200 horas para a formação profissional. O artigo 4º estabelecia o mínimo de 2400 horas para os cursos técnicos integrado ao ensino médio, das quais 1200 horas para a formação geral, mais a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação técnica definida em Projeto Pedagógico do Curso.

Decorridos dez anos da implantação do Proeja, os resultados quantitativos indicam, com exceção da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica³⁹ – constrangida à sua oferta pela legislação, que não houve adesão do conjunto das redes públicas e privadas de educação do país. Mesmo no interior da Rede Federal verificou-se importantes movimentos de resistência à oferta dos cursos, uma vez que determinados segmentos das instituições consideravam que não era esse o público-alvo da formação de “excelência” historicamente ofertadas na Rede Federal.

Tabela 3.2 – Matrículas na EJA de Nível Médio presencial integrada à EP no Brasil

³⁹ A única rede estadual a implantar os cursos do Proeja, foi a do Estado do Paraná; também se verificou projetos pontuais voltados à ofertas por meio de parcerias com o Instituto Federal de Goiás, de cursos Proeja – FIC no município de Goiânia – GO.

Ano	Federal	Estadual	Privada
2009	10.883	4.327	4.257
2010	13.981	19.036	3.308
2011	14.153	22.976	3.631
2012	13.955	16.807	3.638
2013	12.801	21.909	5.038
2014	11.435	21.909	10.271
2015	9.301	21.593	6.494

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Censo do INEP (INEP, 2009-2015)

Os dados da tabela 3.2⁴⁰, indicam que no âmbito da Rede Federal, as matrículas nos cursos de EJA integrada à Educação Profissional de Nível Médio alcançam seu ápice no ano de 2011, entrando a partir do ano seguinte numa tendência de redução. Embora não se disponha de dados concretos, é possível especular que a regressão das matrículas no Proeja tenha relação com o desenvolvimento de outra política de qualificação profissional do Governo Federal, o Bolsa Formação do Pronatec.

A tabela 3.2 também revela um curioso movimento de crescimento das matrículas na EJA integrada à Educação Profissional de Nível Médio Presencial nas redes estaduais, atingindo taxas de quase 100% sobre o número de matrículas observadas na Rede Federal. Não se trata, contudo, da implementação do Proeja nas redes estaduais de educação, mas de ações pontuais de determinados governos estaduais, os quais têm no programa federal um paradigma para esse tipo de oferta.

É o caso do Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos – PEP-EJA, desenvolvido a partir do ano de 2010 pela Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais. No entanto, diversamente do que ocorre com o Proeja, as unidades escolares do Estado mineiro não possuíam autonomia para a escolha dos cursos profissionais a serem ofertados, de modo que o programa estadual se limitava a oferta de três opções: administração empresarial, gestão de pequenas empresas e secretariado e assessoria. Ademais, o PEP-EJA teve curta duração, tendo

⁴⁰ Somente a partir do ano de 2009 o Censo do Inep passa a disponibilizar as matrículas na EJA integrada à EP por dependência administrativa.

sido ofertado apenas nos anos de 2010 e 2011, quando o número de matrículas se aproximava do total ofertado na Rede Federal. (Silva, Santos e Matias, 2014).

Outras redes estaduais também têm se destacado na oferta de cursos de EJA integrada à Educação Profissional presencial, são elas: a do Piauí, da Paraíba, do Pará e da Bahia. Neste último, o ritmo crescente das matrículas – as quais começaram com 2.234 em 2010, chegando a 12.688 em 2014, sugere tratar-se de uma política governamental duradoura. Segundo o Plano Estadual de Educação do Estado da Bahia, aprovado por meio da Lei Estadual Nº 13.559 de 11 de maio de 2016, a meta estabelecida para o decênio 2016-2026 é de expandir em 25% a oferta de EJA integrada à formação profissional na Rede Estadual de Educação. (Bahia, 2016)

De todo modo, deve-se ressaltar que seja nas redes estaduais, federal ou privada, as ofertas de EJA integrada à Educação Profissional, se apresentam ainda como experiências importantes do ponto de vista qualitativo, porém ainda com importância reduzida do ponto de vista do universo das matrículas de todas as redes, o que indica a necessidade de que esse tipo de oferta seja objeto de planejamento como política de Estado e não somente como programas pontuais e focalizados.

3.3.3 – O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação: consolidação das parcerias público-privadas na EP?

No primeiro ano do Governo Dilma Rousseff (2011-2016) assistiu-se à implementação de uma política estruturante de educação profissional para o país – o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Criado por meio da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, este programa objetivava tornar-se uma espécie de “guarda-chuva” do conjunto das políticas de EP em andamento no país, englobando as seguintes ações: a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, Programa Brasil Profissionalizado instituído em 2007, Rede E-Tec Brasil desse mesmo ano, Acordos de Gratuidade firmados com o Sistema S no ano de 2008 como também a alteração do Programa de Financiamento Estudantil

com juros subsidiados pelo Governo Federal – o Fies, o qual incluía linha de crédito para o financiamento de cursos técnicos, até então restrito aos cursos do ensino superior.

De acordo com a referida lei, são objetivos do Pronatec:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (BRASIL, 2013)

De acordo com um estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2014), a tramitação do Projeto de Lei – PL do Pronatec no Congresso Nacional, se deu numa conjuntura econômica favorável, na qual os principais indicadores da economia determinavam uma pauta de qualificação da força de trabalho, em meio ao que determinados segmentos políticos e econômicos afeitos ao modelo neodesenvolvimentista denominavam como “apagão” de mão de obra. Segundo o estudo do IPEA, naquele contexto, todos os levantamentos e projeções corroboravam a necessidade de uma política de impacto para a formação dos trabalhadores. A economia nacional havia fechado o ano de 2010 com um índice de crescimento considerado alto, 7,5%, segundo o IBGE (IBGE, 2011). As pesquisas de emprego desse mesmo Instituto indicavam uma baixa considerável no número de desocupados da PEA, enquanto aumentavam as taxas de formalização dos trabalhadores com carteira assinada.

Em relação ao quadriênio 2007-2010, houve um aumento do investimento na indústria de 59%. Foi algo bastante animador, que influenciou o debate sobre os rumos da economia brasileira [...] e aguçou as preocupações sobre a disponibilidade de mão de obra qualificada para fazer frente a todas as expectativas. (IPEA, 2014, p. 28)

O estudo de Rodrigues (2017), no entanto, questiona a proposição pela qual o país passava por um “apagão” de mão de obra qualificada. Em diálogo com outros autores este pesquisador identifica elementos que coloca em xeque a referida tese. Nonato et al., (2012) afirma que a População em Idade Ativa – PIA no fim da década de 2000 era formada por 40,4%

de pessoas com Ensino Médio ou Superior, contra apenas 12,7% da população com esse mesmo nível de escolarização. Convém observar que desde a década de 1980 assiste-se à redução do emprego industrial no país, conforme explicitado na tabela 2.1 deste estudo.

Rodrigues (2017), lembra ainda que uma conjuntura de pouca oferta de mão de obra qualificada se caracterizaria pela disputa das empresas pelos indivíduos melhor qualificados, o que resultaria no aumento do rendimento desse grupo de trabalhadores, o que definitivamente não ocorreu, como assevera um estudo do IPEA de 2013 citado pelo autor:

[...] fortes evidências contrárias à noção de que haveria uma escassez de mão de obra qualificada no país. De um lado, a oferta – tanto relativa quanto absoluta – de trabalho qualificado vem aumentando quase que continuamente, especialmente na última década. De outro lado, o preço relativo da mão de obra mais qualificada vem caindo também quase continuamente. Mais ainda, os desempregados hoje são em sua maioria qualificados e não ao contrário. Sendo assim, essas evidências sugerem que, se há escassez, é de mão de obra não-qualificada. (IPEA, 2013, p. 19, apud RODRIGUES, 2017, p. 191).

Após analisar a dinâmica do emprego no Brasil entre os anos de 2004 e 2011, o autor conclui pela existência de um cenário que se articula à implementação da política do Pronatec, cujo foco principal, conforme será visto posteriormente serão os cursos de Formação Inicial e Continuada dos trabalhadores, que decorre da constatação de que o “[...] arranjo produtivo nacional está alicerçado no trabalho simples, demandando portanto, uma qualificação técnica reduzida.” (p. 187). Por outro lado, observou-se no período analisado que as ocupações que demandavam maior nível de qualificação sofreram perdas de rendimento, enquanto as de menor nível de instrução observaram evolução positiva no nível médio dos salários.

Contudo, segundo o estudo do IPEA (IPEA, 2014), havia no contexto de elaboração da política do Pronatec, certo consenso em relação à urgência de uma política nacional voltada à ampliação das oportunidades de qualificação profissional e da oferta de cursos técnicos. Amplos setores estavam envolvidos no debate, tais como organizações estudantis, associações de dirigentes da educação, conselhos estaduais e nacionais e a própria imprensa que repercutia o embate entre as confederações patronais e o governo que demandava do Sistema S maior esforço para a ampliação da gratuidade e da oferta de cursos nessas instituições. Deve-se salientar que um dos principais fatores para a superação da resistência dos parlamentares para a aprovação da lei, foi seguramente o modelo de financiamento e da oferta dos cursos do Pronatec, com ampla margem para a atuação dos interesses empresariais no campo da EP, ou seja, além de não romper

com a lógica histórica de canalização dos recursos públicos para o setor privado, reforçou-a, conforme será mostrado posteriormente.

Iniciado no ano de 2011, o Pronatec passa a ser ofertado por meio do programa Bolsa Formação⁴¹, regulamentado pela Portaria MEC de número 168 de 07 de março de 2013. Os cursos oferecidos eram direcionados para a formação inicial e continuada dos trabalhadores com carga horária de no mínimo 160 horas e formação técnica de nível médio com duração a partir de 800 horas. As instituições aptas a estabelecer convênios com o Ministério da Educação, são de uma gama variada:

III - as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que firmarem Termo de Cooperação como parceiros ofertantes da Bolsa-Formação;

IV - as instituições de educação profissional e tecnológica das redes estaduais/ distrital e municipais, cujos órgãos gestores firmarem Termo de Adesão como parceiros ofertantes da Bolsa-Formação;

V - as instituições dos serviços nacionais de aprendizagem (SNA), cujos órgãos gestores nacionais firmarem Termo de Adesão como parceiros ofertantes da Bolsa-Formação;

VI - as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, doravante denominadas instituições privadas, devidamente habilitadas para a oferta de cursos técnicos de nível médio na modalidade subsequente, cujas mantenedoras firmarem Termo de Adesão, como ofertantes;

VII - as secretarias estaduais e distrital de educação, bem como Ministérios e outros órgãos da Administração Pública Federal que aderirem à Bolsa-Formação, na condição de demandantes. (MEC, 2012, grifos nossos).

Com a inclusão do setor privado como ofertante de cursos de EP via política do Pronatec, assiste-se no período compreendido entre 2011 a 2014, ao contínuo processo de consolidação de uma lógica de desenvolvimento da EP, por meio do financiamento público e execução predominantemente privada das ações, reforçando a mesma tendência verificada para o período de 2003 a 2010 conforme estudo de Grabowski (2010), o que se traduz na relativa desresponsabilização do Estado em relação as redes públicas estaduais de educação, pois conforme assevera o consistente estudo de Rodrigues (2017, p. 286) “[...] Desde os documentos e leis que o implantaram o Pronatec é possível identificar vários marcadores que indicam que,

⁴¹ “Há dois tipos de Bolsa-Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na *Bolsa-Formação Estudante*, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a 800 horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a *Bolsa-Formação Trabalhador* oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário.” (IPEA, 2014, p. 36)

apesar de estar localizado em uma zona de fronteira relacional entre os setores público e privado, seu desenho acaba por privilegiar a oferta privada, em especial do Sistema S”.

O modelo de financiamento da política do Pronatec/Bolsa Formação, além de reforçar uma lógica já experimentada por meio de outros programas desenvolvidos ao longo de diversos governos conforme já se explicitou neste capítulo, traz implicações e desafios do ponto de vista do acompanhamento da realização das ações como também da fiscalização da aplicação dos recursos por parte dos órgãos competentes. Isso decorre da fragmentação e da pulverização na distribuição dos recursos ante uma variada gama de instituições, muitas delas pertencentes a redes não públicas, ou sistemas paralelos, os quais são geralmente desprovidos de expertise na prestação de contas, quando comparados à sistemática adotada pelas instituições organicamente vinculadas aos aparelhos estatais, submetidos aos Tribunais de Contas dos Estados e da União.

Nesse sentido é possível inferir que o *modus operandi* de operacionalização do Bolsa Formação/Pronatec, dado pelo seu modelo de financiamento, entra em contradição com o espírito de publicização e transparência que vem caracterizando a administração pública tanto no plano externo quanto internamente. Convém frisar que a própria Rede Federal de EPT, por se constituir num exemplo de vínculo orgânico no âmbito das ofertas de Educação Profissional no País, a qual realiza um minucioso e criterioso processo de publicização de seus recursos orçamentários regulares, os quais podem ser acompanhados no sítio eletrônico da Controladoria Geral da União⁴².

A apresentação da tabela 3.3, que apresenta os repasses do Pronatec, cuja cobertura estende-se desde 2011 até 2014, traduz as dificuldades de publicização da execução e acompanhamento do programa por parte dos órgãos governamentais. Os dados apresentados nesta tabela são disponibilizados no sistema de consulta online da Controladoria Geral da União – CGU⁴³. Consulta realizada em 19 de abril de 2017, no sistema de pesquisas e relatórios no sítio eletrônico deste órgão⁴⁴, não disponibilizava qualquer outro relatório de prestação de contas globais agregadas (tal como a tabela 3.3), desde a publicação deste mesmo relatório. Nesse sentido analisaremos os dados apresentados, com a intenção de possibilitar uma visão global,

⁴²URL: www.transparencia.gov.br

⁴³ Deve-se salientar que a CGU se constitui como órgão de controle interno do poder executivo. O controle externo cabe ao Tribunal de Contas da União, vinculado ao poder legislativo federal.

⁴⁴<http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf;jsessionid=X8eY9IZLlLeHsuObghVCHQIY4KZlhUQBgcuwlewt.idc-jboss2-ap2-p?windowId=ed2>

porém com imprecisões em razão da não sistematização dos registros das despesas do programa entre os anos de 2011 e 2015.

Tabela 3.3 – Repasses do Pronatec entre 2011 a 2014 (em R\$)⁴⁵

REDE	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Sistema “S”	301.598.841,47	1.448.346.504,15	2.671.455.246,92	3.048.971.309,25	4.798.916.654,87
Rede Federal	57.676.367,32	465.474.443,95	960.552.020,24	1.166.095.835,49	2.649.798.667,00
Rede Estadual		127.292.083,82	295.580.440,95	244.796.346,99	667.668.871,76
Rede Municipal			18.992.365,28	25.872.914,51	44.865.279,79
Rede Privada			66.858.356,92	761.791.931,34	828.650.288,26
Total anual	359.275.208,79	2.041.113.031,92	1.341.983.183,39	5.247.528.337,58	8.989.899.761,68

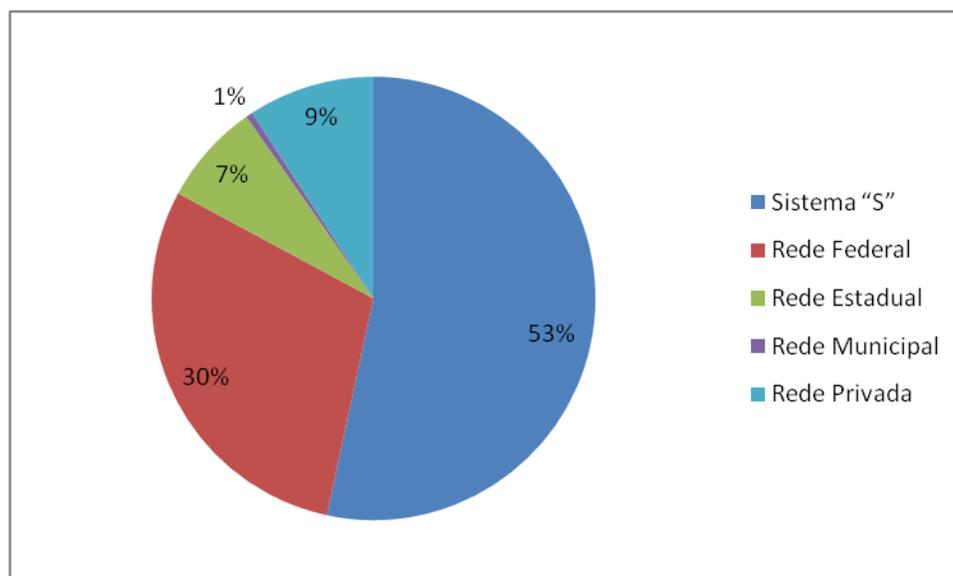
Fonte: Adaptado de Amaral (2016)

Os dados obtidos nos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) adaptados de Amaral (2016) demonstram claramente a hegemonia do setor privado, sobretudo do Sistema “S”, o qual captou de acordo com o levantamento, 53% do total de recursos investidos no programa desde 2011 até 2014, conforme se verifica no gráfico 3.1. Nos dois primeiros anos de desenvolvimento do programa, essa diferença era ainda mais nítida, uma vez que só as Redes do “Sistema S” e as Redes Públicas Estaduais e Federal captaram recursos para a oferta de cursos de EP⁴⁶. De qualquer modo, o computo geral dos anos pesquisados demonstra que as Redes não públicas captaram 62% do total dos recursos. O gráfico 3.1 também apresenta para o mesmo período da tabela supramencionada, o desempenho de cada entidade ou Rede ligada à Educação Profissional no tocante à captação de recursos do Pronatec/Bolsa Formação.

⁴⁵ Valores já atualizados pelo IPCA/IBGE referentes a janeiro de 2017.

⁴⁶ As instituições de Ensino Superior privadas só foram autorizadas a captar recursos do Programa em 2013, após a aprovação da Lei nº 12.816. Ressalta-se, no entanto, que essa determinação legal entra em contradição com o princípio estabelecido na Constituição Federal de 1988 em seu artigo nº 213, segundo o qual os recursos públicos devem ser investidos em instituições públicas ou comunitárias, confessionais e filantrópicas, ou seja, sem finalidade lucrativa.

Gráfico 3.1 – Total de repasses do Pronatec/Bolsa Formação entre 2011-2014



Fonte: Elaborado pelo autor com os dados da CGU (CGU, 2016).

De acordo com o Relatório de Gestão Consolidado do Ministério da Educação (MEC, 2016), no ano de 2015, na soma de todas as ações que compõem o Pronatec – dentre elas o Bolsa Formação, foram investidos 4,7 bilhões e atendidos cerca de 3 mil municípios do país. Das 300 mil matrículas realizadas no Bolsa Formação, 200 mil foram em cursos de qualificação (básicos) e 100 mil em cursos técnicos. O relatório destaca que entre os anos de 2011 e 2015 foram 9,4 milhões de matrículas entre cursos de Formação Inicial e Continuada e cursos Técnicos de nível médio, sendo que desse total, 1,3 milhão foram registradas em 2015, porém 1,7 milhões a menos que o ano anterior, conforme aponta Gomes (2016). Na tabela 3.4 são apresentados todos os recursos aplicados em todas as ações que envolvem a política do Pronatec, que superam em cinco anos a cifra de 15 bilhões de reais. Desse total, mais de 50% foram gastos com o programa Bolsa Formação.

Tabela 3.4 – Total de recursos investidos no Pronatec entre 2011 e 2015 (Em R\$)

Ação/programa	Valor
Bolsa Formação	8.284.725.453,81
Expansão e Reestruturação da Rede Federal	5.199.892.371,84
Rede E-tec Brasil	556.567.615,83
Brasil Profissionalizado	1.049.931.687,80
Total	15.091.117.129,28

Fonte: Gomes (2016)

Um estudo feito pela Consultoria Legislativa da área de educação da Câmara dos Deputados (Gomes, 2016), indica que as ações do Pronatec se articularam com as metas de ampliação de matrículas na Educação Profissional aprovadas no Plano Nacional de Educação (PNE)⁴⁷, o qual estabeleceu na meta 11 a necessidade de triplicar o número de matrículas de EP de Nível Médio até o ano de 2024. O programa também estava articulado à realização da meta 10, que prevê a integração do currículo em pelo menos 25%, nos cursos destinados ao público da EJA, tanto nível fundamental quanto médio. Com essa medida, esperava-se ampliar o número de matrículas nessa modalidade, a qual tem observado sensível redução, mesmo após sua incorporação pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e dos Profissionais da Educação Básica – Fundeb, no ano de 2007.

O desempenho inicial das entidades ligadas ao Sistema Nacional de Aprendizagem, sobretudo o Senai e o Senac na oferta de cursos no âmbito da política do Pronatec, parece ter sido determinante para que o Governo Federal os tornasse parceiros preferenciais, não apenas no que diz respeito ao desenvolvimento do programa, mas inclusive em relação às ofertas de Educação Profissional do tipo regular⁴⁸. Isso fica patente quando da aprovação da Lei nº 12.816 de 05 de junho de 2013, a qual concede maiores níveis da autonomia a estas instituições, transformando-as em integrantes do Sistema Federal de Ensino na condição de mantenedores, com prerrogativas de

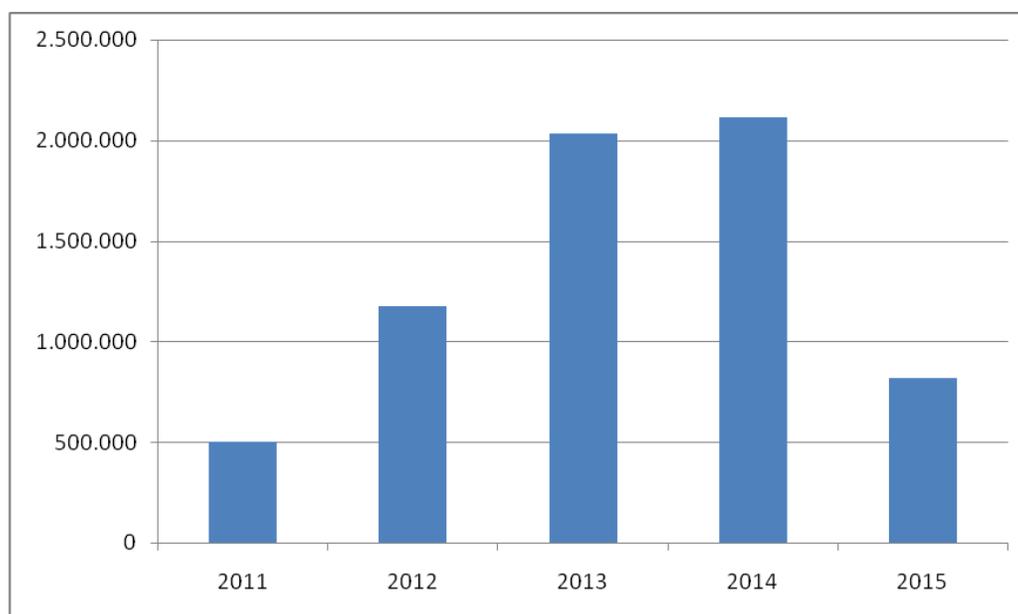
⁴⁷ Lei nº 13.005 de 24 de junho de 2014.

⁴⁸ O termo regular é aqui utilizado no sentido de cursos perenes, organicamente vinculadas às instituições ofertantes, em oposição aos cursos ofertados por meio de programas, os quais estão sujeitos à constantes reformulações ou mesmo extinção, de acordo com a orientação política do governo em exercício.

criação e extinção de cursos em todos os níveis, inclusive os superiores de tecnologia, como também o registro de diplomas, conforme se observa no Artigo nº 20, parágrafo 3º, artigo IV.

É relevante notar, todavia, que embora o Sistema Nacional de Aprendizagem tenha superado as expectativas governamentais nas ofertas do Pronatec, tornando-se hegemônico na captação de recursos do programa, essas instituições têm atuações distintas de acordo com as modalidades. Segundo Gomes (2016) com base em dados do Ministério da Educação, entre os anos de 2011 a 2015 as entidades do “Sistema S” se sobressaíram nas ofertas de cursos do tipo FIC ou qualificação profissional, respondendo por 85,7%, assim distribuídos: Senai 46,2%; Senac 34,3%; Senat 3% e Senar 2,2%. Em seguida aparecem os Institutos Federais com 11,4% e as Redes Estaduais e Municipais com 2,6% de atendimento. O gráfico 3.2 apresenta a evolução das matrículas em cursos de Formação Inicial e Continuada do Pronatec/Bolsa Formação entre os anos de 2011 e 2015.

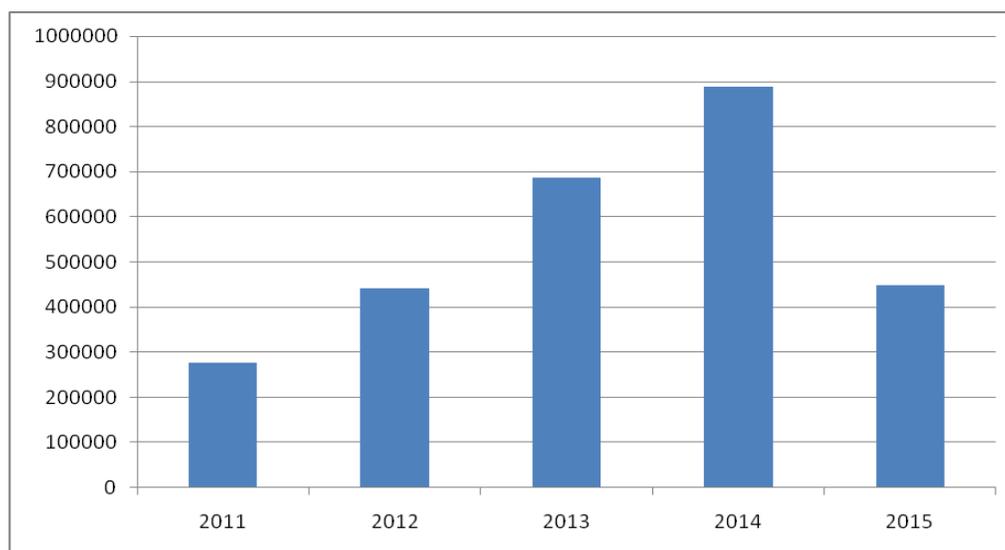
Gráfico 3.2 – Matrículas em Cursos FIC/Pronatec 2011 - 2015



Fonte: (Gomes, 2016)

Já quando se analisa os cursos técnicos, para os quais há maior demanda organizacional e pedagógica fica evidenciada a hegemonia das redes públicas de EP. Dos 2,7 milhões de matrículas registradas entre 2011 e 2015, os Institutos Federais de EPT respondem por 34,3%. Em seguida as redes estaduais e municipais com 21%. Com participação bem mais modesta, quando comparados às ofertas de FIC, estão o Senai com 13,9%, Senac 9,5%, Instituições Privadas de Ensino Superior 13,8% e escolas técnicas privadas com 6,8% do total. No gráfico 3.3 estão registradas as matrículas em cursos técnicos do Pronatec/Bolsa Formação ofertados entre 2011 e 2015.

Gráfico 3.3 – Matrículas em Cursos Técnicos/Pronatec 2011 - 2015



Fonte: (Gomes, 2016)

Por se tratar de um programa de uma dimensão gigantesca tanto no que refere se às altas somas de investimentos financeiros em favor de entes públicos e privados, como também por se tratar de uma política de impacto para o conjunto da Educação Profissional de nível básico e técnico no país, considera-se pertinente a exposição do movimento da EP, em nível de acesso (matrículas) aos cursos de formação profissional das diversas redes do Brasil, no período que compreende a implementação dessa política no país. Com isso não estamos afirmando que a política Pronatec responde por todo o financiamento da EP das diversas redes, mas que o impacto

de sua implementação repercute de modo substantivo tanto no aspecto quantitativo, quanto na dimensão qualitativa das ofertas de EP no país. A tabela 3.4 apresenta as matrículas na Educação Profissional Técnica de Nível Médio no país entre os anos de 2010 e 2015.

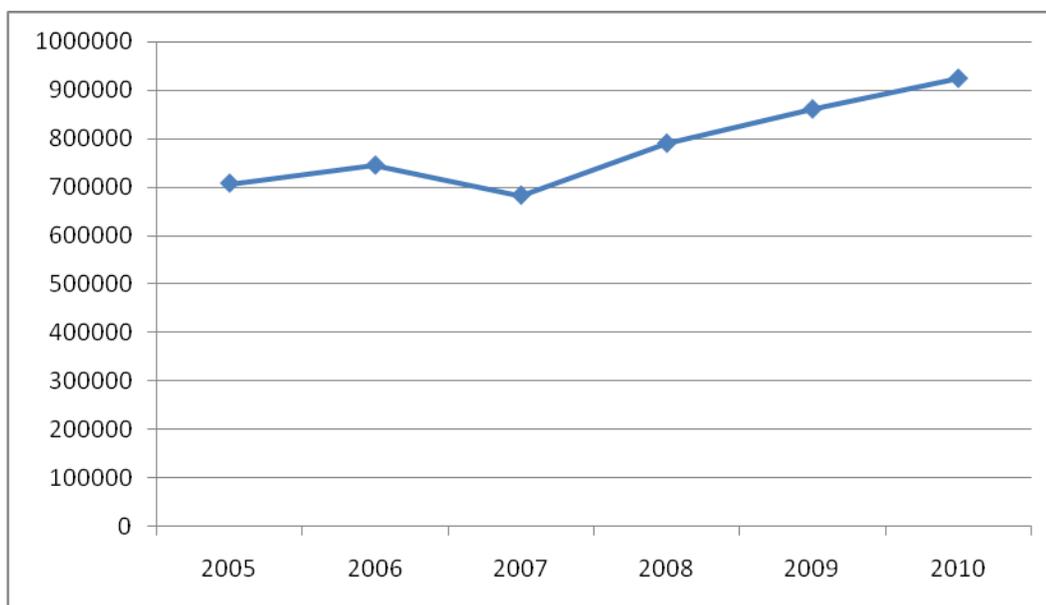
Tabela 3.4 – Matrículas na Ed. Prof. Téc. de Nível Médio entre 2010 e 2015

Ano/Rede	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2010	89.218	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
2014	110.554	317.481	18.863	927.671	1.374.569
2015	315.482	516.279	25.552	835.997	1.693.310

Fonte: elaboração do autor com os dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

Ao analisar a evolução das matrículas nos cursos Técnicos de Nível Médio, que compreendem as modalidades integrada, concomitante e subsequente, verifica-se que ao longo do período de implementação do Bolsa-Formação do Pronatec, tanto as redes públicas quanto as privadas passaram por um expressivo processo de ampliação no número de atendimento. O gráfico 3.4 apresenta a evolução das matrículas de Educação Profissional Técnica de Nível Médio no Brasil entre os anos de 2005 e 2010, ele capta o movimento desde seis anos antes, quando o programa ainda não estava em implementação.

Gráfico 3.4 – Evolução das Matrículas de EPTNM no Brasil entre 2005 e 2010



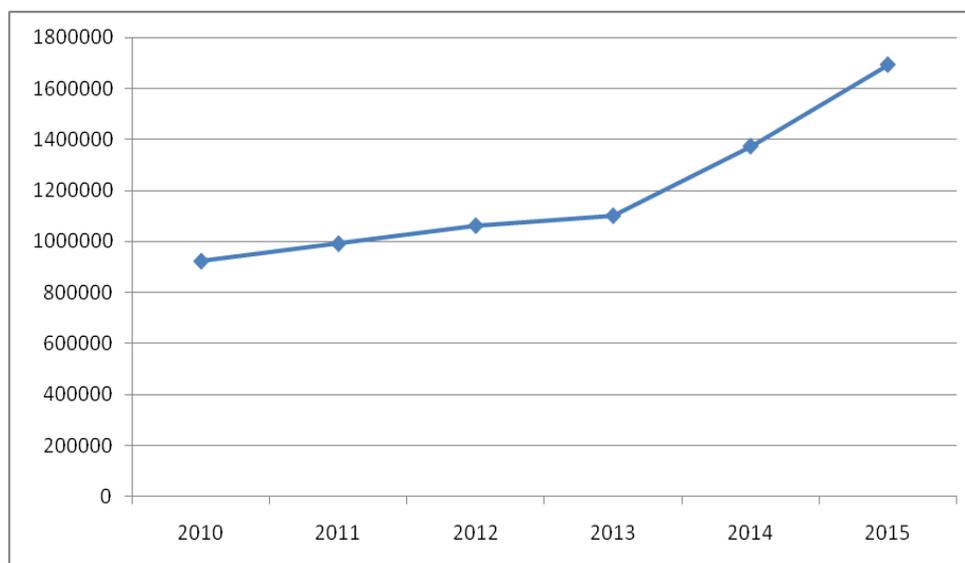
Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2005-2010)

Em termos quantitativos parece evidente que a implementação do Pronatec representou um forte estímulo à ampliação das matrículas. Quando se compara um intervalo de seis anos anterior ao Pronatec, conforme exposto no gráfico 3.4, o crescimento observado entre 2005 e 2010 foi inferior a 31%, saindo de 707.263 em 2005 para 924.670 matrículas em 2010. Deve-se pontuar que neste intervalo, a grande novidade que impactava a EP no país era o processo da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, objeto do capítulo quatro deste trabalho. O gráfico 3.5 revela o movimento da evolução das matrículas do conjunto da Educação Profissional Técnica de Nível Médio no país entre os anos de 2010 e 2015.

Quando se compara o gráfico 3.4 ao 3.5 fica claro que a ampliação das matrículas de Educação Profissional Técnica de Nível Médio – EPTNM – no intervalo temporal de cobertura da política do Pronatec, deu-se em forma de um crescimento vertiginoso. Em 2010 as matrículas na EP brasileira totalizavam 924.670, saltando para 1.693.310 no ano de 2015, o que equivale a mais de 83% de crescimento, em que pese tratar-se de um ano em que o país já sofria os efeitos de uma forte crise econômica⁴⁹ que impactou negativamente os investimentos em educação.

Gráfico 3.5 – Evolução das Matrículas de EPTNM no Brasil – 2010- 2015

⁴⁹ Deve-se registrar que neste ano de 2015 o crescimento do PIB brasileiro foi negativo, na ordem de -3,8% em relação a 2014, de acordo com o IBGE (2016).

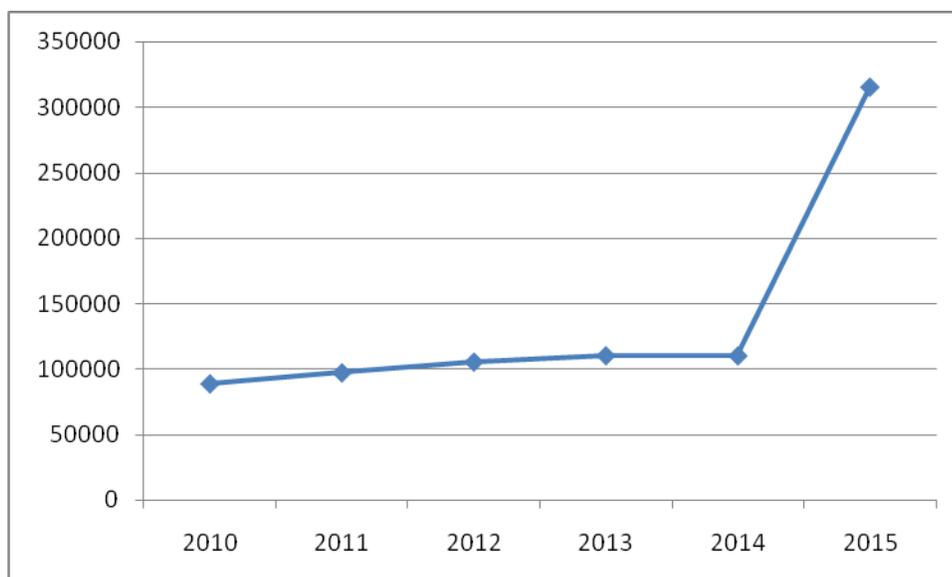


Fonte: elaboração do autor com os dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

O gráfico 3.6 apresenta a evolução das matrículas de Educação Profissional de Nível Médio na Rede Federal entre os anos de 2010 e 2015. Ao focar a análise nas redes públicas para este intervalo temporal é possível perceber um movimento um tanto curioso. No âmbito da Rede Federal de EPT, conforme o referido gráfico observa-se um movimento moderado de crescimento entre os anos de 2010 e 2014, porém entre 2014 e 2015 verifica-se um salto enorme, de 110.554 para 315.482. Convém observar que em 2015 o INEP mudou a metodologia de exposição dos dados do Censo da Educação Básica⁵⁰. No entanto, para chegarmos aos quantitativos apresentados na tabela 3.4 e nos gráficos 3.7 e 3.8, seguimos a mesma metodologia adotada nas edições anteriores do Censo do Inep, qual seja o cálculo das três modalidades de EPTNM que são a integrada, a concomitante e a subsequente.

Gráfico 3.6 – Evolução das matrículas de EPTNM na Rede Federal

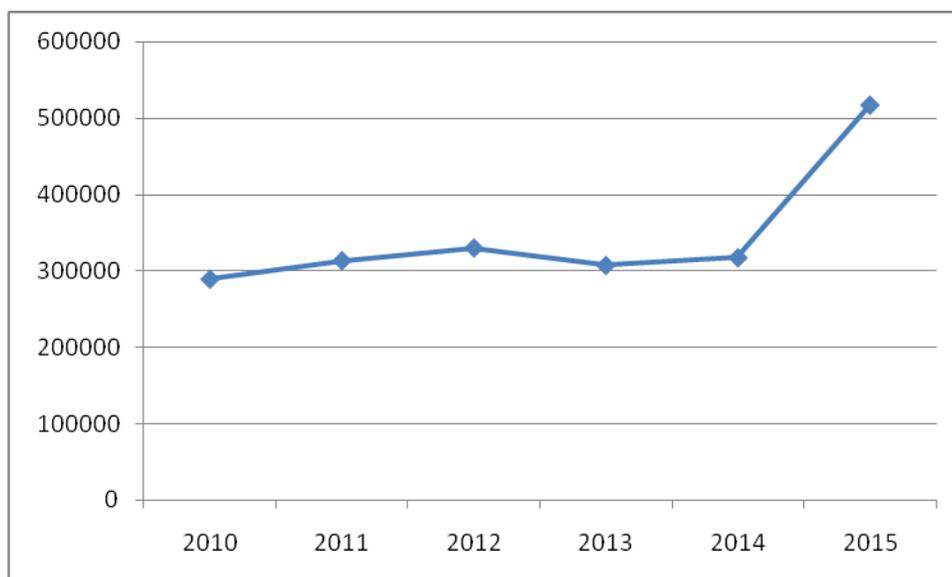
⁵⁰ A partir deste ano a totalidade das Matrículas de Educação Profissional computadas pelo INEP, considera também as modalidades FIC (Básica) EJA integrada ao Ensino Médio e o Projovem, motivo pelo qual a totalização deste estudo diverge daquela do Censo oficial. Para fins comparativos decidimos manter a metodologia de exposição dos censos anteriores, ou seja, computar apenas as matrículas de EP de nível técnico, excluindo-se a EJA integrada à formação profissional.



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

O gráfico 3.7 revela o movimento de evolução das matrículas de EPTNM no conjunto das Redes Públicas Estaduais. É preciso observar que o movimento verificado nessas Redes, cuja totalidade de matrículas na série histórica do Censo do INEP, se sobrepõe quantitativo de atendimento da Rede Federal de EPT. De acordo com o referido gráfico, percebe-se que desde a implementação do Pronatec as Redes Estaduais apresentavam um crescimento muito modesto, chegando mesmo a observar uma sensível redução das matrículas no ano de 2013, sendo que entre 2014 e 2015 registram um crescimento espetacular de 63%, saltando de 317.481 para 516.279 matrículas.

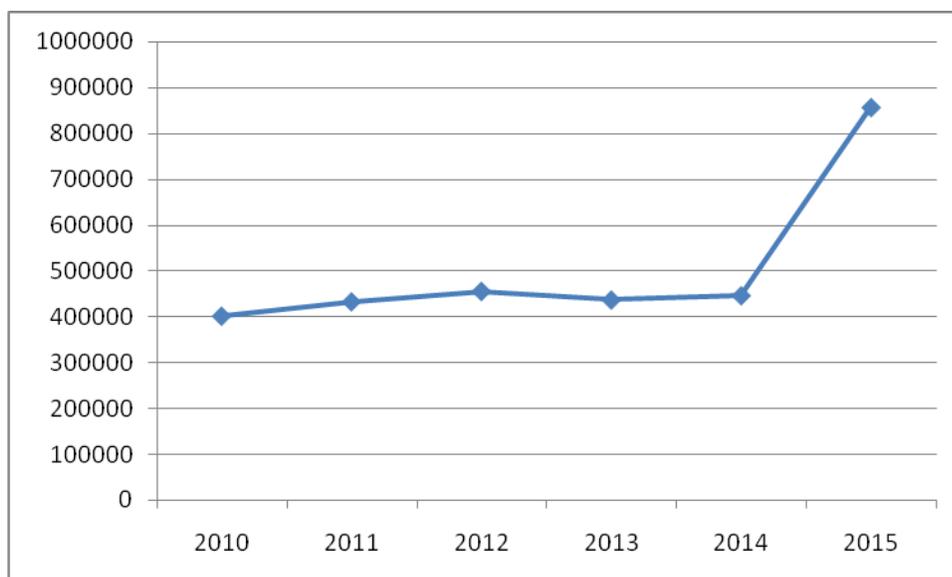
Gráfico 3.7 – Evolução das matrículas de EPTNM nas Redes Públicas Estaduais



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

O gráfico 3.8 apresenta a evolução das matrículas no conjunto das Redes Públicas do país entre os anos de 2010 e 2015. Ao analisarmos os gráficos 3.7 e 3.8 percebermos que durante o período de vigência do Pronatec, o conjunto das Redes Públicas brasileiras de EPT apresenta uma tendência de crescimento muito próxima entre as Redes Federal e Estaduais. Ambas mantêm um ritmo tímido de crescimento das matrículas até o ano de 2012 – como se observou no gráfico 3.5. Entre 2012 e 2014 apresentam um movimento de estabilidade, e entre 2014 e 2015 observam um crescimento espetacular de mais de 90% de expansão, saindo de 446.898 no primeiro ano para 857.313 no segundo.

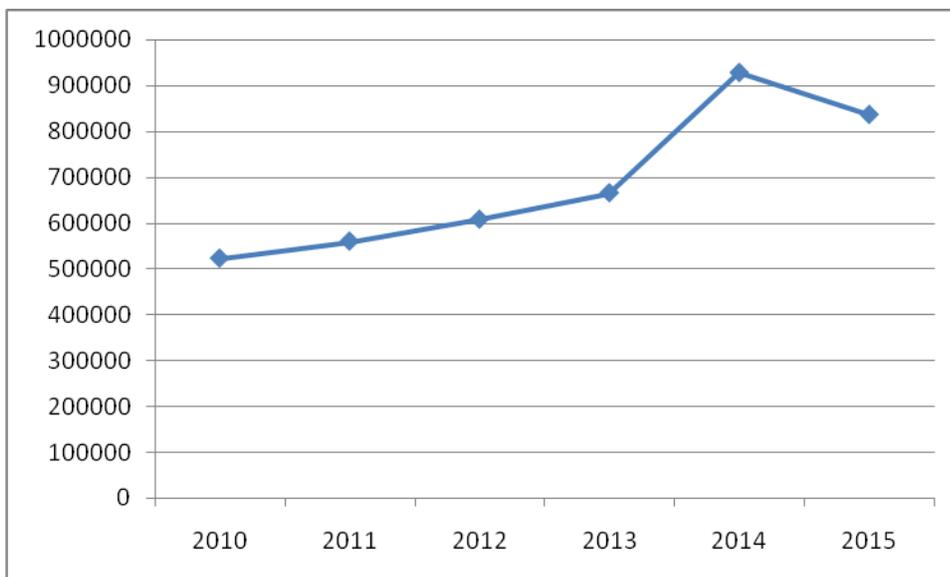
Gráfico 3.8 – Evolução das Matrículas de EPTNM nas Redes Públicas do País



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

O gráfico 3.9 apresenta o crescimento das matrículas de EPT nas Redes Privadas do país. Ao compararmos este com os anteriores, é possível perceber que é no segmento privado onde se observa o maior movimento expansão das matrículas de cursos técnicos durante o período de cobertura do Pronatec. Tomando como referência o último ano antes da implementação dessa política, 2010, no qual se registrava um total de 522.420 matrículas, sendo que quatro anos mais tarde, em 2014, o Censo do INEP registrava 927.671, ou seja mais de 77% de crescimento na oferta.

Gráfico 3.9 – Evolução das Matrículas de EPTNM nas Redes Privadas



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

A brusca ruptura do movimento observado entre as Redes Públicas e privadas de Educação Profissional entre 2014 e 2015, embora impressionante e simbolicamente contraditória – dado a orientação de execução dos programas de EP pelo Governo Federal, em cujo regime de parceria público privada tem um dos seus principais pilares, confronta-se com uma realidade estatística de mudança das tendências de crescimento entre as redes, que é corroborada por brusca queda do número de matrículas das redes privadas.

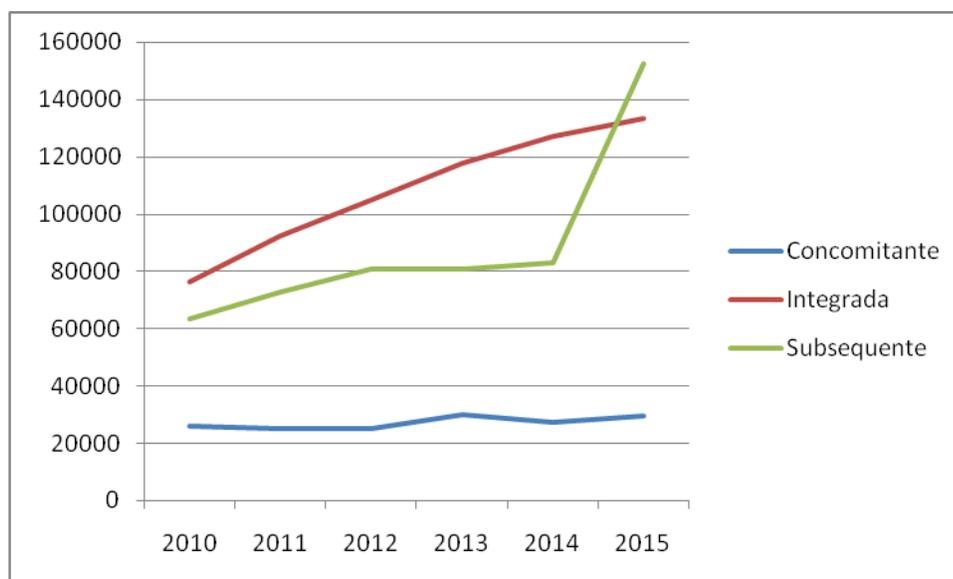
Em 2014 o conjunto dessas redes registravam 927.671 matrículas, recuando em 2015 para 835.997, que equivale a uma redução de 12%. Mesmo se considerarmos esse patamar de recuo moderado em relação ao crescimento fora do comum por parte das Redes Públicas, trata-se de um movimento de significado simbólico, uma vez que a retração do setor privado coincide com extraordinária expansão do setor público. O recuo observado no setor privado deve-se de fato ao contingenciamento dos recursos do Pronatec no ano de 2015 pelo Governo Federal no contexto de agudização da crise econômica, que implicou numa queda de metade das matrículas no programa se comparado ao ano anterior, conforme explicitado no gráfico 3.3.

A análise da distribuição das matrículas de EPTNM por modalidade permite-nos apreciar as tendências qualitativas de atendimento nas diversas redes, uma vez que cada modalidade tem um público-alvo específico, o que implica em maior ou menor investimento de recursos

financeiros por parte de cada Rede de EP, a exemplo do que ocorre na modalidade integrada, na qual o aluno cursa ao mesmo tempo e sob o mesmo regime de matrícula o Ensino Médio e a Educação Profissional, fator que determina um custo bem superior às demais modalidades.

Os gráficos 3.10 a 3.16 indicam no geral, que a modalidade mais onerosa do ponto de vista dos investimentos – a integrada, tende a concentrar-se nas Redes Públicas, enquanto nas Redes Privadas observa-se a predominância de cursos do tipo subsequente voltados aos egressos do Ensino Médio. Os cursos concomitantes, que embora sejam articulados à elevação de escolaridade em nível de Ensino Médio, são ofertados mediante matrículas em instituições distintas, o que implica na redução de custos para a instituição de EP, uma vez que os estudantes cursam a educação geral na escola pública e a formação profissional em outra rede, frequentemente privada, como indica o conjunto dos gráficos supramencionados.

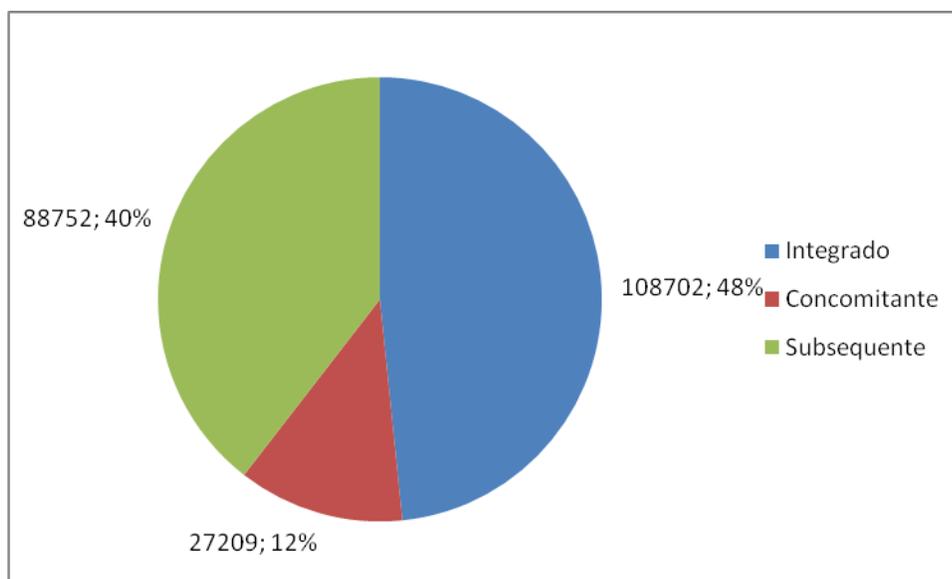
Gráfico 3.10 – Evolução de matrículas da RFEPCT por modalidade



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

Gráfico 3.11 – Participação no total de matrículas EPTNM Rede Federal⁵¹

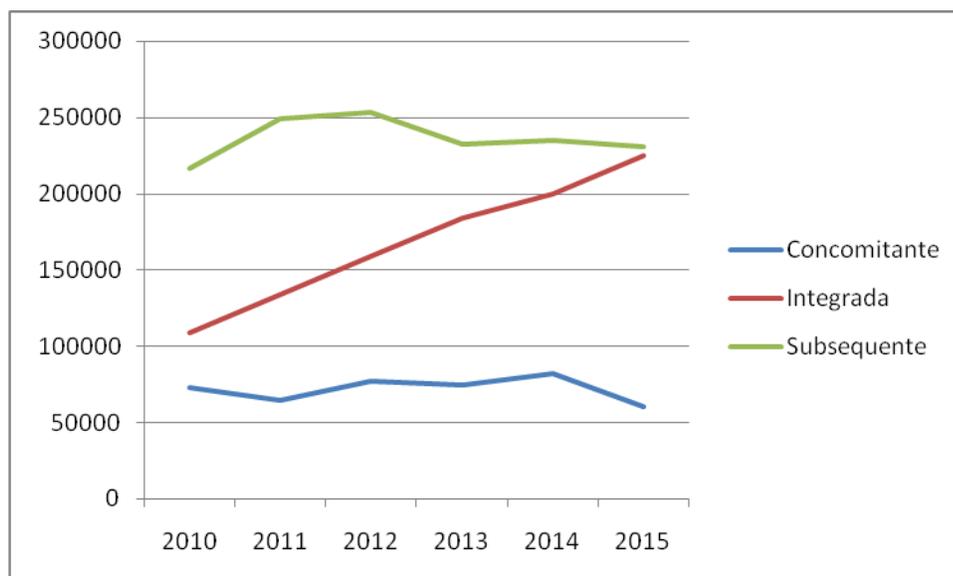
⁵¹ Média de matrículas entre os anos de 2010 e 2015.



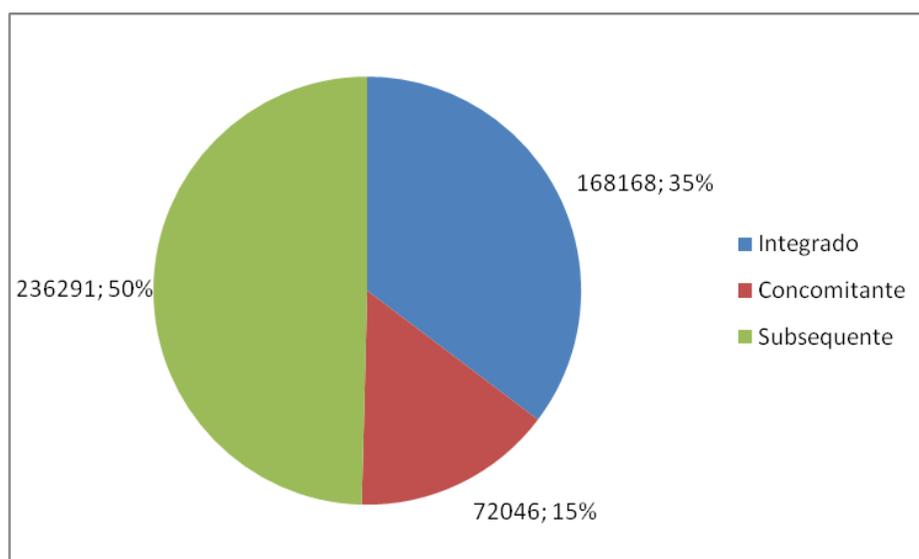
Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

Os gráficos 3.10 e 3.11 apresentam o movimento das matrículas na Rede Federal de EPT. No primeiro observa-se as tendências de crescimento de cada modalidade ao longo da implementação do Pronatec. A modalidade concomitante é aquela que apresenta o menor nível de oferta, mostrando uma tendência de estabilidade ao longo dos anos pesquisados. A modalidade integrada conforme indica o gráfico 3.10, apresenta entre 2010 e 2015 um crescimento constante, saindo de 76.137 para 133.542 no último ano pesquisado. A modalidade subsequente observa um ritmo irregular de crescimento da oferta, saltando em 2010 de 63.265 e chegando em 2014 a 83.070. Em 2015, no entanto, observa-se um salto espetacular das matrículas desse tipo de cursos, chegando a 152.309, e superando os cursos de currículo integrado. Porém ao efetuarmos os cálculos das médias de matrículas entre os anos de 2010 e 2015 da Rede Federal, fica evidenciado, conforme sugere o gráfico 3.11, a predominância da oferta de cursos integrados, respondendo por 48% da oferta de toda a Rede, o que por sua vez indica tratar-se daquela com maior oferta nessa modalidade.

Gráfico 3.12 – Evolução das matrículas nas Redes Estaduais por modalidade



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

Gráfico 3.13 – Participação no total de matrículas EPTNM Redes Estaduais⁵²

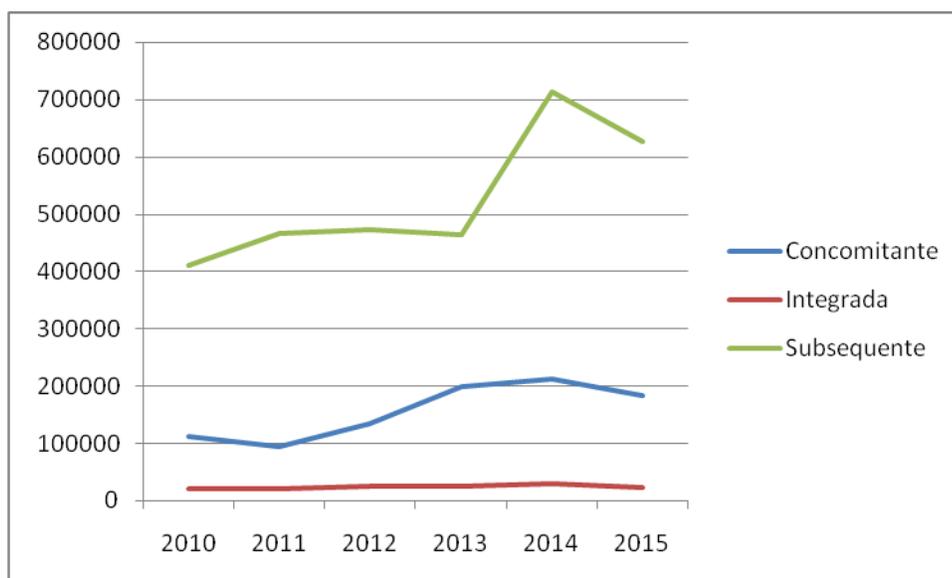
Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

⁵² Média de matrículas entre os anos de 2010 e 2015.

Os gráficos 3.12 e 3.13 apresentam o ritmo de crescimento e a participação por modalidade de oferta nas redes estaduais. Novamente a modalidade concomitante é aquela que apresenta a menor taxa de atendimento, com um crescimento irregular e negativo entre os anos pesquisados, saindo de 72.785 em 2010 e chegando a 60.514 em 2015. Nesse mesmo intervalo temporal a modalidade integrada é aquela que observa um crescimento acelerado e constante, partindo de 108.585 em 2010 e chegando a 224.722 em 2015, ou seja mais de 100% de incremento no período analisado.

Também chama atenção o caráter irregular da evolução das ofertas da modalidade subsequente, que observa um tímido crescimento entre 2010 e 2012, caindo em 2013 e se estabilizando até 2015 com 231.026 matrículas, o que ainda a posiciona em primeiro lugar em relação às demais. O gráfico 3.13 indica que são precisamente os cursos do tipo subsequente que predominam nas Redes Estaduais, respondendo por 50% de toda a oferta. Em segundo lugar, aparece a modalidade integrada com expressivos 35% de atendimento. As tendências observadas nessa Rede, bem como o nível de participação por modalidade, permitem-nos afirmar que a mesma observou um salto qualitativo no atendimento para o período pesquisado, sobretudo quando se considera o caráter fragmentado e heterogêneo das diversas redes públicas que compõe o conjunto das redes estaduais.

Gráfico 3.14 – Evolução das matrículas nas redes privadas

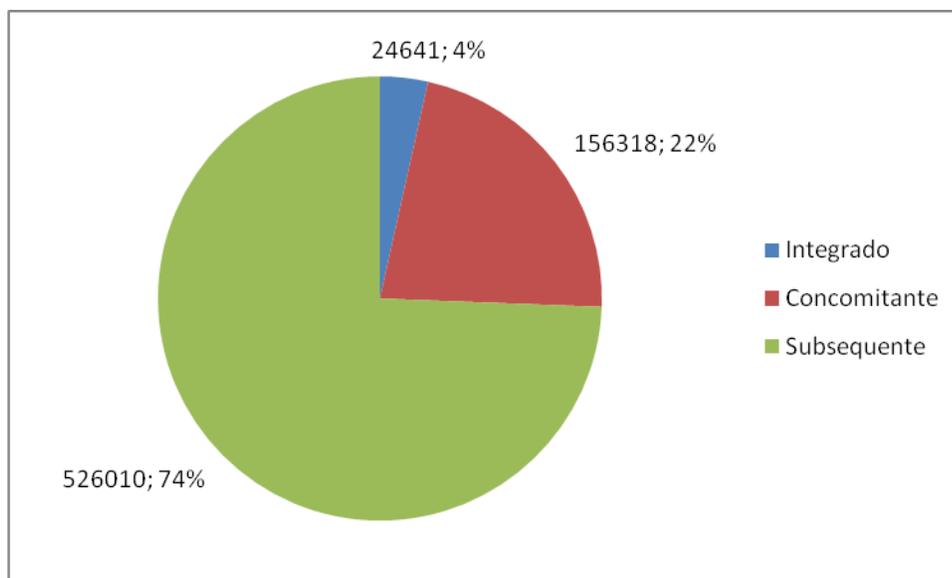


Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

As tendências apresentadas no gráfico 3.14 corroboram a perspectiva de crescimento das ofertas no âmbito das redes privadas, por influência da execução do Pronatec. No entanto fica patente, que nessas redes há uma clara preferência pelo atendimento em cursos do tipo mais pragmático e mercadológico. Considera-se pragmáticos os cursos nos quais há um menor esforço pedagógico requerido pela integração das áreas geral e profissional no âmbito do currículo. Mercadológico à medida que se trata de ofertas pensadas para em tese atender a um público ávido pelo ingresso rápido no mercado de trabalho, tornando-se desse modo cursos mais enxutos e adequados para um mercado de exigências mais imediatas.

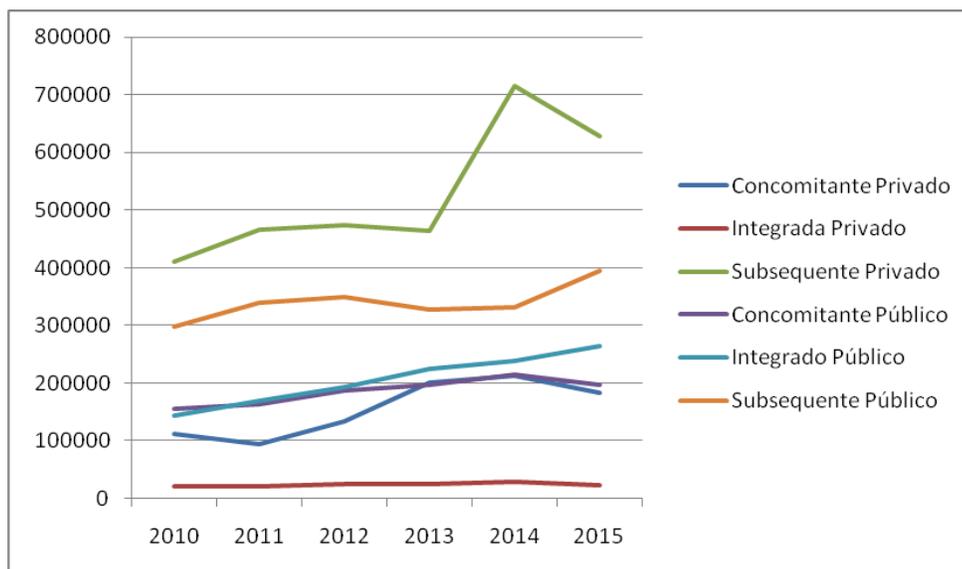
Nesse sentido é importante observar que em comparação as Redes Públicas, em especial em relação à Rede Federal de EPT, há uma inversão das tendências de participação no conjunto das ofertas por modalidade. Enquanto na Rede Federal a modalidade integrada se sobrepõe às demais, nas redes privadas, a mesma fica secundarizada, respondendo por apenas 4% da oferta como indica o gráfico 3.15. O gráfico 3.14 demonstra que os cursos do tipo subsequente foram os que mais cresceram ao longo do período pesquisado, saindo de 410.409 em 2010, e chegando a 714.288 em 2014, com importante retração em 2015, quando cai para 627.793 matrículas. De todo modo, na média dos anos cobertos pela pesquisa, essa modalidade responde por 74% das ofertas.

Os outros 22% das matrículas estão na modalidade concomitante, a qual também observou taxas relevantes de crescimento ao longo desse período. Ou seja, 96% de todo o atendimento da Rede Privada estão concentrados num determinado tipo de curso, apresentando pouca ou nenhuma articulação com a elevação da escolarização dos trabalhadores. Nesse sentido é possível afirmar que no geral os cursos das redes públicas apresentam maior nível de qualidade social, enquanto os das redes privadas, embora numericamente superior, carecem de maior articulação com as demandas efetivas daqueles que vivem do trabalho, sobretudo quando se considera a prevalência do desemprego estrutural, para o qual não há solução à vista, em que pese o senso comum segundo o qual o binômio qualificação/desqualificação são responsáveis pelo emprego ou pelo desemprego dos trabalhadores.

Gráfico 3.15 – Participação no total de matrículas de EPTNM privada por modalidade⁵³

Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

Gráfico 3.16 – Evolução de matrículas de EPTNM Redes Públicas X Redes Privadas



Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo do INEP (INEP, 2010-2015)

⁵³ Média de matrículas entre os anos de 2010 e 2015.

A análise realizada neste estudo sobre o Pronatec, teve como objeto apenas o Programa Bolsa-Formação⁵⁴, posto que as demais ações, embora diretamente relacionadas ao financiamento da Educação Profissional no país, são anteriores a elaboração e implementação dessa política no país, a exemplo da Reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. É, portanto, por meio do Bolsa-Formação, que se realiza as ações diretas de qualificação e formação profissional por parte do Governo Federal.

Por conta da grandiosidade representada tanto pelas vultosas cifras financeiras – conforme se verificou na tabela 3.4, como também pelo exponencial número de matrículas, sobretudo nos cursos de qualificação profissional, o Pronatec passou a se constituir em vitrine política potencializada pela publicidade governamental e político-eleitoral, de modo que há uma tendência por parte do senso comum a reduzi-lo por associação ao programa Bolsa-Formação.

Os dados apresentados nos permitem inferir com clareza que a implementação dessa política entre os anos de 2011 e 2015 impactou fortemente o campo da educação profissional no país. No aspecto quantitativo observou-se um salto elevado na oferta de cursos técnicos na ordem de 83% em de 2015 em relação a 2010. Nos cursos de qualificação profissional foram registrados 9,4 milhões de matrículas em vista do atendimento nas mais diversas áreas de ocupação.

Do ponto de vista qualitativo, são muitas as variáveis a serem analisadas. Um primeiro aspecto que chama atenção é a própria nomenclatura da política – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, a qual busca associar de modo mecânico a qualificação à inserção no mercado de trabalho. Ora, trata-se do uso ideológico da educação nos mesmos termos dos pressupostos já superados da Teoria do Capital Humano, que estabeleceu os nexos de dependência entre mercado de trabalho e qualificação. Num quadro crônico de desemprego estrutural que atinge, sobretudo a população mais jovem, a educação passa a ocupar papel determinante como se a qualificação fosse capaz de criar postos de trabalho. Conforme discutimos no segundo capítulo, a implementação de iniciativas voltadas a qualificação em massa adquire muitas vezes a função de ocultar os determinantes estruturais de uma sociedade com reduzida capacidade de absorção da força de trabalho.

⁵⁴ Uma análise abrangente do conjunto das ações que compreendem a política do Pronatec é encontrada em Rodrigues (2017).

Apenas a título de ilustração do que estamos afirmando, basta nos atentarmos para os dados da tabela 2.2 que apresenta o desemprego juvenil no mundo. Nela observamos que países ou blocos em estágios de desenvolvimento educacional bem mais avançados que o Brasil, que em sua maioria já superaram os problemas ligados ao analfabetismo nas suas formas tradicional, funcional e digital e que ostentam índices muito altos de qualificação de sua força de trabalho, apresentam taxas desalentadoras de desemprego entre os jovens, a exemplo da Finlândia com 19,8%, União Europeia, 18,6%, Espanha, 42,9% , Itália 40,1% e Zona do Euro, 20,9%. Ou seja, a questão do desemprego em todo o mundo, embora possa sofrer influências dos débitos educacionais das populações é, como se sabe, determinado pelo desenvolvimento histórico do próprio sistema capitalista.

Outro aspecto que chama atenção na lógica das ofertas do Bolsa-Formação – embora não tenha sido objeto de análise empírica neste trabalho, diz respeito à gestão da força de trabalho envolvida no programa. Por se tratar de uma iniciativa que se desenvolve em paralelo às ofertas orgânicas das diversas redes de EP do país, o governo definiu que a remuneração dos profissionais envolvidos se daria por meio de bolsas, o que por si já evidencia um processo de precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação, tanto no aspecto da ausência de vínculo formal, quando da não existência de quaisquer garantias trabalhistas, a exemplo do que (ainda) se verifica em relação aos contratos formais de trabalho com as devidas proteções legais.

No âmbito das instituições da Rede Federal de EPT o desenvolvimento do programa apresentou impactos relevantes. Num primeiro aspecto observa-se um retrocesso no que tange ao regime de Dedicção Exclusiva – DE. Embora a remuneração paralela por meio de bolsas seja tolerada pela legislação, não é difícil deduzir que a possibilidade de aumento dos vencimentos pela realização de trabalho em paralelo ao Regime de DE poderia interferir na qualidade do trabalho docente na Instituição, colocando em xeque a identidade de instituição de excelência tão reivindicada socialmente bem como na própria lei de criação dos Institutos Federais.

Por meio de editais para contratação de professores externos às instituições, observam-se um processo de heterogeneização da força de trabalho. A dualidade representada pela figura do professor substituto ou temporário, com tempo determinado de trabalho em oposição ao quadro permanente de concursados efetivos, se aprofunda com o surgimento do profissional contratado

para ser remunerado por meio de bolsa. Este é tratado pela instituição como se estivesse realizando um trabalho informal. Imagina-se que nem a instituição terá condições de exigir de um trabalhador nessas condições um trabalho com qualidade pedagógica, e muito menos este terá condições de investir na sua formação continuada, quando as condições de remuneração não passam do limite necessário à sobrevivência física. É curioso observar como tudo isso ocorre sob o patrocínio do Estado, a quem cabe zelar pela promoção das condições de igualdade no acesso ao trabalho e às ofertas de educação de qualidade para o conjunto da população.

Em linhas gerais, no que concerne à implementação da política do programa Bolsa-Formação, deve-se frisar, que embora o mesmo não tenha sido capaz de realizar a promessa do emprego conforme indica as estatísticas do IBGE⁵⁵ para anos da pesquisa⁵⁶, é possível afirmar, de acordo com as estatísticas apresentadas neste tópico, pela consolidação de um mercado de cursos no âmbito das redes privadas. Tanto em termos de captação de recursos, quando no número de matrículas – sobretudo nos cursos de qualificação profissional, observou-se que as redes privadas, em especial aquelas ligadas aos Serviços Nacionais de Aprendizagem, mas também universidades e escolas privadas, passaram a se organizar em função da venda de cursos para o Governo Federal.

No entanto, conforme assevera o estudo de Rodrigues (2017), tratou-se de uma forma de organização em que, sobretudo no âmbito do Sistema S, a própria avaliação realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, classificou como “ofertas de prateleiras”, uma vez que as mesmas não foram planejadas a partir de estudos de demandas dos setores produtivos locais, mas apenas da capacidade de oferta da entidade. O autor aponta ainda outros limites das ofertas realizadas no âmbito do SNA:

[...] Especialmente o SENAI e o SENAC, colocam-se como detentores das melhores práticas, reafirmando suas burocracias, afora a oferta de cursos com base nas grades e horários que atendiam aos requerimentos da gestão das unidades através de currículos replicáveis que exigiam uma base de conhecimentos prévios. Ao impor esses limites para a realização dos cursos e negar a efetiva história de vida das pessoas que os acessam, essas instituições se posicionam acima do interesse público e estabelecem processos que

⁵⁵ Entre os anos de 2011 e 2015 observou-se que as taxas de desemprego apuradas pelo IBGE, sofreram oscilações, as quais não coincidem com a elevação das matrículas na Educação Profissional no período pesquisado. 2011, 6%; 2012, 7,4%; 2013, 4,1%; 2014, 6,8% e 2015, 8,5%. (IBGE, 2016)

⁵⁶ Essa afirmação não ignora a demanda de pesquisas junto aos indivíduos participantes do programa com amostra nacional, porém consideramos tratar-se de uma política estruturante para a educação profissional no país, a qual reivindicava o atendimento de um mercado ocioso de mão de obra qualificada.

reforçam o histórico de exclusão social e de insucesso educativo que marca a trajetória dessas populações. (RODRIGUES, 2017, p. 290)

Deve-se ainda ressaltar, que se trata de um mercado com baixo ou nenhum risco do ponto de vista empresarial, visto que as transferências financeiras são realizadas e garantidas pelo próprio governo, mediante o quantitativo de indivíduos registrados nos cursos.

Por fim, convém reafirmar como o fizemos no título deste capítulo – e os dados analisados nos permitem dizer, que embora as reformas da educação profissional e o conjunto dos programas desenvolvidos desde a promulgação da LDB 9394/96, tenham sempre apresentado como exigência as demandas do que se denominou chamar de empregabilidade, ou seja o atendimento das necessidades do mercado de trabalho, ficou evidenciado que por mais competências que apresente o trabalhador, por mais empregável que ele seja do ponto de vista do seu portfólio de qualificações, esse mesmo mercado não tem capacidade para absorvê-lo, ou pelo menos não a totalidade dos indivíduos qualificados.

Por outro lado verificamos que a lógica de desenvolvimento das iniciativas de qualificação e formação profissional, desde o Planfor, passando pelo PNQ até o Pronatec, as quais primavam/primam pelas parcerias público-privadas, creditando às instituições privadas a maior eficiência nas ofertas de qualificação para empregabilidade – em que pese as diferenças qualitativas entre elas, permite-nos inferir pelo surgimento e mais recentemente pela consolidação de um verdadeiro mercado privado de cursos “profissionalizantes”, através dos quais o fundo público canaliza recursos financeiros para uma variada gama de instituições, muitas das quais desprovidas do necessário *know how* em Educação Profissional.

Deduz-se desse modo que a implementação de programa da mesma natureza, só se realiza porque atendem necessidades, primeiro do mercado, que tudo transforma em mercadoria e, portanto, da demanda de geração da mais-valia própria do capitalismo e segundo, da necessidade de legitimação de um Estado, cujos níveis de desigualdades na distribuição da riqueza, carece da criação de mecanismos políticos, que ao mesmo tempo se preste a simulacros de atendimento educacional, como também da transferência da culpabilidade para o plano individual, visto que no plano coletivo o sistema vigente não oferece qualquer possibilidade de inclusão efetiva dos sujeitos na sociedade e no mercado.

CAPÍTULO 4 – O FINANCIAMENTO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A partir do estabelecimento do Financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica como a principal categoria de análise do presente estudo, objetiva-se a investigação das lógicas que constituem as políticas de financiamento desta modalidade educacional pelo Governo Federal bem como as tendências observadas no período de 2009 a 2016.

Para tanto delimitamos como objeto do presente estudo, a análise do financiamento público através de programas governamentais de Educação Profissional, os quais, conforme visto no capítulo anterior se dão em paralelo as ofertas orgânicas da Rede Pública Federal, com importantes implicações para o conjunto da EP brasileira. Neste capítulo será realizada a análise do financiamento via Fundo Público, da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica situados entre os anos de 2009 e 2016. Contudo na primeira parte do capítulo serão apresentados a totalidade das transferências financeiras para as Instituições da referida Rede, desde o ano de 1996, quando a mesma ainda era denominada Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, formada pelos Cefet's, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais.

A explicitação do contexto anterior a criação da atual Rede Federal de EPCT, se constitui como referencial para a apreensão da dinâmica quantitativa do período posterior ao processo de sua reestruturação. Ao proceder tal recorte temporal do objeto analisado, imagina-se factível a apreensão do movimento que constitui as lógicas e tendências do financiamento da Educação Profissional na Rede Federal e no país, a partir de uma dada orientação do Estado, enquanto totalidade que expressa um ou mais modelos de ofertas educacionais para a modalidade.

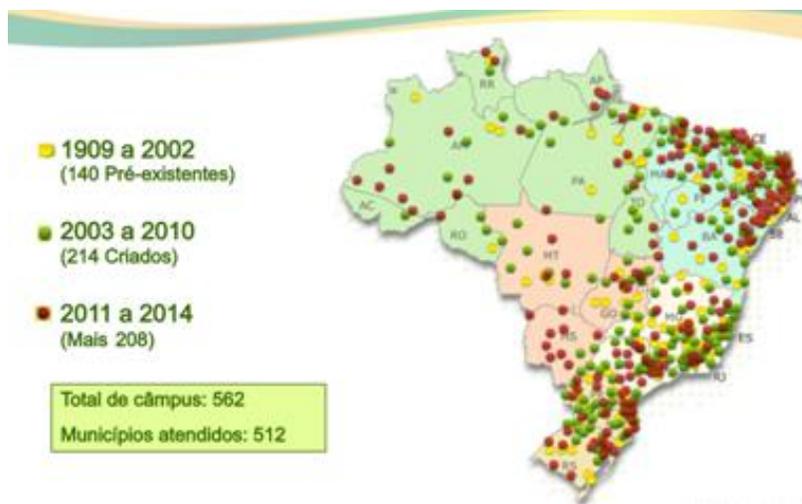
Afinal, qual tem sido o papel desempenhado pelo Fundo Público no tocante a questão em tela? O financiamento público da Rede Pública de EPCT estaria como assinala Oliveira (1988) articulado à necessidade de reprodução da força de trabalho e logo da criação das condições de reprodução do capital? Afinal conforme o mesmo autor, seria em razão do fato de que o fundo público é o ente que agiliza a circulação do capital, ou dito de outro modo, que este não se reproduz adequadamente sem o auxílio do fundo público?

4.1 – O financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010) assistiu-se um intenso movimento no campo das políticas para a Educação Profissional e Tecnológica. No segundo mandato deu-se a criação, por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

A nova rede foi formada a partir da estrutura da educação profissional e tecnológica federal então existente, que compreendia os Centros Federais de Educação Tecnológica, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades, a Escola Técnica Federal de Palmas e o Colégio Pedro II. A figura 4.1 apresenta a distribuição das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Figura 4.1 – Mapa das Instituições que compõem a RFEPCT



Fonte: MEC (2015)

Essa mesma lei determinou a mudança de institucionalidade da quase totalidade dessas instituições, que passaram a denominar-se Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Apenas os Centros Federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais e do Rio de Janeiro⁵⁷, além do Colégio Pedro II e UTFPR mantiveram suas antigas estruturas legais e respectivas denominações. Foram criados 38 Institutos Federais, com capilaridade em todo o território nacional, conforme se observa na figura 4.1 bem como no quadro 4.1⁵⁸.

Quadro 4.1 – Instituições integrantes da Rede Federal de EPCT

Instituição	Sede Administrativa
Instituto Federal do Acre	Rio Branco
Instituto Federal de Alagoas	Maceió
Instituto Federal do Amapá	Macapá
Instituto Federal do Amazonas	Manaus
Instituto Federal da Bahia	Salvador
Instituto Federal Baiano	Salvador
Instituto Federal de Brasília	Brasília
Instituto Federal do Ceará	Fortaleza
Instituto Federal do Espírito Santo	Vitória
Instituto Federal de Goiás	Goiânia
Instituto Federal Goiano	Goiânia
Instituto Federal do Maranhão	São Luís
Instituto Federal de Minas Gerais	Belo Horizonte
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	Montes Claros
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	Juiz de Fora
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	Pouso Alegre
Instituto Federal do Triângulo Mineiro	Uberaba
Instituto Federal de Mato Grosso	Cuiabá
Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	Campo Grande
Instituto Federal do Pará	Belém
Instituto Federal da Paraíba	João Pessoa
Instituto Federal de Pernambuco	Recife
Instituto Federal do Sertão Pernambucano	Petrolina
Instituto Federal do Piauí	Teresina
Instituto Federal do Paraná	Curitiba
Instituto Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Instituto Federal Fluminense	Campos dos Goytacazes
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Natal
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Bento Gonçalves
Instituto Federal Farroupilha	Santa Maria
Instituto Federal Sul-rio-grandense	Pelotas
Instituto Federal de Rondônia	Porto Velho
Instituto Federal de Roraima	Boa Vista
Instituto Federal de Santa Catarina	Florianópolis
Instituto Federal Catarinense	Blumenau

⁵⁷ Inspirados no projeto da UTFPR, os Cefets do Rio de Janeiro e de Minas Gerais pretendiam transformar-se em Universidades Tecnológicas Federais, razão pela qual não aceitaram sujeitar-se à nova institucionalidade dos Institutos Federais.

⁵⁸ No apêndice I, apresenta-se um quadro com a composição da Rede Federal de EPCT por Instituição e Campus/Unidade.

Instituto Federal de São Paulo	São Paulo
Instituto Federal de Sergipe	Aracaju
Instituto Federal do Tocantins	Palmas
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Curitiba
Colégio Pedro II	Rio de Janeiro
Centro Federal de Educação Tecnológica do RJ	Rio de Janeiro
Centro Federal de Educação Tecnológica de MG	Belo Horizonte

Fonte: (Brasil, 2008)

Os objetivos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, foram fixados no artigo 7º da referida lei:

I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

VI - ministrar em nível de educação superior:

a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;

d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Deve-se pontuar, que para além da liberdade de atuação no Ensino Superior e na Pós-graduação *stricto sensu*, outro aspecto que aproxima a nova institucionalidade da Rede Federal de EPCT do perfil universitário, diz respeito à autonomia conferida pela Lei nº 11.892/2008, a qual no seu artigo 1º, parágrafo único, assegura que todas das Instituições integrantes da Rede “possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar [...]”. (Brasil, 2008). Contudo, há que se relativizar o significado da autonomia das Instituições da Rede Federal, em relação à autonomia universitária, devido ao fato de aquela constituir uma Rede, submetida por lei à Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação enquanto as Universidades Federais desfrutam de efetiva autonomia, garantida pela Constituição Federal de 1988.

No documento “*Um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepções e diretrizes*” (Brasil, 2010), o advento dos Institutos Federais é apresentado como uma nova fase para a educação profissional e tecnológica do país. O texto oficial, afirma que essa nova institucionalidade da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – (RFEPCT), se constitui como parte de um projeto de enfrentamento das desigualdades estruturais tão marcantes na sociedade brasileira,

Nesse sentido, os Institutos Federais devem ser considerados bem público e, como tal, pensados em função da sociedade como um todo na perspectiva de sua transformação. Os Institutos Federais respondem à necessidade da institucionalização definitiva da educação profissional e tecnológica como política pública. (Brasil, 2010, p. 19).

Desse modo, segundo o texto, os IFs concebidos como política pública buscaria romper com a lógica funcionalista da educação profissional brasileira, historicamente organizada em função da acumulação do capital. Embora reconheça a legitimidade de uma atuação voltada à formação de recursos humanos necessários ao desenvolvimento econômico, os Institutos Federais deveriam assumir importante papel social, tendo em vista alcançar importantes parcelas da população excluídas das oportunidades de desenvolvimento socioeconômico.

O papel que está previsto para os Institutos Federais é garantir a perenidade das ações que visem a incorporar, antes de tudo, setores sociais que historicamente foram alijados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil, o que legitima e justifica a importância de sua natureza pública e afirma uma educação profissional e tecnológica

como instrumento realmente vigoroso na construção e resgate da cidadania e da transformação social. (Idem, p. 21).

Considera-se de fato, que o modelo da nova institucionalidade conferida legalmente à nova Rede Federal, apresenta potencial de mudança em relação à identidade histórica da Educação Profissional no Brasil, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho. Já no primeiro objetivo estabelecido no artigo 7º, se evidencia a priorização de um tipo de formação – de currículo integrado, que rompe com uma perspectiva conservadora tão marcante na formação da classe trabalhadora brasileira, qual seja a focalização no preparo técnico-operacional do futuro trabalhador, que desconsidera às demais dimensões e necessidades objetivas e subjetivas do ser humano.

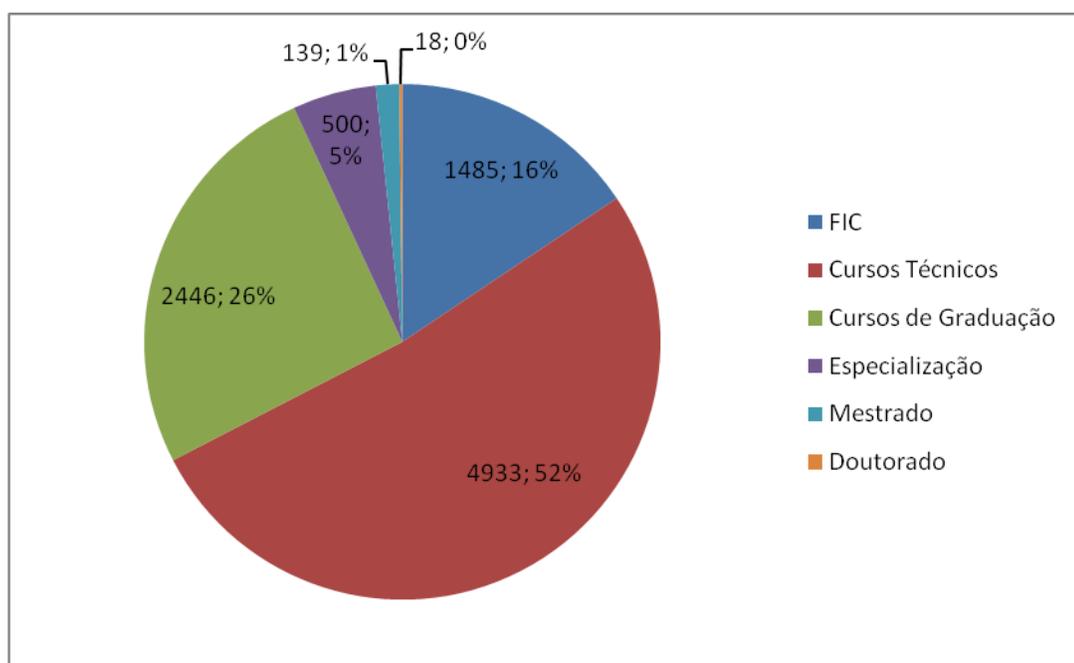
Igualmente relevante para a afirmação da nova identidade institucional da Rede, e que aponta para possibilidades de uma guinada radical no sentido do seu papel social e do seu potencial transformador, diz respeito precisamente à incorporação dos sujeitos da Educação de Jovens e Adultos, historicamente excluídos das oportunidades de escolarização e da formação profissional. Nesse sentido, a Rede Federal deve ser vista com extraordinária capacidade de efetivação de novas propostas político-pedagógico-curriculares em vista da construção de um novo paradigma de formação na EJA, tendo em vista romper com a histórica identificação dessa modalidade, tais como a precariedade, o paralelismo no atendimento e a descontinuidade das ofertas.

Uma das estratégias concebidas no Projeto dos IFs tendo em vista seu papel social, tem a ver com a sua distribuição por todo o território nacional, com presença nas cidades-polo de cada microrregião do país. O pressuposto segundo o documento mencionado, seria uma forte atuação na perspectiva do desenvolvimento regional e local, que é condicionado pelo domínio e pela produção do conhecimento científico e cultural. Nesse sentido, mesmo as regiões mais atrasadas do ponto de vista do desenvolvimento econômico, poderiam por meio da ação dos IFs vislumbrar possibilidade de exploração do seu potencial econômico, de sua vocação produtiva.

Assim, cada Instituto Federal deve ter a agilidade para conhecer a região em que está inserido e responder mais efetivamente aos anseios dessa sociedade, com a temperança necessária quando da definição de suas políticas para que seja verdadeiramente instituição alavancadora de desenvolvimento com inclusão social e distribuição de renda. (Ibidem, p. 23).

Para assegurar a manutenção das ofertas de cursos técnicos integrados à educação profissional de nível médio nos Institutos Federais, e evitar a sua transformação numa instituição de perfil exclusivamente universitário, a lei 11.892/2008, determinou no seu 8º artigo, a reserva de pelo menos 50% das vagas para os jovens egressos do ensino fundamental e ao público da educação de jovens e adultos. Nesse mesmo artigo consta a obrigatoriedade de que 20% das vagas sejam direcionadas para os cursos de formação de professores em nível de licenciatura e de programas especiais. O gráfico 4.1 apresenta a distribuição dos cursos ofertados na Rede Federal de EPCT no ano de 2014.

Gráfico 4.1 – Distribuição de cursos ofertados na RFEPCCT



Fonte: (Andrade, 2014)

Em estudo recente de Andrade (2014), conforme mostrado no gráfico 4.1, revela o alcance de 52% das matrículas em cursos técnicos de nível médio, o que significaria o cumprimento do dispositivo legal, embora neste percentual estejam incluídos os cursos técnicos subsequentes, portanto, para egressos do ensino médio e concomitante, quando a referida lei determina a priorização a cursos de currículo integrado. Segundo o Censo da Educação Básica de 2015 (Inep, 2015), neste ano as matrículas nos cursos subsequentes foram numericamente

superiores aos cursos de currículo integrado. Das 324.783 matrículas em cursos técnicos, 152.309 ou 47% foram em cursos subsequentes, 142.863 ou 44% foram em cursos de currículo integrado e 29.611 ou 9% foram em cursos concomitante. De todo modo, os dados do referido gráfico, apresentam uma atuação bastante diversificada nos diversos níveis de formação, em conformidade com o estabelecido nos objetivos da referida lei.

4.2 – Recursos financeiros aplicados nas Instituições Federais de EPT: 1996-2016

Os recursos financeiros direcionados às instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica estão registrados nos bancos de dados da Execução Orçamentária da União, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Via de regra esses recursos classificam-se em: a) recursos do Tesouro Nacional, oriundos de fontes governamentais decorrentes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições; b) Recursos próprios, ou seja, diretamente arrecadados pelas instituições, por meio da execução de convênios e/ou contratos com outros organismos públicos ou privados. (Amaral, 2003).

Os grandes blocos de despesas compreendem a totalidade do orçamento da Rede Federal de EPCT. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2016), em relação às categorias econômicas, tanto as receitas quanto às despesas são classificadas em duas: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são aquelas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital, enquanto as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital.

De acordo com a referida publicação os grandes blocos de despesas são constituídos por seis grupos em relação à natureza das despesas:

1 - Pessoal e Encargos Sociais: Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza,

bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

2 - Juros e Encargos da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 - Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 – Investimentos: Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões Financeiras: Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

6 - Amortização da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. (Brasil, 2016, p. 63)

A tabela 4.1 apresenta os recursos aplicados na Rede Pública Federal de EPCT, referentes ao conjunto dos grandes blocos de despesas entre os anos de 1996 e 2016 com todas as fontes de receitas.

Tabela 4.1 – Recursos das Instituições Federais de EPCT, grandes blocos de despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em milhares de reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Total
1996	1.470.390,00	322.657,00	94.650,00	996,00	1.888.694,00
1997	2.086.028,00	449.918,00	28.949,00	171,00	2.565.068,00

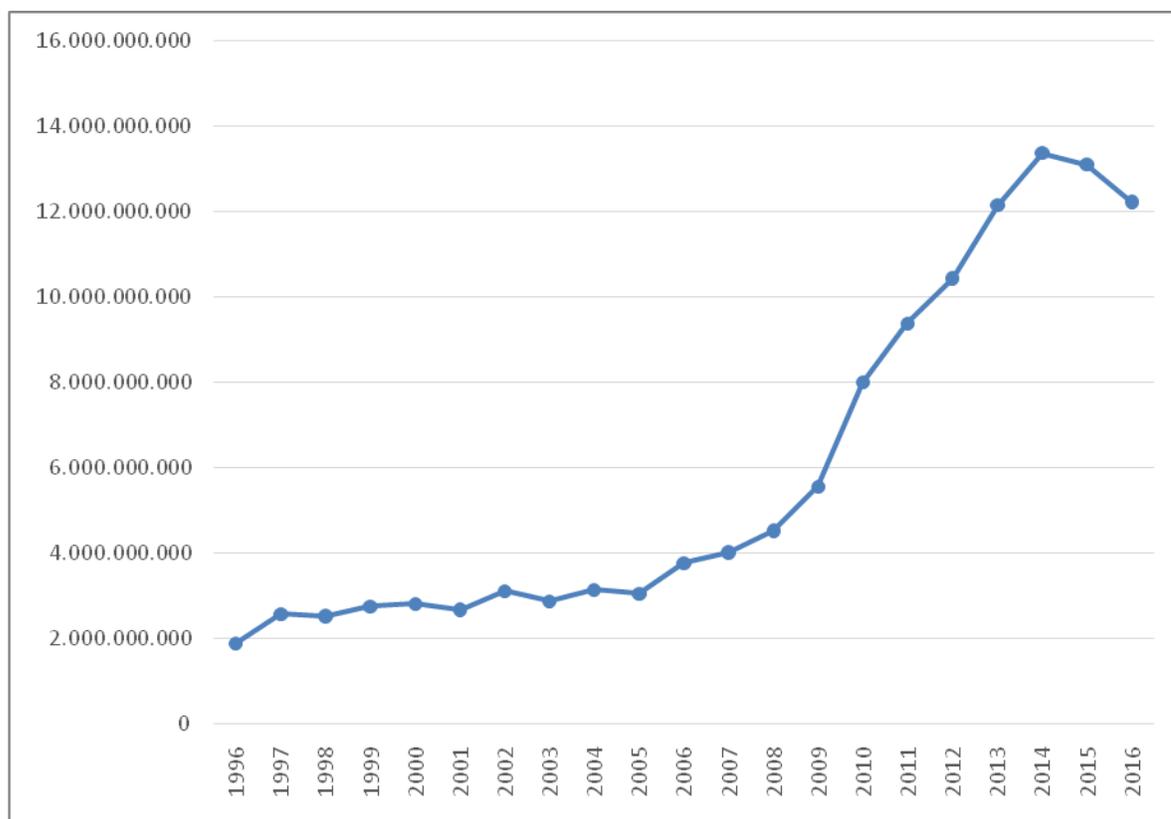
1998	2.034.740,00	428.479,00	61.994,00	714,00	2.525.928,00
1999	2.280.312,00	442.774,00	34.309,00	-	2.757.397,00
2000	2.318.935,00	450.646,00	33.628,00	-	2.803.210,00
2001	2.207.559,00	432.697,00	28.489,00	-	2.668.746,00
2002	2.684.461,00	401.277,00	30.493,00	-	3.116.232,00
2003	2.458.001,00	373.447,00	37.855,00	242,00	2.869.305,00
2004	2.637.597,00	447.361,00	48.712,00	-	3.133.671,00
2005	2.458.025,00	503.910,00	93.802,00	-	3.055.738,00
2006	3.148.529,00	537.192,00	81.535,00	-	3.767.256,00
2007	3.332.715,00	557.264,00	134.398,00	-	4.024.378,00
2008	3.664.842,00	717.713,00	145.868,00	-	4.528.423,00
2009	4.476.411,00	865.533,00	222.398,00	-	5.564.343,00
2010	5.392.019,00	1.461.116,00	1.153.548,00	-	8.006.684,00
2011	5.996.559,00	1.886.347,00	1.504.508,00	-	9.387.415,00
2012	6.653.487,00	2.229.082,00	1.566.827,00	890,00	10.450.287,00
2013	7.755.232,00	2.697.686,00	1.713.681,00	1.418,00	12.168.018,00
2014	9.023.357,00	2.868.081,00	1.470.462,00	19.645,00	13.381.546,00
2015	10.303.491,00	2.441.862,00	363.467,00	1.668,00	13.110.490,00
2016	9.519.488,00	2.516.570,00	202.631,00	-	12.238.690,00

Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

Conforme se verifica na tabela 4.1 e nos quatro gráficos subsequentes, os grandes blocos de despesas do presente estudo não contemplam os grupos de Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida, uma vez que não há na execução orçamentária do conjunto das Instituições Federais de ECPT qualquer registro de despesas relacionadas a tais grupos.

O gráfico 4.2 mostra a evolução da totalidade das despesas das Instituições Federais de EPCT, computadas todas as fontes de receitas, entre os anos de 1996 e 2016.

Gráfico 4.2 – Evolução dos recursos das Instituições Federais de EPCT, total das despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)



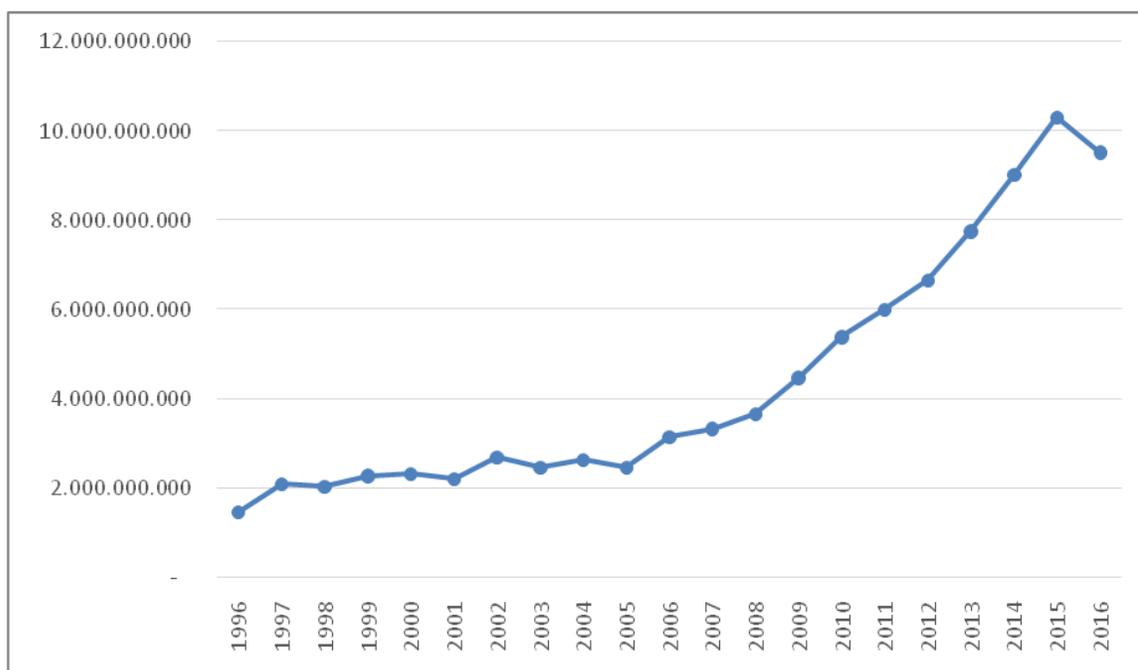
Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

O gráfico 4.2 apresenta uma visão panorâmica da evolução da aplicação dos recursos no conjunto das Instituições Federais de EPCT. A totalidade dos recursos registrados em todos os blocos de despesas indica de fato um extraordinário movimento do aumento do gasto público com o conjunto das instituições, saindo de 1,8 bilhões de reais em 1996 e registrando seu auge em 2014 com 13,3 bilhões de reais, o que significa um crescimento de 7,4 vezes no período. A partir de 2015 observa-se um movimento de redução desses recursos, tendência confirmada em 2016 quando foram aplicados 12 bilhões de reais na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

A seguir serão analisados separadamente cada bloco de despesas constituintes do orçamento do conjunto das Instituições. O gráfico 4.3 apresenta a evolução das despesas da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (1996-2008) e da Rede Federal de Educação

Profissional, Científica e Tecnológica referente aos recursos aplicados com Pessoal e Encargos Sociais para o período entre 2009 e 2016.

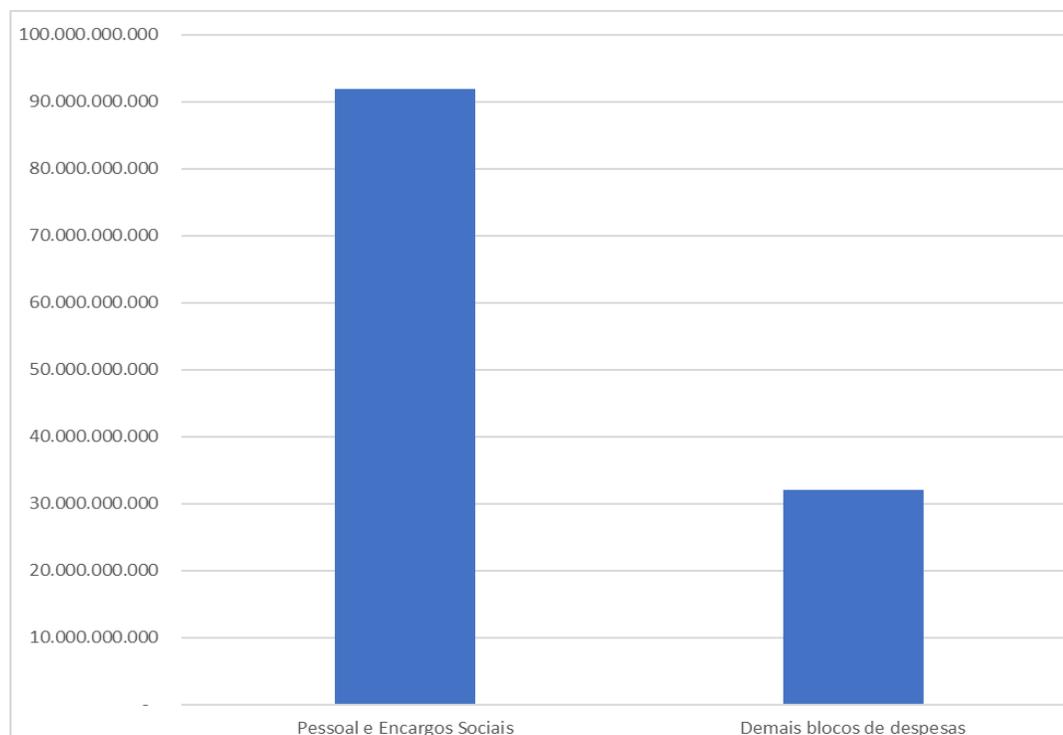
Gráfico 4.3 – Evolução dos recursos da RFEPT e da RFEPCT referente aos recursos aplicados com Pessoal e Encargos Sociais (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – (IPCA)



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A análise da tabela 4.1 e do gráfico 4.3 revela um primeiro aspecto fundamental para a compreensão da aplicação dos recursos financeiros ao longo de toda a série histórica na RFEPT e RFEPCT, qual seja o *quantum* de recursos registrados no bloco de despesas de Pessoal e Encargos Sociais. A soma dos recursos aplicados nesse bloco ao longo intervalo da pesquisa revela que 74% dos recursos de toda a Rede Federal foram direcionados para o pagamento de salários de docentes e pessoal técnico-administrativo, ou seja, a cada 10 reais do orçamento do conjunto das instituições, 7,4 foram registrados neste bloco de despesas, conforme mostra o gráfico 4.4.

Gráfico 4.4 – Recursos aplicados em Pessoal e Encargos Sociais e Demais Blocos de Despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)



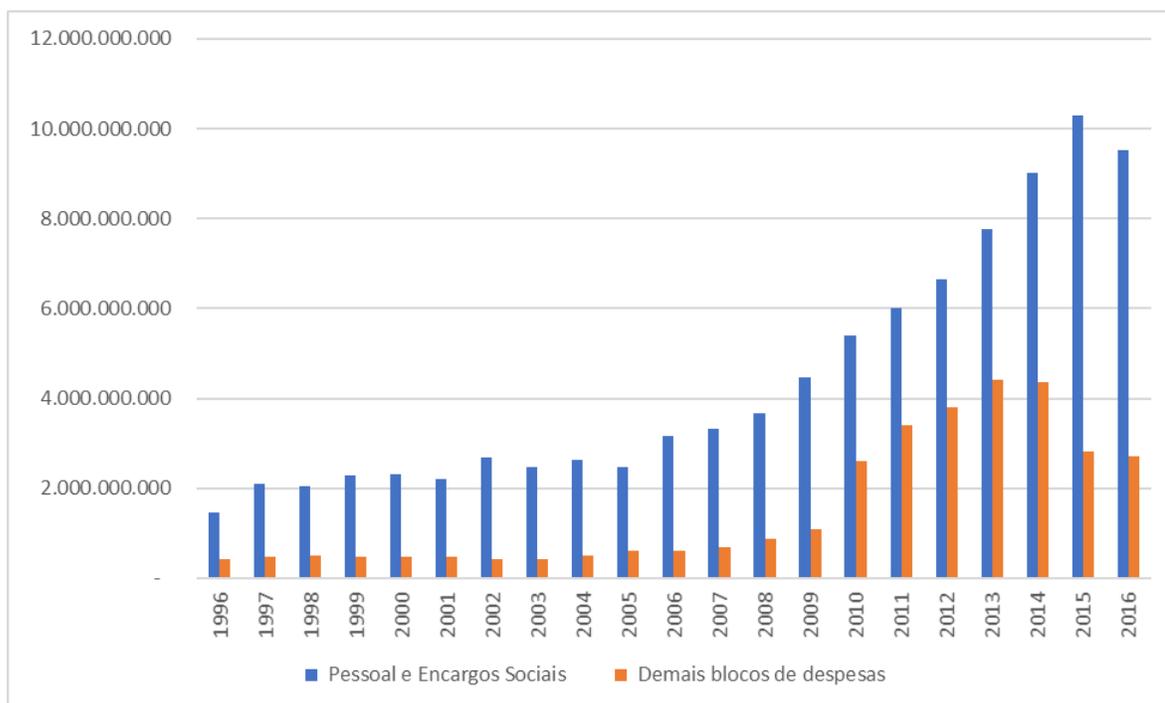
Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

Deve-se atentar para o fato de que uma fração expressiva dos trabalhadores das instituições, ou seja, a maior parte da mão de obra ligada aos setores de vigilância, segurança, manutenção, recepção, transporte, reprografia, copeiragem e limpeza são constituídos por terceirizados e são registrados no bloco de Outras Despesas Correntes. Verifica-se ainda, nas instituições criadas antes do processo de reestruturação da Rede, a existência de pessoal efetivo relacionados às áreas supracitadas que, no entanto, vão reduzindo gradualmente, uma vez que após a aposentadoria são substituídos por terceirizados. A contratação indireta de pessoal pelas instituições federais, se deu a partir da promulgação do Decreto nº 2.271 de 7 de julho de 1997, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Desde então o quantitativo de pessoal efetivado por concurso público dessas áreas presentes no serviço público vem reduzindo a cada ano.

Convém assinalar, em que pese a economicidade ensejada em favor do Estado pelo processo de terceirização conforme relatado anteriormente, é nítida a consolidação de uma dualidade estrutural nas instituições, pela existência de dois grupos distintos de trabalhadores. O primeiro formado por servidores públicos efetivos com garantias de permanência e ascensão no serviço público por meio de planos de carreiras, enquanto o segundo grupo é formado por trabalhadores com condições críticas de ocupação, com muito baixo nível de remuneração, alto nível de rotatividade, jornadas extenuantes e com baixa expectativa de progressão funcional. Reproduz-se desse modo, no seio das instituições federais de educação profissional e tecnológica a lógica hegemônica no contexto da reestruturação produtiva, assinalado por Harvey (2014), conforme discutido no segundo capítulo deste trabalho.

O gráfico 4.5 apresenta a dinâmica orçamentária do bloco de Pessoal e Encargos Sociais versus a totalidade dos demais blocos de despesas da RFEPT e da RFEPCT entre os anos de 1996 e 2016.

Gráfico 4.5 – Dinâmica dos recursos aplicados em Pessoal e Encargos Sociais e Demais Blocos de Despesas (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A dinâmica apresentada no gráfico 4.5, indica a existência de duas tendências em relação aos recursos aplicados no bloco de Pessoal e Encargos Sociais. Embora na totalidade apurada no gráfico 4.4 esse grupo represente 74% do total dos recursos, entre os anos de 1996 e 2009 essa diferença é ainda mais expressiva em favor do referido bloco. Nesse intervalo temporal, o menor percentual foi registrado em 1996 – primeiro ano da pesquisa, com 78% do total dos recursos aplicados. O pico da representatividade desse bloco no conjunto total das despesas ocorre nos anos de 2002 e 2003 com 86% de participação no total do orçamento anual.

A outra tendência verificada ao longo da pesquisa em relação à participação desse bloco de despesas, indica importante redução de sua participação no total dos recursos e compreende o período que vai de 2010 a 2014, registrando no primeiro ano 67%, recuando para 64% entre os anos de 2011, 2012 e 2013 e voltando ao patamar de 67% no último ano do período. Esse fenômeno da redução da representatividade do bloco de Pessoal e Encargos Sociais no total do orçamento anual da Rede ocorre como resultado da extraordinária elevação dos recursos do bloco de Investimentos, conforme se verifica na tabela 4.1. Com a brusca queda de recursos desse bloco de despesas em 2015 e 2016 e a implantação do mecanismo de certificação denominado Reconhecimento de Saberes e Competências – RSC para os docentes efetivos da Rede, verifica-se novamente a tendência anterior de maior participação do bloco de Pessoal e Encargos Sociais, chegando a representar em 79% em 2015 e 78% no último ano do total do orçamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Tem-se claro que a análise mais precisa da dinâmica dos recursos aplicados em pessoal e encargos sociais, demandaria um estudo exaustivo acerca da evolução das tabelas remuneratórias de docentes e técnico-administrativos das Instituições do conjunto da Rede. No entanto, optamos por apresentar apenas o quadro evolutivo referente à remuneração dos docentes portadores do título de Mestre, com remuneração de início de carreira entre os anos de 2002 e 2016, conforme explicitado na tabela 4.2 e no gráfico 4.6. O propósito nesse sentido é indicar o movimento da aplicação desses recursos para uma fração expressiva do quadro docente da Rede, como forma de representar o movimento geral do período analisado.

Tabela 4.2 – Evolução dos vencimentos de docentes mestres da RFEPT e da RFEPCT com Dedicção Exclusiva em início de carreira entre 2002 e 2016. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)⁵⁹

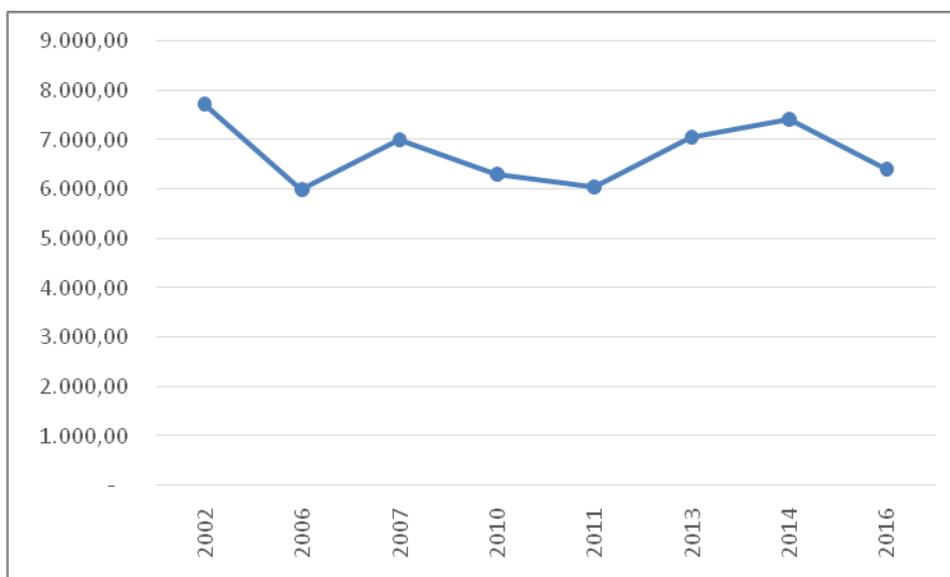
Ano	Vencimentos	Valores correntes corrigidos pelo IPCA 01/2017
2002	3.054,78	7.724,85
2006	3.227,29	5.994,17
2007	3.907,53	7.002,61
2010	4.094,25	6.301,88
2011	4.194,70	6.054,67
2013	5.466,55	7.048,65
2014	6.109,27	7.408,50
2016	6.273,01	6.416,30

Fonte: IFG, 2016; IFSC, 2014; IFCATARINENSE, 2013, IFMS, 2011; MEC, 2006.

A análise da dinâmica remuneratória dos docentes da RFEPT e da RFEPCT no período supramencionado, embora restrita ao plano ilustrativo, neste caso por uma subcategoria no interior do Plano de Carreira e Remuneração, qual seja os professores com titulação de Mestre em início de carreira com Dedicção Exclusiva, indica num primeiro momento que ao longo da gestão do Partido dos Trabalhadores, em que pese a ampliação do número de servidores públicos contratados em vista da expansão física da Rede, não teria sido implementada uma política efetiva de melhoria nas condições de remuneração do segmento docente.

Gráfico 4.6 - Evolução dos vencimentos de docentes mestres da RFEPT e da RFEPCT com Dedicção Exclusiva em início de carreira entre 2002 e 2016. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)

⁵⁹ Os valores informados nesta tabela foram obtidos em editais de concursos públicos para docentes efetivos em instituições da RFEPCT registrados no Diário Oficial da União e em relatório de remuneração do MEC (2006).



Fonte: IFG, 2016; IFSC, 2014; IFCATARINENSE, 2013, IFMS, 2011; MEC, 2006.

O movimento registrado no gráfico 4.6 indica mesmo uma importante queda na remuneração dos professores durante o primeiro governo Lula (2003-2006). A partir de então se verifica um movimento de oscilação que, contudo, ao final de 2016 indicaria uma sensível redução da ordem de 17% do último ano do governo petista em relação ao ano de 2002.

Deve-se, no entanto ressaltar, que a análise da evolução da remuneração dos servidores da RFEPT e da RFEPCT precisa considerar as modificações das regras de enquadramento, decorrentes das mudanças nos planos de carreira e salários. Como exemplo do que se afirma, tem-se que na antiga carreira do Magistério de 1º e 2º graus vigente no período anterior à reestruturação da referida Rede, os portadores de títulos *stricto sensu* iniciavam a carreira enquadrados em classes e níveis intermediários da carreira, enquanto os docentes portadores apenas de graduação ou especialização eram classificados nos níveis e classes iniciais da tabela de progressão.

Pelas regras atuais de enquadramento dos docentes na tabela remuneratória, dadas pela Lei nº 12.772 de 28 de dezembro de 2012, o portador de título *stricto sensu* deve começar sua trajetória como servidor da Rede, no nível mais básico da tabela – D101, de modo que somente após o cumprimento do Estágio Probatório poderá vislumbrar a promoção para a classe D301, que corresponde a oito anos de evolução na carreira de Professor do Ensino Básico, Técnico e

Tecnológico – EBTT. Nesse sentido, a instituição do Estágio Probatório como mecanismo de contenção das progressões para mestres e doutores no início da carreira, representa seguramente grande economicidade para o orçamento institucional, e por consequência a redução da remuneração docente nos últimos anos em relação às antigas regras de enquadramento.

No entanto, como parte de um movimento contraditório a já referida Lei nº 12.772/2012, estabeleceu um conjunto de procedimentos denominados de Reconhecimento de Saberes e Competências, que no âmbito discursivo tinha por objetivo a valorização das trajetórias acadêmicas e profissionais dos docentes. Tal mecanismo permite ao professor da EBTT portador de determinado título alçar à categoria posterior da respectiva titulação a partir da comprovação documental, conforme consta no Artigo 18 parágrafo 2º:

§ 2º A equivalência do RSC com a titulação acadêmica, exclusivamente para fins de percepção da RT, ocorrerá da seguinte forma:

I - diploma de graduação somado ao RSC-I equivalerá à titulação de especialização;

II - certificado de pós-graduação lato sensu somado ao RSC-II equivalerá a mestrado; e

III - titulação de mestre somada ao RSC-III equivalerá a doutorado.

Dito de outro modo, no âmbito da Rede Federal de EPCT, diversamente das Universidades Federais, parte expressiva dos docentes remunerados como doutores, mestres e especialistas, não são de fato portadores dos respectivos títulos, mas de certificação concedida internamente que os equiparam às respectivas titulações acadêmicas para fins remuneratórios.

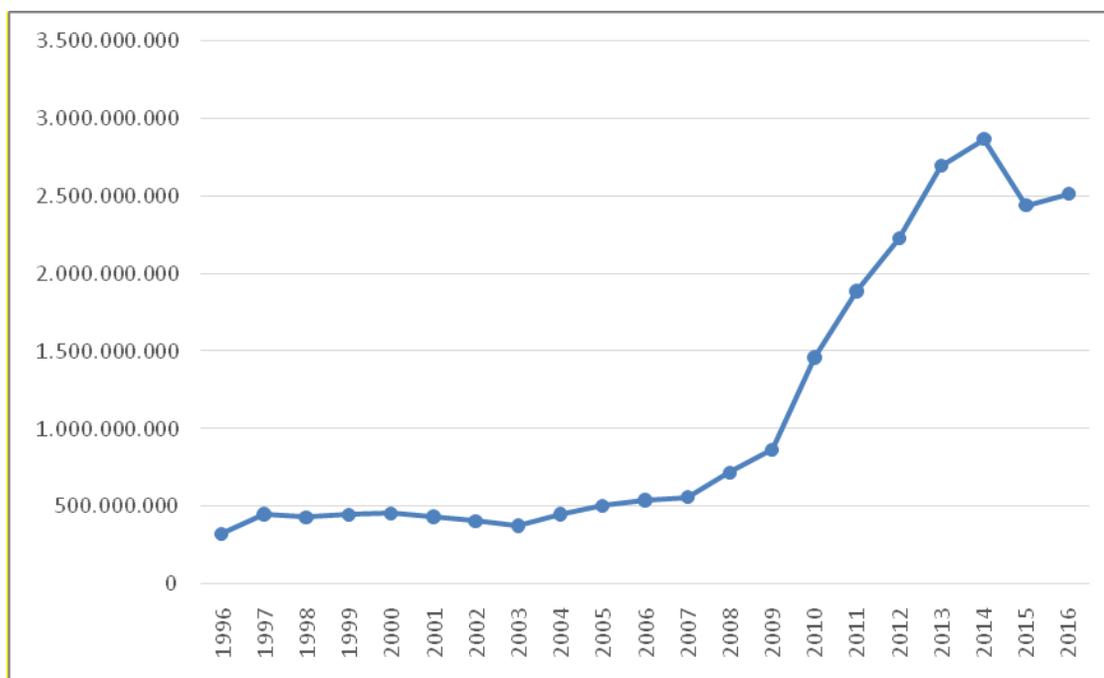
Com isso é possível afirmar, que o movimento mostrado no gráfico 4.6 seguramente não expressa uma realidade objetiva de desvalorização dos servidores docentes da RFEPCT. Por outro lado, embora não se tenha identificado levantamentos oficiais da participação dos servidores com RSC no total da folha de pagamento das Instituições, é possível inferir que a expansão dos recursos de Pessoal e Encargos Sociais nos últimos anos, conforme mostrado no gráfico 4.5, estão diretamente relacionados à implementação desse mecanismo de certificação. Outro fator que ajuda a explicar tal fenômeno é seguramente aumento do quadro de servidores docentes e técnico-administrativos em vista da última fase de expansão da Rede Federal de EPCT, além dos reajustes lineares parcelados, conforme estabelece a Lei nº 13.325 de 29 de julho de 2016, que, no entanto, não são capazes de repor as perdas inflacionárias dos últimos anos.

Ainda em relação à RSC é importante refletir quanto aos seus efeitos em médio e longo prazos para o desenvolvimento das Instituições. Se imediatamente a sua implementação implica no aumento dos recursos do bloco de Pessoal e Encargos Sociais, é possível inferir – ainda que não se possa mensurar, que em alguma medida tal política possa redundar na diminuição ou economia dos recursos para professores substitutos, uma vez que uma parcela do segmento docente poderá não se sentir devidamente estimulada a buscar a formação continuada em cursos *stricto sensu* uma vez que já é contemplada por uma matriz remuneratória correspondente ao nível anteriormente vislumbrado de titulação acadêmica.

Avalia-se, em que pese a tão demandada e necessária valorização dos docentes, que a implementação de uma política com tais características poderá comprometer o papel das Instituições da Rede no que diz respeito, sobretudo ao desenvolvimento da pesquisa científica e aplicada, que ao lado do ensino e da extensão deveriam constituir o tripé fundamental da construção da identidade institucional, sobretudo por se tratar de uma Rede Pública de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

O gráfico 4.7 revela a evolução dos recursos da Rede Federal de EPCT, referentes aos recursos aplicados em Outras Despesas Correntes – tais como água, energia, limpeza, segurança, vigilância, recepção, entre os anos de 1996 e 2016, com todas as fontes de receitas.

Gráfico 4.7 – Evolução dos recursos da RFEPT e da RFEPCT referente aos recursos aplicados com Outras Despesas Correntes (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA

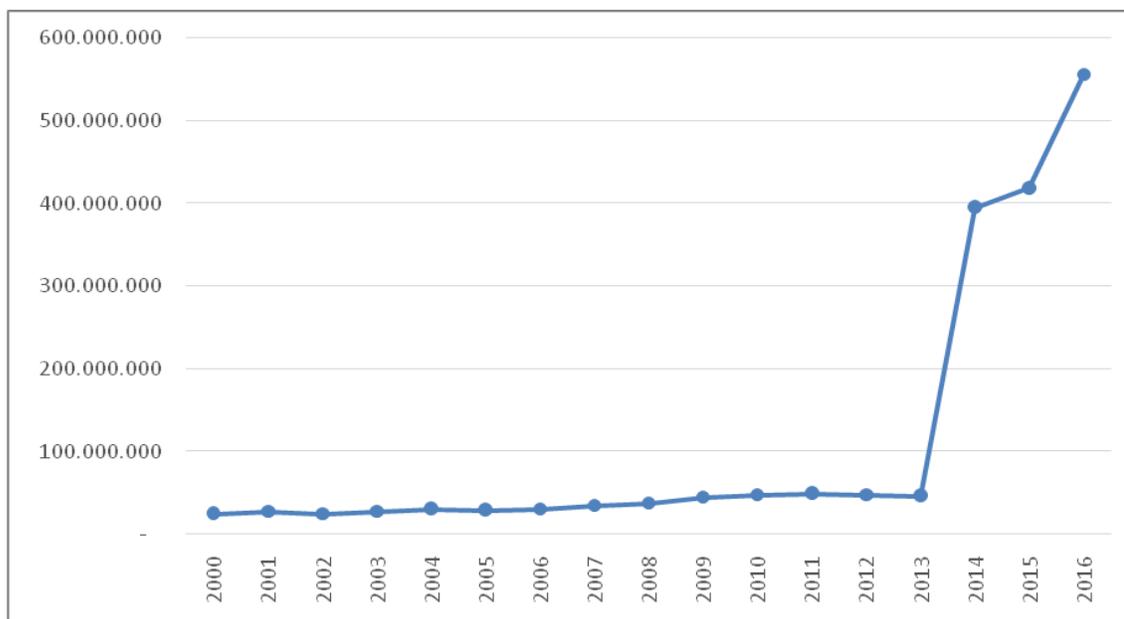


Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A dinâmica da aplicação de recursos no bloco de Outras Despesas Correntes demonstra que entre 1996 a 2005 o mesmo observou certa estabilidade com poucos avanços e ligeiros recuos na totalidade dos valores aplicados, registrando ao longo de 10 anos apenas 56% de ampliação. Contudo entre 2005 e 2014 esses recursos apresentaram um salto espetacular de 565% ou mais de 5,6 vezes do último em relação ao primeiro ano do período, saindo de 503,9 milhões para exponenciais 2,8 bilhões de reais.

Embora por razões de ordem técnica seja inviável a apresentação do completo detalhamento dos recursos aplicados no referido bloco, apresenta-se alguns dos elementos de despesas, afim de que se possa inclusive estabelecer relações entre este e o Bloco de Pessoal e Encargos Sociais. O gráfico 4.8 apresenta a evolução dos recursos aplicados em Proteção e Benefícios aos Trabalhadores da RFEPT e da RFEPCT entre os anos de 2000 e 2016.

Gráfico 4.8 – Evolução dos recursos de Proteção e Benefícios aos Trabalhadores RFEPT e da RFEPCT (2000-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



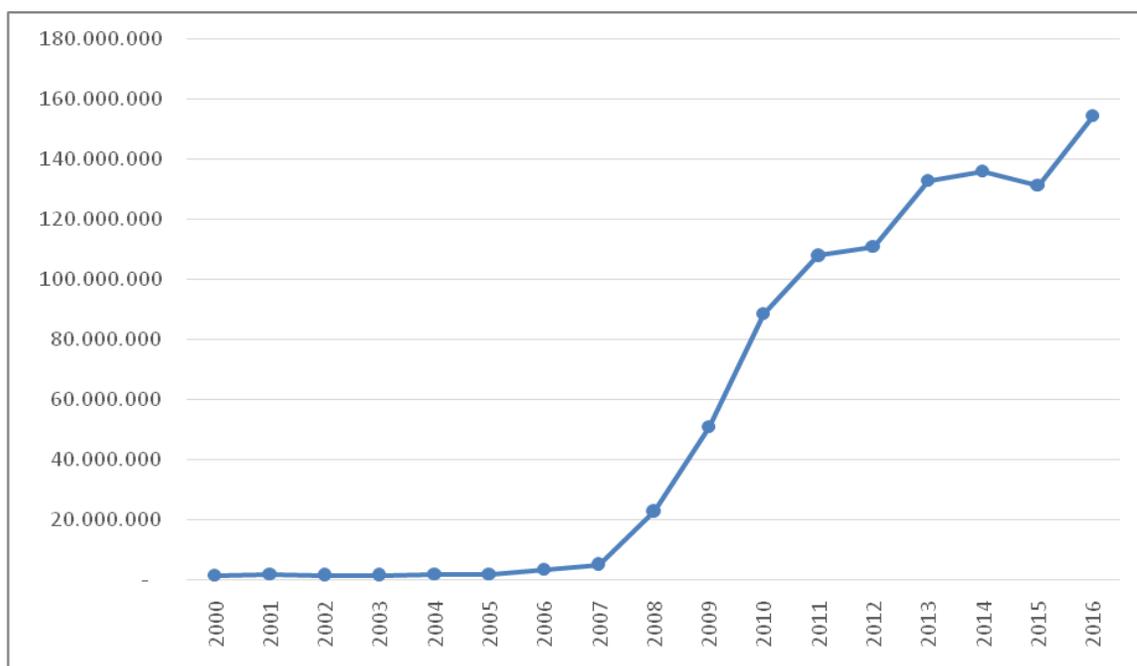
Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A evolução dos recursos de Proteção e Benefícios ao Trabalhador, conforme apresentado no gráfico acima, reúne três diferentes elementos de despesas, quais sejam: auxílio alimentação, auxílio transporte e assistência pré-escolar. Deve-se ressaltar que dentre estes, apenas o auxílio alimentação é aplicável a todos os servidores da Rede. Os demais são condicionados pela legislação ao cumprimento de determinadas exigências, o que resulta na não concessão de tais recursos à parte expressiva dos servidores.

Apresentação em bloco dos três elementos de despesas que constituem os recursos de Proteção e Benefícios ao Trabalhador, inviabiliza uma explicação mais consistente sobre a dinâmica desses recursos conforme apresentado no gráfico 4.8, o qual apresenta pouca variação entre os anos de 2000 e 2013 e posteriormente um brusco e enorme salto entre 2013 e 2016. Seguramente um dos fatores que explica tal ascendência a partir de 2013 foi o aumento do valor do auxílio alimentação, autorizado pela Portaria nº 619 de 26 de dezembro de 2012, a qual contempla a totalidade dos antigos e novos servidores contratados em vista do processo de expansão da Rede Federal de EPCT – por si só, outro fator de ampliação desse tipo de despesa.

O gráfico 4.9 apresenta a evolução dos recursos aplicados em Assistência Médica e Odontológica RFEPT e da RFEPT entre os anos de 2000 e 2016.

Gráfico 4.9 – Evolução dos recursos de Assistência Médica e Odontológica RFEPT e da RFEPT (2000-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA

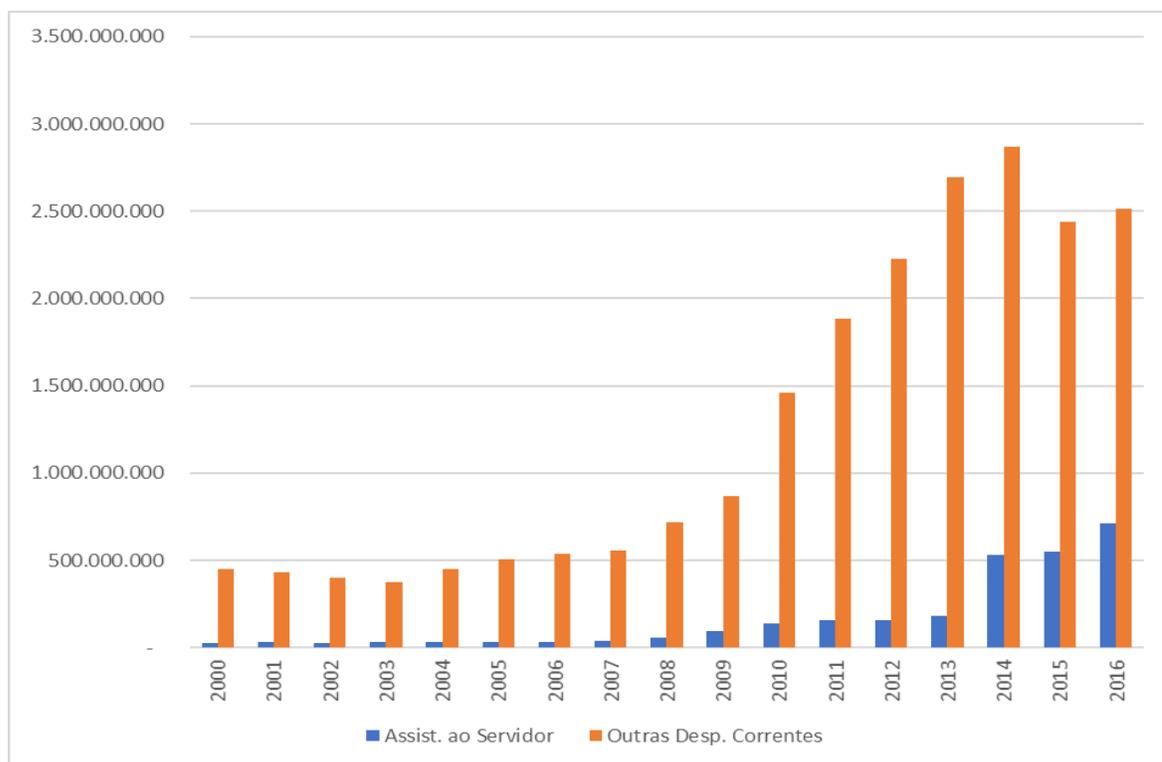


Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A dinâmica na aplicação de recursos em assistência médica e odontológica para o conjunto dos servidores da Rede Federal de EPCT, conforme se verifica no gráfico 4.9, revela um movimento irregular em relação a outros elementos de despesas já analisados. Primeiramente entre 2000 e 2005 observa-se um período de estabilidade, no qual são aplicados uma fração ínfima de recursos que no auge do período chega a 2 milhões de reais em 2004. A partir de 2005 esse elemento de despesa começa a ganhar mais representatividade do bloco de Outras Despesas Correntes, saindo de 1,9 milhões de reais em 2005 para 154 milhões de reais em 2016. Com isso tem-se um crescimento de 81 vezes no último ano em relação ao primeiro do período analisado.

O gráfico 4.10 mostra a evolução dos recursos de assistência ao servidor em relação ao total aplicado no bloco de despesas Outras Despesas Correntes.

Gráfico 4.10 – Evolução dos recursos de Assistência ao Servidor comparados ao conjunto do bloco de Outras Despesas Correntes RFEPT e da RFEPCT (2000-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

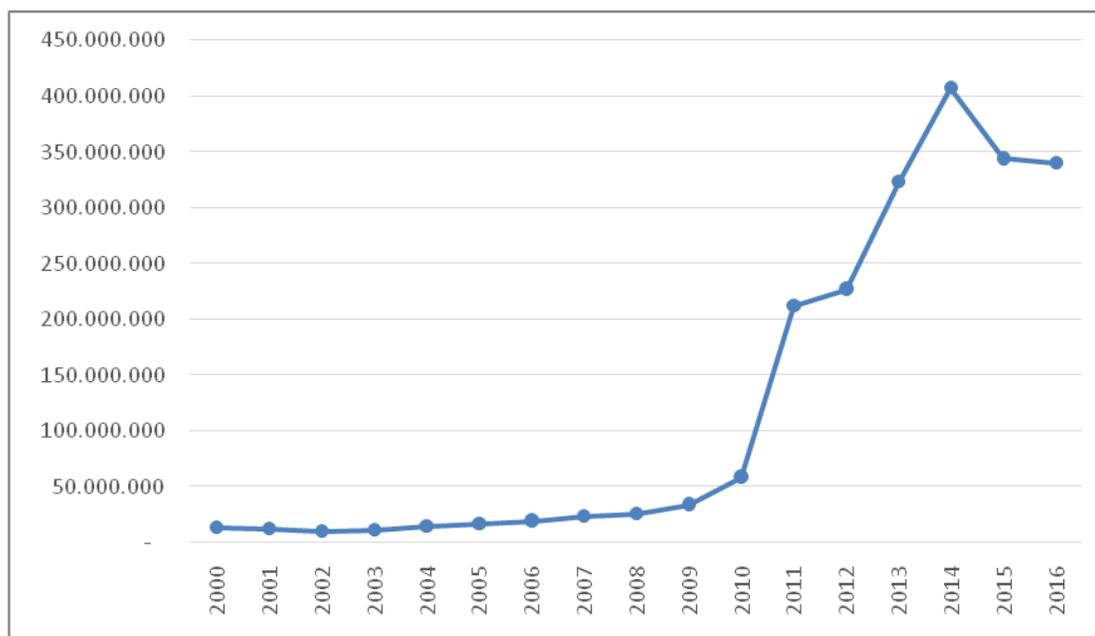
A categoria Assistência ao Servidor explicitada no gráfico 4.10 agrega os elementos de despesas de Proteção e Benefícios ao Trabalhador (auxílios transporte, pré-escolar e alimentação) somados aos recursos de assistência médica e odontológica. O propósito da elaboração desta categoria se explica pela necessidade de apreender a participação efetiva do total aplicado em assistência ao servidor no bloco de Outras Despesas Correntes. O total de recursos apurados para a Assistência ao Servidor entre os anos de 2000 e 2016, demonstram que 13% do total do referido bloco, ou 2,8 bilhões de reais, foram aplicados exclusivamente nesta categoria.

A partir desses dados é possível estabelecer comparações com o estudo realizado por Amaral (2003) para as Universidades Federais com cobertura entre os anos de 1990 e 2002. Os dados disponibilizados pelo estudo indicam que no último ano da pesquisa somente os recursos

aplicados na categoria Benefícios a Servidores (auxílio transporte, auxílio alimentação e auxílio pré-escolar) representaram 29% de todo o bloco de Outras Despesas Correntes. Segundo o autor, no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os reajustes lineares dos servidores públicos foram desativados, fazendo com que os benefícios passassem a atuar como salários indiretos.

Outro elemento de despesa computado no bloco de Outras Despesas Correntes, que ao longo do período entre 2000 e 2016 vai ganhando importância na totalidade dos recursos do referido bloco é a Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica. O gráfico 4.11 apresenta a evolução da aplicação dos recursos nessa categoria no período supramencionado.

Gráfico 4.11 – Evolução dos recursos de Assistência ao Estudante RFEPT e da RFEPT (2000-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



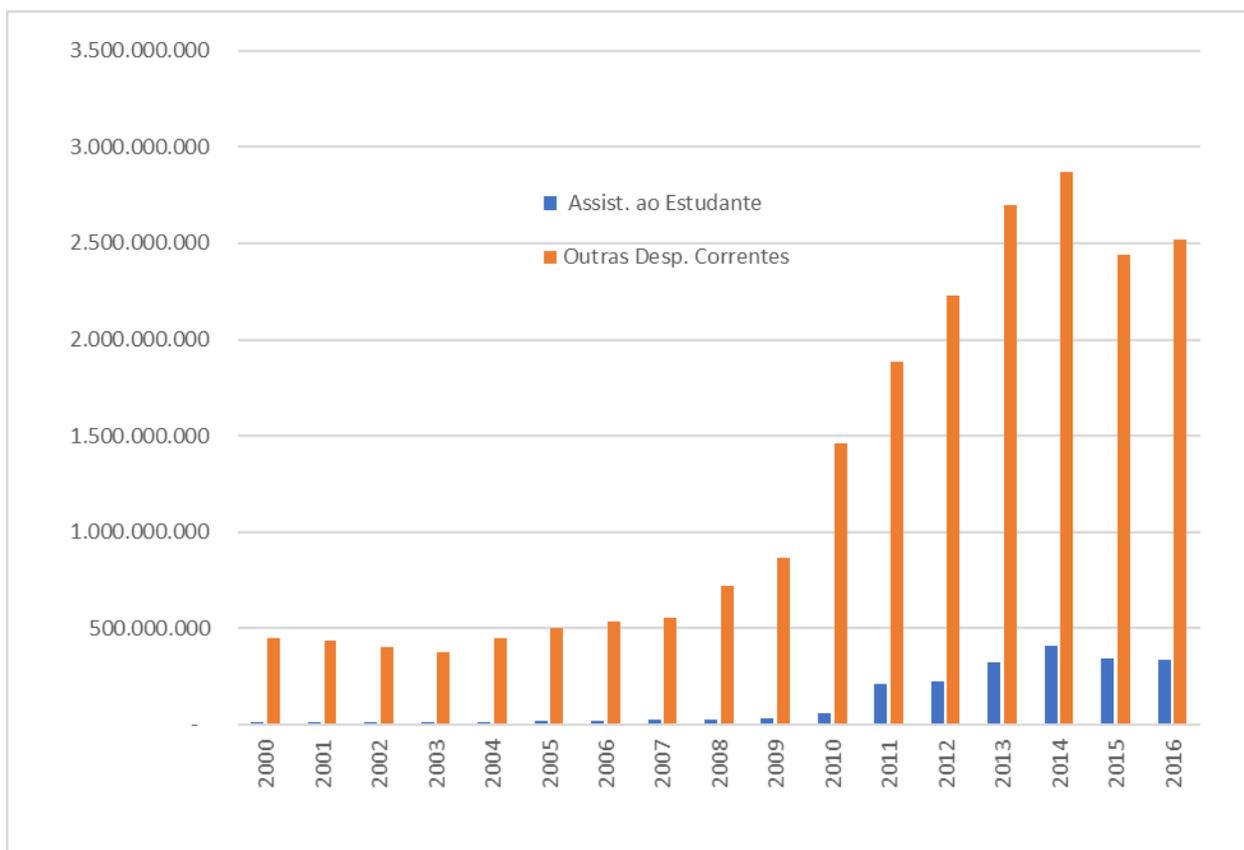
Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A dinâmica do gráfico 4.11 revela que entre 2000 e 2005 os recursos destinados à Assistência ao Estudante da EPT observam um período de estabilidade, com baixa representação

no total do bloco. A partir de 2006 verifica-se uma tendência de crescimento em ritmo moderado, partindo neste ano de 19,2 milhões e registrando em 2008, 25,9 milhões de reais. De 2009 a 2014 observa-se um salto gigantesco, saltando de 34,1 milhões no primeiro ano para 407,3 milhões de reais no último, crescendo, portanto, quase doze vezes em cinco anos. Em 2015, no contexto da crise financeira do Estado registrou-se um recuo de 14,9% em relação ao ano anterior e em 2016 ampliou-se tal redução para 16,6% em relação ao melhor ano da assistência estudantil da Educação Profissional, Científica e Tecnológica Federal – 2014.

O gráfico 4.12 apresenta a evolução da participação dos recursos destinados à Assistência ao Estudante da EPT em relação à totalidade dos recursos do bloco de Outras Despesas correntes entre os anos de 2000 e 2016.

Gráfico 4.12 – Evolução da participação dos recursos aplicados em Assistência ao Estudante RFEPT e da RFEPCCT em relação ao conjunto do bloco de Outras Despesas Correntes (2000-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

Conforme mostra o gráfico 4.12, ao longo do período analisado a Assistência ao Estudante da EPT passa ter maior participação no conjunto dos recursos aplicados no bloco de Outras Despesas Correntes. Em 2002, por exemplo, esse elemento de despesas representava apenas 3% do total do bloco. Em 2011 avança oito pontos percentuais de participação, com 11% do total. Em 2014, no melhor ano orçamentário da Rede Federal de EPCT, a Assistência ao Estudante da EPT salta para 14% de participação no total do bloco de Outras Despesas Correntes.

O aumento expressivo da participação da Assistência ao Estudante da EPT no conjunto dos recursos aplicados no referido bloco, se explica pela implementação de uma política efetiva de assistência estudantil pelo Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. Deve-se pontuar que a implementação dessa política, encontra-se respaldada pela Constituição Federal e pela LDB nº 9.394/1996, a qual no seu Artigo 3º inciso I assevera que o ensino deverá ser ministrado observando-se o princípio de igualdade de condições de acesso e permanência para todos os educandos.

Nesse sentido, de acordo com o supracitado Decreto, a política do Pnaes, tem por objetivo enfrentar o complexo quadro de desigualdades que se reproduz no interior das instituições educacionais do país, e que redundava historicamente em altas taxas de evasão escolar. Desse modo o programa está voltado ao atendimento de estudantes cuja renda familiar *per capita* não ultrapasse um salário mínimo e meio, os quais após a comprovação do cumprimento das exigências legais poderão ter acesso, inclusive de modo cumulativo aos seguintes benefícios: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esportes, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

O Decreto nº 7.234/2010 definiu que caberia a cada instituição federal a regulamentação do seu programa de assistência ao estudante, estabelecendo os critérios de concessão das diferentes formas de auxílio em vista do atendimento das especificidades de cada região ou perfil da respectiva comunidade acadêmica. Apresenta-se abaixo, a título de exemplo, os benefícios passíveis de concessão, conforme estabelecido no Programa de Assistência e Inclusão Social do Estudante – PAISE do Instituto Federal Baiano:

6.1.1 Residência Estudantil Consiste em viabilizar a permanência integral do estudante, oriundo de municípios distantes e/ou que tenha dificuldade de traslado diário, nas dependências da Residência Estudantil. Esta atenderá aos estudantes de ambos os sexos e, preferencialmente, aqueles adolescentes (entre 12 e 18 anos) em situação de vulnerabilidade social e baixa condição econômica [...] Aos residentes deverão ser asseguradas as três refeições diárias (café-da-manhã, almoço e jantar) enquanto permanecerem no campus. Os casos de discentes com necessidades educacionais específicas ou em situação de risco sociofamiliar também deverão ser considerados nos critérios de seleção para o programa.

6.1.2 Auxílio Moradia Consiste na concessão de valor financeiro, fixo e mensal de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), a estudantes oriundos de municípios distantes e/ou com dificuldade de traslado diário e que não tenham sido beneficiados com a Residência Estudantil. O estudante menor de idade que for contemplado precisará apresentar o Termo de Responsabilidade assinado pelos pais ou responsáveis.

6.1.3 Alimentação Estudantil Consiste na garantia das refeições diárias (café-da-manhã, almoço e jantar) durante o ano letivo para os estudantes matriculados nos cursos integrados e residentes, nos campi onde houver refeitório. Será facultada, à gestão de cada campus, a oferta deste benefício aos discentes dos demais cursos, verificada a disponibilidade orçamentária e financeira.

6.1.4 Auxílio Alimentação Consiste na concessão de repasse financeiro de valor fixo e mensal de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) ao estudante para custear as despesas com alimentação durante o período letivo. Este programa será executado, preferencialmente, nos campi onde não houver refeitório.

6.1.5. Auxílio Transporte Consiste na concessão de auxílio financeiro de valor fixo e mensal de R\$ 100,00 (cem reais) ao estudante, para custear as despesas com transporte para garantir o traslado de ida e retorno ao campus, durante o período letivo. Este auxílio não poderá ser concedido ao educando que já está inserido em outro programa similar, por exemplo: transporte ou vale transporte disponibilizado pelas prefeituras.

6.1.6 Auxílio Material Acadêmico Consiste na concessão de repasse financeiro único anual, no valor fixo de R\$ 50,00 (cinquenta reais), ao estudante, para custear as despesas com material acadêmico. A solicitação deverá ser feita no início de cada período letivo, podendo o auxílio ser cumulativo com qualquer outro.

6.1.7 Auxílio Uniforme Consiste na concessão de repasse financeiro único anual, no valor fixo de R\$ 100,00 (cem reais), ao estudante para custear as despesas com uniforme. A solicitação deverá ser feita no início de cada período letivo, podendo o auxílio ser cumulativo com qualquer outro.

6.1.8 Auxílio Cópia e Impressão Consiste na garantia da reprodução e/ou impressão do material de uso acadêmico utilizado durante o ano letivo. Deverá ser expressamente vedada a reprodução integral de obra, salvo com autorização do autor, à exceção das que já integram o domínio público, nos termos da Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998. O programa poderá ser executado com recursos do PAISE e/ou do próprio campus, na forma de cota ou de repasse financeiro ao estudante. (IFBaiano, 2011, p 8-9)

A diversidade de modalidades de alcance da assistência estudantil da Rede Federal de EPCT a partir da política do Pnaes, para além de justificar a ampliação substantiva dos recursos aplicados nesse elemento de despesa, também evidencia uma mudança de orientação por parte do

Estado, na perspectiva de que a consolidação da escola pública federal como *locus* de inclusão, passa necessariamente pela criação de condições de permanência dos estudantes.

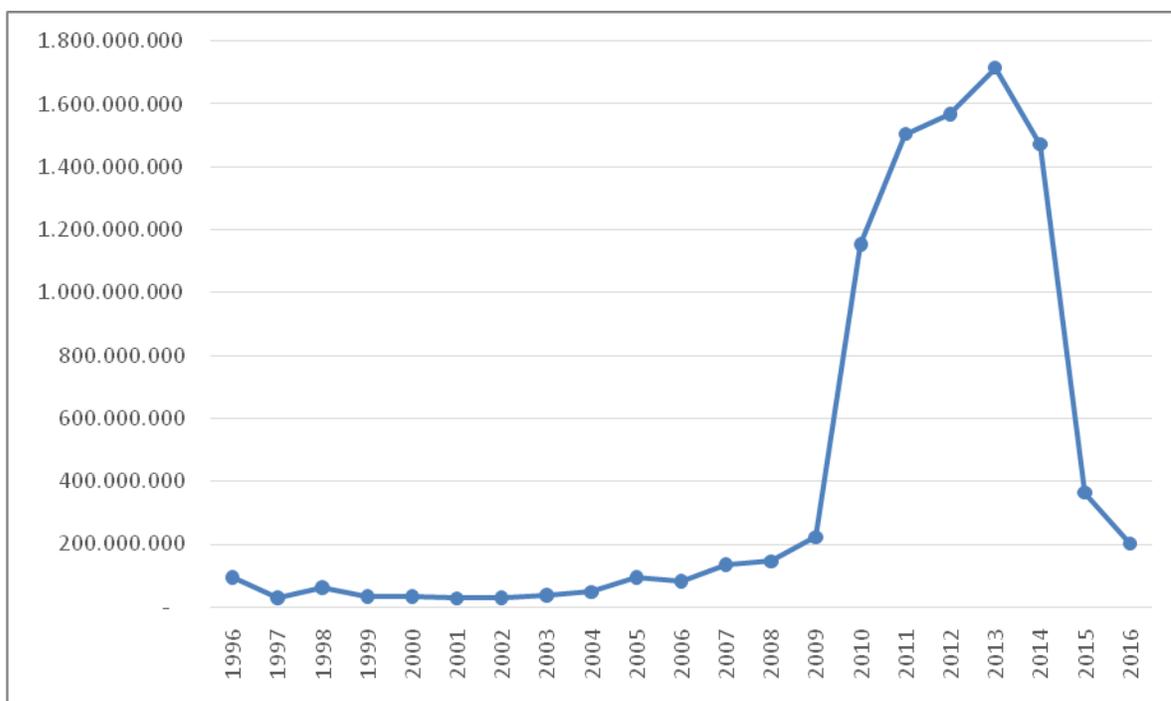
Ademais convém ressaltar, em que pese o impacto social e o significado qualitativo de uma política estatal consistente voltada à assistência estudantil, o seu custo é relativamente baixo, quando se compara a outros elementos de despesas do conjunto do orçamento da Rede Federal. A título de ilustração do que se está afirmando, o total dos recursos aplicados na Assistência ao Estudante da Educação Profissional, Científica e Tecnológica no ano de maior “abundância” financeira, ou seja, no ano em que o Estado mais investiu nessa área – 2014, foram aplicados apenas 3% do total do orçamento da Rede Federal de EPCT.

Ao longo do intervalo temporal analisado neste estudo, conforme indicado nos gráficos 4.3, 4.7 e 4.13, observou-se que tanto as despesas correntes (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes) quanto às de capital (investimentos) se comportaram de modo a constituir dois importantes períodos no que diz respeito ao ritmo do volume de recursos movimentados.

O primeiro período compreende os anos de 1996 a 2004, caracterizado como de estabilidade, quando se analisa a evolução do conjunto das despesas com a manutenção RFEPT e da RFEPCT. Essa tendência se relaciona à orientação de política governamental que predominou ao longo dos dois Governos Fernando Henrique Cardoso, por meio da qual o Estado priorizava o desenvolvimento de ações do campo da Educação Profissional, a partir das parcerias público-privadas, que por sua vez eram implementadas por meio de programas governamentais, a exemplo do Proep – conforme visto no capítulo 3, que realizava o financiamento em paralelo às transferências orgânicas da Rede Pública Federal.

O gráfico 4.13 apresenta a dinâmica da aplicação dos recursos com Investimentos – ou seja, na construção de novas edificações – dado o processo da expansão da Rede Federal, bem como na aquisição de equipamentos de laboratórios. Os recursos apurados mostrados no gráfico situam-se entre os anos de 1996 e 2016 e inclui todas as fontes de receitas.

Gráfico 4.13 – Evolução dos recursos RFEPT e da RFEPCT aplicados em Investimentos (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



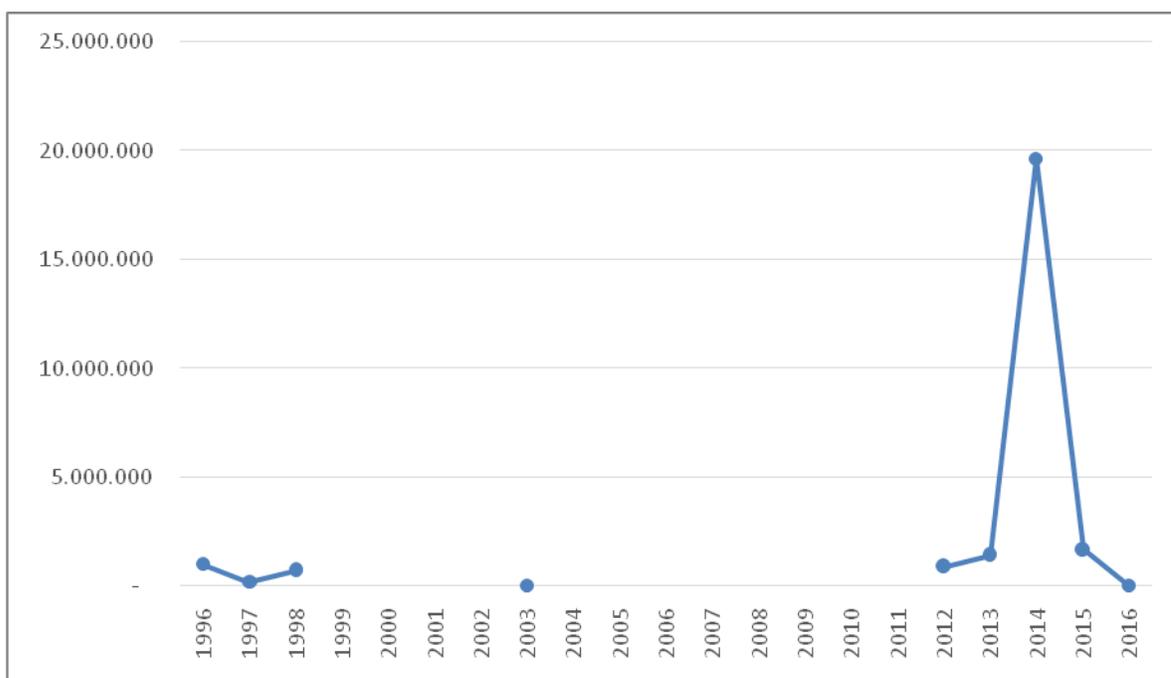
Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

Deve-se ressaltar, conforme já apontado no primeiro capítulo deste trabalho, que não obstante o movimento de “cefetização” produto da mobilização de segmentos de trabalhadores e gestores da EPT, o mesmo se deu na forma do rebaixamento do estatuto dessas instituições, uma vez que limitava suas ofertas no âmbito do ensino superior ao nível tecnológico. Ademais tal processo de transformação no interior da Rede não veio acompanhado de sua expansão, mas pelo contrário ocorreu alinhado à proibição legal da criação de novas Instituições Federais de Educação Profissional pelo Governo Federal. Com isso verificou-se no intervalo de dez anos um crescimento próximo a 65% no volume de despesas, muito baixo a considerar-se a alta demanda por formação profissional no período.

O alcance de dez anos de estabilidade na dinâmica das despesas com EPT, ocorreu porque nos três primeiros anos do primeiro Governo Lula (2003-2006), em vez de ocorrer a expansão orçamentária, observou-se na verdade ligeira retração no ano de 2005 em relação ao ano de 2004 conforme indica o gráfico 4.2.

O gráfico 4.14 apresenta a evolução dos recursos RFEPT e da RFEPCT, referente aos recursos aplicados em Inversões Financeiras, ou seja, na aquisição de edificações. O intervalo de apuração dos recursos situa-se entre 1996 e 2016 e inclui todas as fontes de receitas.

Gráfico 4.14 – Evolução dos recursos da RFEPCT referente aos recursos aplicados com Inversões Financeiras (1996-2016) com todas as fontes de receitas. Valores em reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

O segundo período ilustrado pela ascensão nas curvas dos gráficos 4.2, 4.3, 4.7 e 4.13, caracteriza-se por um intenso movimento de expansão das despesas do Governo Federal com a EPCT no âmbito da RFEPT e da RFEPCT e compreende os anos que vão de 2005 a 2014. É importante observar, conforme consta na tabela 4.1 e gráfico 4.13, que nesse período as despesas de capital (investimento) crescem em ritmo mais intenso que as despesas correntes. Entre os anos de 2005 e 2013 as despesas de investimentos cresceram mais de 18 vezes, enquanto as despesas correntes cresceram 3,5 vezes, indicando um importante processo de expansão física da Rede Federal, pela aquisição e construção de prédios, laboratórios e equipamentos necessários ao

funcionamento das centenas de unidades inauguradas ao longo das diversas fases do processo de expansão da Rede.

Esse processo de expansão da Rede Federal pode ser bem representado no Gráfico 4.13, o qual apresenta a dinâmica das despesas de capital, ou seja, na construção e aparelhamento de novas unidades como também na expansão física e de laboratórios ocorrida nas unidades antigas, ao longo desse denominado segundo período.

É importante assinalar, conforme indica o referido gráfico, que diversamente do que ocorre em relação às despesas correntes (gráficos 4.3 e 4.7), as despesas de investimentos não apresentam um ritmo sustentado e estável de crescimento⁶⁰ ao longo de todo o processo de expansão, que ainda no ano de 2018 se encontra em andamento. Por se tratar de despesas relacionadas a bens de capital, sua oscilação ocorre a partir das demandas de projetos de expansão física da Rede, o que faz com que a realização desse tipo de despesa esteja sujeita a maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros por parte do Tesouro Nacional.

Desse modo observa-se que já nos primeiros anos de expansão da RFEPT e da RFEPCT verificou-se um ritmo exponencial de crescimento chegando a aumentar em pouco mais de duas vezes o quantitativo de recursos entre 2005 e 2009. Posteriormente, de 2009 a 2013, nota-se um salto espetacular, saindo de 222 milhões de reais no primeiro ano para 1,7 bilhão de reais no último (ver gráfico 4.13), assinalando o auge do processo de expansão física da Rede. No ano seguinte observa-se um recuo para 1,4 bilhões de reais e em 2015, com o agravamento da crise econômica e o consequente contingenciamento de recursos do Ministério da Educação o investimento desaba para 363 milhões de reais. Em 2016 esses recursos são reduzidos para 206 milhões de reais, o menor nível de investimentos desde o ano de 2009, repercutindo de modo negativo no ritmo de entrega das obras, muitas delas paralisadas por tempo indeterminado. De acordo com levantamento do Ministério da Educação (MEC, 2016) publicado em julho de 2016, havia naquele mês 462 obras paralisadas no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

⁶⁰ Tem-se claro que tão logo cesse o processo de expansão física da Rede, as despesas de investimentos tendem a observar importante redução, no entanto, a não finalização das obras indica uma abrupta ruptura nesse tipo de despesa, sinalizando dificuldades no financiamento das ações.

No grande bloco de despesas que compreende as Inversões Financeiras (bens de capital) relacionados à aquisição de imóveis, verificou-se, tanto no primeiro quanto no segundo período um volume relativamente inexpressivo de recursos, quando comparados ao bloco de investimentos. Conforme se verifica na tabela 4.1, no segundo período (2005-2016), no qual o corre o processo de expansão da Rede Federal, apenas entre os anos de 2012 e 2015 são registradas despesas nesse bloco. Somente em 2014 foram gastos mais de 19 milhões de reais em aquisições no Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais e Instituto Federal do Ceará. Nos demais anos são registrados valores bem menos expressivos, que equivalem no total a cerca de 25% das despesas desse bloco em 2014.

A inexpressividade relativa dos valores registrados nas Inversões Financeiras conforme tabela 4.1, estão relacionadas às exigências do Governo Federal quando da realização dos projetos de construção para a expansão da Rede Federal, o qual condicionava a construção de determinada unidade, exigindo como contrapartida a doação dos terrenos pelos governos municipais, como se pode observar na notícia do jornal eletrônico G1 do dia 27 de março de 2012⁶¹, cuja reportagem apresenta o seguinte título: “Sete municípios podem ganhar unidade do IFPE se doarem terrenos”. Outro jornal eletrônico do Estado de Pernambuco⁶² com reportagem do dia 05 de março de 2012 traz o seguinte título em matéria sobre a expansão: “Prefeito não doa terreno e Palmares perde IFPE”.

Há, contudo, casos em que as disputas entre prefeituras pelo privilégio de sediar um *campus* do Instituto Federal, resultaram na doação não apenas de terrenos, mas também de prédios, a exemplo da Prefeitura Municipal de Uruaçu no Norte de Goiás, na qual o poder público municipal realizou a doação dos prédios das sedes da Prefeitura⁶³ e da Câmara

⁶¹ <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/03/sete-municipios-podem-ganhar-unidade-do-ifpe-se-doarem-terrenos.html>

⁶² <http://ne10.uol.com.br/canal/interior/zona-da-mata/noticia/2012/03/05/prefeito-nao-doa-terreno-e-palmares-perde-ifpe-330296.php>

⁶³ As informações relativas à doação do terreno e do prédio com sete pavimentos se encontram no sítio eletrônico do IFG, cuja matéria informa sobre a conclusão do processo de doação “Após um breve período de negociações, por meio da Lei Municipal nº 1.381, de 26 de novembro de 2007, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 121, de 27 de novembro de 2007, o município de Uruaçu doou a sede da Prefeitura – prédio com sete pavimentos – e mais um terreno de 50.000 m² para a construção da infraestrutura do CEFET em Uruaçu” <https://www.ifg.edu.br/eventos-em-andamento/86-ifg/campus/uruacu/558-apresentacao-do-campus-uruacu?showall=&start=2>

Municipal⁶⁴, que seriam posteriormente adaptados para a condição de prédio escolar⁶⁵. Há ainda inúmeros casos em que os governos municipais ofereciam na condição de empréstimo estruturas escolares para o funcionamento imediato do Instituto Federal até que as edificações próprias fossem inauguradas.

Também se verificou a existência de acordos entre prefeituras e Institutos Federais em que além da doação de terrenos, os governos municipais se responsabilizavam por parte da manutenção dos edifícios⁶⁶, a exemplo dos gastos de Outras Despesas Correntes, tais como água e energia. Fica evidenciado que tanto os poderes locais, quanto o Ministério da Educação tinham clareza da importância para os municípios, dos Institutos Federais enquanto fator de desenvolvimento local e regional e possivelmente – não menos importante, de futuros dividendos eleitorais, a ponto de se estabelecer determinados níveis de “barganha”, as quais influenciariam na redução das despesas por parte do Governo Federal, sobretudo aquelas relacionadas aos bens de capital.

4.3 – Recursos aplicados para o Efetivo Funcionamento da RFECPT

Para fins deste estudo, denomina-se despesas realizadas com o efetivo funcionamento da Rede Federal os recursos gastos em razão das necessidades de pleno funcionamento das Instituições, tais como pagamento de Pessoal Ativo, Despesas Correntes (água, luz, energia, terceirizados, etc) e investimentos (construções, aquisição e/ou substituição de equipamentos e insumos). Significa que é necessário subtrair dos Recursos Totais (Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos) os recursos direcionados às despesas que não estão relacionadas ao funcionamento efetivo das estruturas institucionais existentes.

É o caso das despesas com aposentadorias e pensões que se constituem em recursos financeiros garantidos por meio de contribuições dos Servidores Federais efetivos junto ao

⁶⁴ O Jornal Eletrônico “Diário do Norte” noticiou no dia 17 de maio de 2009 a doação do prédio da Câmara Municipal de Uruaçu, para incorporação ao patrimônio do IFG, em face da abertura do Curso de Engenharia Civil na no *Campus* Uruaçu: <http://www.jornaldiariodonorte.com.br/noticias/camara-aprova-doacao-de-sede-3648>

⁶⁵ Nesta cidade foi instalado o *Campus* Uruaçu do Instituto Federal de Goiás.

⁶⁶ A exemplo do que ocorreu no *Campus* Senador Canedo, do Instituto Federal de Goiás.

Sistema Previdenciário de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Ou seja, significa dizer que independente do funcionamento das instituições da Rede Federal de EPCT, esses recursos continuarão a ser objeto de despesas por parte do Governo Federal. O mesmo se aplica aos títulos de precatórios, que são requisições de pagamento expedidas pelo poder judiciário a partir de sentenças contra as instituições públicas. A tabela 4.3 apresenta a totalização das Despesas Realizadas para o Efetivo Funcionamento da Rede Federal de EPCT entre os anos de 2009 e 2016 com todas as fontes de receita.

Tabela 4.3 – Despesas Realizadas para o Efetivo Funcionamento da Rede Federal de EPCT – 2009-2016 com todas as fontes de receitas. Valores em milhares de reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA

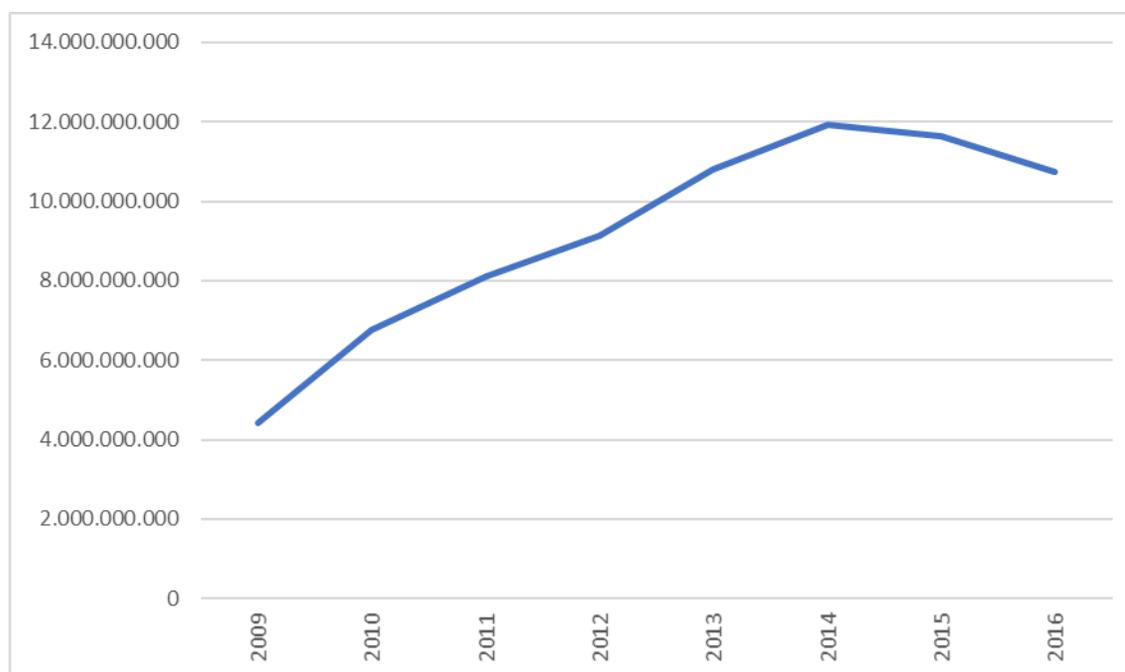
Ano	Recursos Totais	<i>Aposentados e pensionistas</i>	Precatórios	Despesas com o efetivo funcionamento
2009	5.564.343.587,00	1.112.642,00	24.780,00	4.426.920,00
2010	8.006.684.625,00	1.200.520,00	32.557,00	6.773.606,00
2011	9.387.415.403,00	1.264.727,00	8.076,00	8.114.611,00
2012	10.449.397.326,00	1.276.467,00	50.954,00	9.121.975,00
2013	12.166.600.389,00	1.360.544,00	15.540,00	10.790.515,00
2014	13.361.901.584,00	1.412.034,00	32.137,00	11.917.729,00
2015	13.108.821.669,00	1.448.887,00	16.421,00	11.643.512,00
2016	12.238.690.105,00	1.495.900,00	-	10.742.789,00

Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

O conjunto dos grandes blocos que compreendem os Recursos Totais, ou seja, a totalidade das transferências de todas as fontes de receitas das Instituições da Rede Federal de EPCT, assistiu no período que compreende entre 2009 e 2014 um crescimento constante e sustentado, saltando 5,5 bilhões de reais no primeiro para 13,3 bilhões de reais no último ano. Em 2015, verifica-se uma pequena redução em relação ao melhor ano orçamentário da Rede, recuando para 13,1 bilhões de reais. Com o agravamento da crise financeira e o contingenciamento de recursos da Educação, tem-se em 2016 o registro de uma queda mais brusca, da ordem de 6,5% em relação ao ano anterior, recuando de 13,1 para 12,2 bilhões de reais.

Para chegarmos aos números que indicam a totalidade dos recursos gastos com as Despesas Realizadas com o Efetivo Funcionamento da Rede Federal faz-se necessário efetuar a subtração das despesas com aposentados e pensionistas e precatórios. O gráfico 4.15 apresenta a dinâmica das Despesas Realizadas com o Efetivo Funcionamento da Rede Federal de EPCT entre os anos de 2009 e 2016, com todas as fontes de receita.

Gráfico 4.15 – Evolução das Despesas Realizadas com o Efetivo Funcionamento da RFEPCT entre 2009-2016 com todas as fontes de receitas. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 – IPCA



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

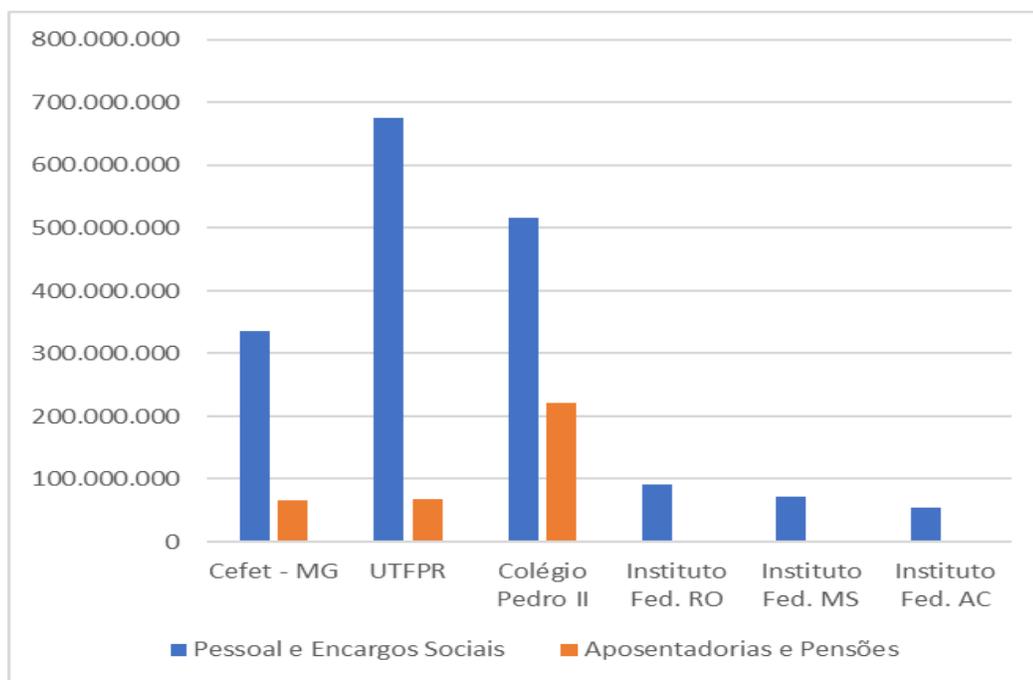
O movimento indicado no gráfico 4.15, quando comparado com o principal elemento de despesa de subtração – Aposentados e Pensionistas, conforme explicitado na tabela 4.3, indica que no período analisado, os recursos aplicados para a Efetivo Funcionamento das Instituições cresceram em ritmo muito superior às despesas com inativos. Enquanto os recursos destinados à Aposentadorias e Pensões, saltam de 1,1 para 1,4 bilhões de reais com crescimento de 25,6% no entre 2009 e 2016, os recursos de Efetivo Funcionamento que registram no primeiro ano 4,4

bilhões de reais, crescem no período mais de 142%, chegando no último ano à cifra de 10,7 bilhões de reais. Nesse mesmo intervalo temporal os recursos de precatórios, oscilam ao longo dos anos, saindo no primeiro ano de 24,7 milhões, registrando em 2012 seu pico de aplicação com 50,9 milhões e recuando para 16 milhões de reais em 2015. Trata-se, portanto, de um elemento que tem reduzida influência no quadro geral das despesas da RFEPCT.

A diferença de ritmos entre as despesas com aposentados e pensionistas e as despesas realizadas com Efetivo Funcionamento ocorre como fenômeno inerente ao processo de expansão da Rede, uma vez que as novas unidades constituem a sua maioria, e estas por sua vez são estruturadas a partir da contratação de profissionais em início de carreira⁶⁷. Desse modo nas unidades centenárias a diferença na relação entre as despesas com pessoal ativo e aposentado e pensionista tende a ser muito maior do que nas novas instituições criadas na última década. O gráfico 4.16 apresenta a relação entre as despesas de Pessoal Ativo em relação aos Aposentados e Pensionistas no ano de 2015, no qual fica explicitada a tendência assinalada anteriormente.

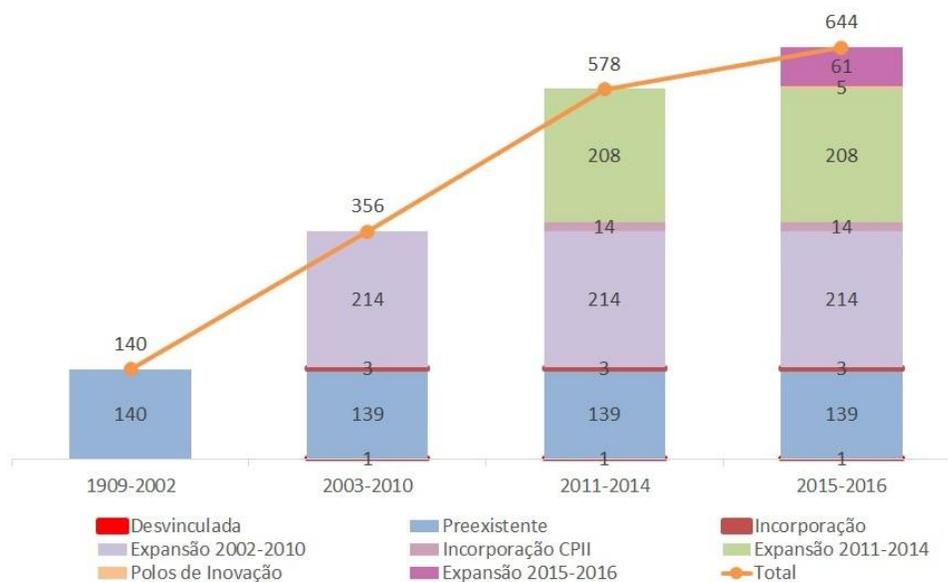
Gráfico 4.16 – Diferença na relação das despesas de Pessoal Ativo X Aposentados e Pensionistas no ano de 2015, a preços de janeiro/2016 – IPCA

⁶⁷ Deve-se assinalar que de acordo com a Lei nº 12.772 de 28 de dezembro de 2012, a qual dispõe sobre a estruturação dos Planos de Carreiras do Magistério Federal, as despesas com pessoal docente em início de carreira podem sofrer variações significativas com fortes impactos na folha de pessoal da Instituição, ou seja, Institutos mais recentes tendem a gastar menos com pessoal em relação às instituições mais antigas. Como exemplo cita-se o concurso realizado pelo Instituto Federal do Tocantins, para seleção de docentes para o quadro efetivo através do Edital Nº 13/2017/REI/IFTO de 18 de abril de 2017, o qual prevê as seguintes remunerações: Professor DI – 1 com Graduação/20 horas: R\$ 2.129,80; Professor DI – 1 com Graduação/Regime 40h/Dedicação Exclusiva? R\$ 4.446,51; Professor DI – 1 com Mestrado/ Regime 40h/Dedicação Exclusiva: 6.586,66; Professor DI – 1 com Doutorado/Regime 40h/Dedicação Exclusiva: R\$ 9.570,41 (IFTO, 2017). A título de comparação, em consulta realizada no portal www.transparencia.gov.br, constatou-se que o vencimento do Docente do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no último grau da carreira, denominado titular é de: R\$ 19.524,88.



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

Como se pode observar no gráfico 4.16 as diferenças na relação entre despesas com Pessoal e Encargo Sociais e Aposentadorias e Pensões, sofrem uma variação muito grande dependendo da Instituição analisada. Nas mais antigas como é o caso do Colégio Pedro II as despesas com aposentadorias e pensões chegam perto de metade dos recursos gastos com pessoal ativo. Em outras instituições tradicionais como o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná essa relação é de cerca de 20% e 10% respectivamente. Já em instituições criadas mais recentemente em Estados onde ou não havia a presença da Rede Federal, ou havia de modo muito limitado, as despesas com aposentados e pensionistas não representam mais do que 2%, caso do Instituto Federal de Rondônia e menos de 1% casos dos Institutos Federais do Acre e de Mato Grosso do Sul. Convém observar, conforme indica o gráfico 4.17, que a atual Rede Federal de EPCT é constituída por uma maioria absoluta de unidades criadas nos últimos 14 anos, o que por si só explica a dinâmica das despesas acima apresentada.

Gráfico 4.17 – Expansão da Rede Federal de EPCT – novos *campi*

Fonte: Ministério da Educação (2017)

O gráfico 4.17 explicita o processo de expansão pelo qual passou a Rede Federal de EPCT desde o ano de 2005. De acordo com Documento do Ministério da Educação (MEC, 2009), a primeira fase da expansão iniciada no ano de 2005, tem início com a aprovação da Lei nº 11.195 de 18 de novembro de 2005, a qual alterou os dispositivos da Lei nº 8.948/1998, que dificultava futuras ações da União no sentido de construir, manter e gerir novas unidades de Educação Profissional no país.

De acordo com o referido Documento, a meta inicial da primeira fase era a construção de 64 novas unidades. No ano de 2007 ocorreu o lançamento da segunda fase da expansão, cuja meta seria entregar mais 150 novas unidades, de modo que ao final do ano de 2010 a então Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica chegasse a 354 unidades espalhadas por todos os Estados da Federação. Em 2011 deu-se início a terceira fase do processo de expansão, com a perspectiva de construção de mais 208 *campi* de Institutos Federais.

Também é importante cotejar os números das Despesas Realizadas com o Efetivo Funcionamento da Rede em relação aos das despesas em investimentos. Enquanto as despesas

correntes apresentam tendência de crescimento ao longo dos anos, as despesas com investimentos oscilam na dependência da execução de projetos de ampliação da infraestrutura da Rede. Isso significa que tão logo o Governo Federal execute a criação de uma nova Instituição ou unidade – *campus* do Instituto Federal, as despesas correntes relativas ao seu pleno funcionamento serão incorporadas permanentemente ao orçamento do MEC/Rede Federal. Isso explica o porquê de as despesas com investimentos ficarem praticamente estagnadas entre os anos de 1996 e 2005 conforme se verificou no gráfico 4.13, uma vez que despesas em investimentos resultam no curto, médio e longo prazos em aumento das Despesas Realizadas com Efetivo Funcionamento, conforme mostrado neste estudo.

4.4 – Gasto-médio/aluno e custo-médio/aluno da Rede Federal de EPCT

Em face dos objetivos do presente estudo, considera-se importante a utilização de uma modelagem a partir da qual se possa determinar o *quantum* de recursos são aplicados por aluno matriculado ano a ano desde a estruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica em 2009. Exclui-se deste cálculo o Colégio Pedro II, que embora seja membro da RFEPCT, não oferta cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio como também cursos superiores.

Para a apuração do gasto médio anual, procede-se a uma simples operação de divisão do total dos recursos da Rede, pelo quantitativo de alunos matriculados em todas as modalidades, exceto em cursos de especialização *lato sensu* e de formação inicial e continuada de trabalhadores.

Em relação ao custo médio anual, dada a complexidade das variáveis e da diversidade de elementos de despesas que constitui a totalidade dos recursos orçamentários das instituições da Rede, é necessário a utilização de uma modelagem que considere as especificidades da aplicação dos recursos. Uma modelagem somente não seria necessária se os valores executados no âmbito das instituições estivessem separados nas vertentes do ensino, da pesquisa e da extensão; no salário dos trabalhadores já estivesse especificado qual a parte é relativa às atividades de ensino

qual é relativa à pesquisa e qual se relacionada às atividades de extensão. O mesmo fatiamento deveria ocorrer com todas as despesas relativas às outras despesas correntes (água, luz, telefone, material de consumo etc.) e de capital (obras e instalações, equipamentos etc.). Este fatiamento é de difícil operacionalização e também de custo muito elevado, o que inviabilizaria a sua implementação pelas instituições.

A modelagem proposta neste trabalho para que se possa determinar o custo médio do aluno da RFEPCT, foi elaborada por Amaral e Pinto (2005) para a análise do financiamento das instituições públicas e privadas de educação superior brasileiras no ano de 2005. É uma atividade ainda a ser realizada, e um desafio, a elaboração de uma modelagem específica para as instituições da Rede, que considere as diversidades internas e externas existente em seu conjunto. Portanto, os cálculos deste estudo significam uma primeira aproximação, que pode ser considerada válida, pela completa inexistência de análises dessa natureza na literatura.

Os autores do estudo supracitado advertem para as simplificações utilizadas para a efetivação de cálculos de custo-aluno nas instituições de ensino superior brasileiras. “Muita confusão [...] se faz presente nessa discussão quando simplesmente se divide o gasto total da instituição pelo número de estudantes da graduação” (p. 61). Nesse sentido, afirmam a incoerência de se estabelecer comparações entre IES que desenvolvem atividades voltadas ao ensino, pesquisa e extensão com forte atuação comunitária por meio de hospitais, teatros, museus etc, com outras envolvidas basicamente com a oferta de cursos superiores e com baixos níveis de atuação na comunidade.

Analogamente, ressalvadas as devidas proporções, o mesmo se pode afirmar em relação a possíveis comparações de gasto médio e custo médio do aluno da Rede Federal de EPCT em relação às redes privadas de Educação Profissional do país. Primeiramente por que, conforme se observou no tópico 3.3.3 deste trabalho as redes privadas tendem a concentrar suas ofertas em cursos de baixas cargas horárias e baixo nível tecnológico. Também se verificou que é na Rede Federal que estão os maiores percentuais de atendimento em cursos Técnicos Integrados, como também razoável percentual de matrículas em cursos de licenciaturas, engenharias e bacharelados.

Ao mesmo tempo as redes privadas, a exemplo do Sistema Nacional de Aprendizagem, têm nos cursos de Formação Inicial e Continuada seu grande foco de atuação. No nível técnico

sua atuação se concentra em cursos do tipo subsequente, ou seja, desvinculados da formação geral, cujo custo é muito mais reduzido. Mesmo quando atuam na educação superior, as redes privadas de Educação Profissional tendem a concentrar suas ofertas em cursos de curta duração, do tipo Cursos Superiores de Tecnologia – CST.

Também se deve assinalar que como reflexo de bons percentuais de professores com títulos de pós-graduação *stricto sensu*, a Rede Federal promove o desenvolvimento de pesquisas científicas aplicadas, como também desenvolve atividades de interação comunitária por meio de programas de extensão e cultura.

Desse modo, somente por meio de uma modelagem que seja capaz de atribuir distintamente o valor para cada dimensão da atuação das instituições de EPCT da Rede Federal, tais como Ensino e (Pesquisa + Extensão), será possível chegar ao valor aproximado do custo médio por aluno. A modelagem proposta por Amaral e Pinto (2005) considera necessário para o estabelecimento do cálculo do custo médio anual do aluno, as seguintes premissas:

- 1) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a quantidade de professores que trabalham em tempo integral nas instituições. Consideraremos nesta modelagem que os percentuais apurados nos itens 2, 3 e 4, a seguir, serão multiplicados por um fator que os relativize em relação ao percentual de professores em tempo integral (Fator Tempo Integral – FTI). O FTI será igual à fração de professores em tempo integral em relação ao total de professores das instituições. Então se, por exemplo, 72% dos professores estão em tempo integral, o FTI associado será de 0,72.
- 2) Existe uma relação direta entre o percentual das despesas que se destinam à pesquisa ou à extensão e o número de mestres e doutores. A categoria [...] que tiver 100% de seus professores com titulação de mestre ou doutor dedicará 50% de suas despesas para pesquisa ou extensão e aplicará 0% em pesquisa ou extensão se tiver nenhum de seus professores com essas titulações, relativizadas pelo FTI. Valores entre 0% e 100% de professores mestres ou doutores significarão, proporcionalmente, gastos com pesquisa ou extensão, entre 0% e 50%, relativizados pelo FTI.
- 3) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e o percentual de alunos de pós-graduação *stricto sensu* em relação ao total de alunos das instituições [...]. A modelagem deste estudo considera que o percentual de alunos de pós-graduação *stricto sensu* e o total de alunos será o percentual dedicado às atividades de pesquisa ou extensão relativizados pelo FTI que deve ser adicionado ao percentual anterior.
- 4) Existe uma relação direta entre as despesas com pesquisa ou extensão e a avaliação da Capes de seus programas de pós-graduação *stricto sensu*. Essa modelagem considera que, se a média do conceito Capes dos programas de pós-graduação for igual a sete, 10% dos recursos das instituições se dirigem à pesquisa ou à extensão relativizados pelo FTI; se a média for menor ou igual a três, 3% dos recursos se dirigem à pesquisa ou à extensão relativizados pelo FTI. Valores médios do conceito Capes entre três e sete significarão, proporcionalmente, gastos com pesquisa ou

extensão entre 3% e 10% relativizados pelo FTI. O percentual apurado neste item deve ser adicionado aos percentuais dos itens 1 e 2.

Nessa modelagem o maior valor para os gastos com pesquisa ou extensão ficaria com aquele conjunto de instituições [...] que satisfizesse simultaneamente as seguintes condições: 1) possuir o maior percentual de professores em tempo integral, 2) todos os docentes fossem mestres ou doutores, 3) possuir o maior número relativo de alunos de mestrado e doutorado entre os alunos das instituições e 4) possuir o maior valor para a média do conceito Capes. (Amaral e Pinto, 2005, p. 62-63).

Conforme lembram os autores, as Instituições Federais de Educação possuem despesas que não estão relacionadas diretamente ao ensino, à pesquisa ou à extensão. No caso específico da Rede Federal de EPCT, destacam-se: o pagamento de inativos e pensionistas, assistência pré-escolar dos filhos dos servidores públicos, manutenção de restaurantes para alunos, assistência médica e odontológica e precatórios.

A efetivação dos cálculos para obtenção do custo médio do aluno da Rede Federal sem distinção de modalidade de matrícula, requer para além dos percentuais estabelecidos nos itens 1 a 4, conforme explicitado acima, a subtração do total das despesas do conjunto das instituições, a totalidade do gasto com o pagamento de inativos e pensionistas e o pagamento de exercícios anteriores, uma vez que tais despesas não se relacionam ao efetivo funcionamento das instituições federais de educação profissional.

Tem-se, portanto, segundo a modelagem proposta, que o valor líquido dos recursos financeiros da Rede Federal de EPCT aplicados na totalidade dos cursos ofertados, resultarão da subtração do total das despesas da Rede, por um percentual destinado às atividades de pesquisa e extensão, como também do pagamento de inativos e pensionistas e exercícios anteriores. Por sua vez a composição do percentual que se destina às atividades de pesquisa e extensão, resultam de uma combinação de quatro componentes articulados, quais sejam: o percentual de docentes em tempo integral, o quantitativo de mestres e doutores relativizados pelo total de professores, o percentual de estudantes de pós-graduação *stricto sensu* relativizados pelo total de alunos da Rede e o conceito médio Capes dos programas de pós-graduação *stricto sensu* do conjunto das instituições.

A tabela 4.4 apresenta a apuração do Fator de Tempo Integral, resultante da relativização do total de Funções de Tempo Integral pelo total de funções docentes, ou seja, quanto maior o

percentual de funções docentes em relação ao seu total, maior será o Fator de Tempo Integral, conforme se observa na referida tabela.

Tabela 4.4 – Fator de Tempo Integral (FTI) a ser utilizado (2009-2016)

Ano	Total de Funções Docentes	Total de Funções em Tempo Integral	%	Fator de Tempo Integral (FTI)
2009	8.796	7.821	88	0,88
2010	10.786	9.219	85	0,85
2011	12.930	11.128	86	0,86
2012	15.879	13.548	85	0,85
2013	17.846	15.487	86	0,86
2014	20.039	17.957	89	0,89
2015	21.583	19.503	90	0,90
2016	22.795	20.559	90	0,90

Fonte: Censo da Educação Superior (2009-2016)

A tabela 4.5 apresenta a participação em percentual de portadores de títulos de mestrado e doutorado em relação ao total das funções docentes da Rede Federal de EPCT para o período de 2009 a 2016. Os percentuais apurados, conforme explicitados nesta tabela serão adicionados posteriormente adicionados aos demais componentes de constituição de despesas, para a identificação do percentual destinado à pesquisa e extensão das Instituições.

Tabela 4.5 – Peso das atividades de pesquisa e extensão por exercício, considerando a titulação dos docentes e do FTI (2009-2016)

Ano	Total de Funções Docentes	Total de Ms ou Dr	% Ms ou Dr	FTI	% Pes Ext Ms + Dr
2009	8.796	4.590	52	0,88	22,88
2010	10.786	7.454	69	0,85	29,32

2011	12.930	9.148	70	0,86	30,10
2012	15.879	11.434	72	0,85	30,60
2013	17.846	13.446	75	0,86	32,25
2014	20.039	15.777	78	0,89	34,71
2015	21.583	17.789	82	0,90	36,90
2016	22.795	18.779	82	0,90	36,90

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2009-2016)

Na tabela 4.6, apresentada a seguir, explicita-se a participação do componente Percentual de Estudantes de Pós-Graduação *stricto sensu*, obtido a partir da relativização do número de estudantes dessa categoria relativizados pelo total dos estudantes de cursos técnicos/integrados e graduação multiplicados pelo FTI. Deve-se, contudo, ressaltar que a apuração do quantitativo de estudantes matriculados na RFEPCT resulta numa reduzida margem de imprecisão – com baixo impacto no cálculo do custo-aluno e gasto-aluno, dado pela metodologia de divulgação do Censo da Educação Básica pelo INEP, o qual inclui na categoria “Educação Profissional Federal” os estudantes matriculados nas Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. Ou seja, para a apuração da totalidade das matrículas na Rede Federal de EPCT, é necessário subtrair do total das matrículas da “Educação Profissional Federal” o total das matrículas registrados nas “Escolas Técnicas Vinculadas” que, portanto, não integram a RFEPCT.

Tabela 4.6 – Peso das atividades de pesquisa e extensão por exercício, considerando a presença de estudantes de Pós-graduação *stricto-sensu* (2009-2016)

Ano	Est. de Técnico e Graduação	Estudantes de pós-graduação (Ms e Dr)	% Est. Pós.	FTI	% PES EXT Est.Pós
2009	226.662	966	0,43	0,88	0,38
2010	291.756	1.179	0,41	0,85	0,35
2011	325.529	1.514	0,45	0,86	0,39
2012	356.956	1.870	0,52	0,85	0,44
2013	383.411	2.225	0,58	0,86	0,49

2014	391.311	2.838	0,72	0,89	0,64
2015	465.866	3.704	1,00	0,90	0,90
2016	531.417	4.707	0,9	0,90	0,81

Fonte: Censo da Educação Básica (INEP, 2009-2016); Censo da Educação Superior (INEP, 2009-2016)

Neste estudo a identificação do total de matrículas das Escolas Técnicas Vinculadas se deu a partir dos Relatórios de Gestão das Universidades, disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União⁶⁸. Entre os anos de 2009 e 2013 não é possível apurar com precisão os dados de matrículas das Escolas Vinculadas ofertantes de Educação Profissional, devido à falta de padronização no modo de divulgação dos dados, que em diversos relatórios aparecem totalizados de modo indiscriminado, incluindo por exemplo matrículas de Colégios de Aplicação das UFs, os quais ofertam apenas Ensino Médio. A partir de 2014, por exigência do TCU tais relatórios já apresentam as matrículas em EP de modo sistematizado na ação 20RL, que permite identificar com precisão os números da Educação Profissional. Desse modo este estudo subtraiu do total de matrículas da “Educação Profissional Federal” apenas as matrículas das Escolas Técnicas Vinculadas apenas para os anos de 2014 a 2016, ficando as matrículas dos anos de 2009 a 2013 incluídas nos cálculos de custo-aluno e gasto aluno da Rede Federal. No entanto, conforme observado nos últimos três anos da pesquisa, a totalidade das matrículas nas vinculadas não passam de 3% do total das matrículas na “Educação Profissional Federal. Em 2014 e 2015 as mesmas registram 3% de participação no total, enquanto em 2016 esse percentual cai para 2%, o que, do ponto de vista deste estudo não inviabiliza a elaboração do cálculo de custo-aluno e gasto-aluno, conforme será apresentado posteriormente.

A tabela 4.7 apresenta a participação do componente Conceito Capes dos programas de Pós-graduação *stricto sensu* da Rede Federal de EPCT, resultante do levantamento das médias obtidas pelos programas na avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação entre os anos de 2009 e 2016. O percentual obtido neste componente será adicionado aos dois anteriores para fins de identificação do Percentual do Orçamento da Rede aplicados em Pesquisa e Extensão.

⁶⁸ <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>

Tabela 4.7 – Peso das atividades de pesquisa e extensão por exercício, considerando a conceituação da Capes (2009-2016)

Ano	Conceito médio Capes	% Capes entre 3% e 10%	FTI	% PES EXT Capes
2009	3,08	3,14	0,88	2,76
2010	3,22	3,38	0,85	2,87
2011	3,16	3,28	0,86	2,82
2012	3,13	3,52	0,85	2,99
2013	3,28	3,49	0,86	3,00
2014	3,20	3,35	0,89	2,98
2015	3,19	3,35	0,90	3,01
2016	3,16	3,28	0,90	2,95

Fonte: Censo da Educação Superior (2009-2016)

A tabela 4.8 apresenta a agregação dos três componentes constituintes das despesas relacionadas à Pesquisa e a Extensão da Rede Federal de ECPT. A soma dos percentuais de cada componente revela o total dedicado à Pesquisa e Extensão para cada ano do levantamento – 2009 a 2016.

Tabela 4.8 – Participação total nas despesas das atividades de pesquisa e extensão por exercício (2009-2016)

Ano	% PESQ EXT Ms + Dr	% PESQ EXT Est. Pós	% PESQ EXT Capes	% PESQ EXT TOTAL
2009	22,88	0,38	2,76	26,02
2010	29,32	0,35	2,87	32,54
2011	30,10	0,39	2,82	33,31
2012	30,60	0,44	2,99	34,03
2013	32,25	0,49	3,00	35,74

2014	34,71	0,64	2,98	38,33
2015	36,90	0,90	3,01	40,81
2016	36,90	0,81	2,95	39,76

Fonte: Censo da Educação Superior (2009-2016)

De acordo com a tabela 4.8, cujos cálculos foram realizados seguindo os critérios estabelecidos pela modelagem proposta por Amaral e Pinto (2005), o principal componente para a identificação do percentual dedicado à Pesquisa e Extensão é o número de funções docentes com títulos de mestrado e doutorado. Em segundo lugar em importância aparece o conceito Capes e em terceiro o percentual de estudantes de Pós-graduação *stricto sensu*.

Os percentuais anuais do total dos Recursos da Rede Federal de ECPT, destinados à Pesquisa e Extensão, conforme explicitado na tabela 4.8, indicam um movimento ascendente da importância da Pesquisa e Extensão na referida Rede, a qual observa uma tendência de constante aumento da participação dessas atividades desde o ano de 2009, quando sai de 26,02% do orçamento para 40,81% em 2015. Em 2016 registra-se um leve recuo, para 39,76% de participação.

A média de 35,06% de participação da Pesquisa e Extensão no total dos recursos aplicados entre os anos do levantamento, localizam a Rede Federal de EPCT na segunda posição do conjunto das Instituições de Educação Superior do País, se considerarmos o levantamento realizado pelo estudo de Amaral e Pinto (2005). Neste, os autores registram para o ano de 2005, o percentual de 42,3% para as Universidades Federais e 33,6% para as Universidades Estaduais. Nesse mesmo estudo as instituições privadas ficaram com 3,7% e as Confessionais e Filantrópicas com 6,9%.

No presente estudo, embora o quantitativo de Estudantes de Pós-graduação *stricto sensu* tenha observado um crescimento elevado de quase 400% no período pesquisado – saltando de 996 em 2009 para 4.707 em 2016, não se deve perder de vista que o principal fator de constituição do percentual de Pesquisa e Extensão é o número de funções docentes com mestrado e doutorado, os quais ao longo deste período registram um crescimento de 243% no último ano em relação ao primeiro.

A tabela 4.9 apresenta a totalização dos recursos excluídos do cálculo do custo-aluno da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre os anos de 2009 e 2016. Para tanto, foram considerados os percentuais destinados à Pesquisa e Extensão apurados em cada ano do estudo, bem como os recursos direcionados aos aposentados e pensionistas, os quais não constituem despesas relativas ao funcionamento das Instituições. Para fins do cálculo de custo-aluno, os recursos totais apontados nesta tabela serão subtraídos do total do orçamento do conjunto da Rede.

Tabela 4.9 – Recursos excluídos do cálculo para a obtenção do custo-aluno da Rede Federal de EPCT (2009 – 2016) - Valores em reais, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro/2017

Ano	Aposentados e Pensionistas	Pesquisa e Extensão	Total dos recursos excluídos do cálculo do custo-aluno
2009	1.112.642.541,00	1.447.842.201,00	2.560.484.742,00
2010	1.200.520.749,00	2.605.375.176,00	3.805.895.925,00
2011	1.264.727.306,00	3.126.948.070,00	4.391.675.376,00
2012	1.276.467.551,00	3.555.929.910,00	4.832.397.461,00
2013	1.360.544.483,00	4.348.342.979,00	5.708.887.462,00
2014	1.412.034.695,00	5.121.616.877,00	6.533.651.572,00
2015	1.448.887.059,00	5.349.710.123,00	6.798.597.182,00
2016	1.495.900.320,00	4.866.103.185,00	6.362.003.505,00

Fonte: elaboração do autor com informações da Execução Orçamentária da União e cálculos deste estudo

A tabela 4.10 apresenta a totalidade dos recursos da Rede Federal de EPCT entre 2009 e 2016, utilizados para a efetivação do cálculo de custo-aluno. O total dos recursos foi obtido pela subtração do total do orçamento do conjunto da Rede pelos recursos excluídos do cálculo – conforme apresentado na tabela 4.10.

Tabela 4.10 – Recursos totais utilizados para obtenção do custo-aluno da Rede Federal de ECPT (2009-2016) - Valores em milhares de reais, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro/2017

Ano	Recursos totais do Orçamento	Recursos excluídos do cálculo	Total de Recursos para o cálculo
-----	------------------------------	-------------------------------	----------------------------------

2009	5.564.343,00	2.560.484,00	3.003.859,00
2010	8.006.684,00	3.805.895,00	4.200.789,00
2011	9.387.415,00	4.391.675,00	4.995.740,00
2012	10.450.287,00	4.832.397,00	5.617.890,00
2013	12.168.018,00	5.708.887,00	6.459.131,00
2014	13.381.546,00	6.533.651,00	6.847.895,00
2015	13.110.490,00	6.798.597,00	6.311.893,00
2016	12.238.690,00	6.362.003,00	5.876.687,00

Fonte: elaboração do autor com informações da Execução Orçamentária da União e cálculos deste estudo

A tabela 4.11 apresenta o quantitativo de alunos de cursos de cursos Técnicos/Técnicos Integrados e Graduação da Rede Federal de EPCT entre os anos de 2009 e 2016. Para a obtenção do valor final do custo-aluno foi realizada a divisão do total de recursos apurados na tabela 4.10 pelo quantitativo de alunos desta tabela para cada respectivo ano do estudo.

Tabela 4.11 – Quantitativo de alunos apurados para a efetivação do cálculo de custo-aluno da Rede Federal de EPCT (2009-2016)

Ano	Alunos de cursos Técnicos e Graduação	Alunos de Pós-Graduação Stricto-Sensu	Total de alunos da Rede Federal de EPCT
2009	226.662	966	227.628
2010	291.756	1.179	292.935
2011	325.529	1.514	327.043
2012	356.956	1.870	358.826
2013	383.411	2.225	385.636
2014	391.311	2.838	394.149
2015	465.866	3.704	469.570
2016	531.417	4.707	536.124

Fonte: Censo da Educação Básica (INEP, 2009-2016); Censo da Educação Superior (INEP, 2009-2016)

A tabela 4.12 apresenta os valores referentes aos dados apurados para a média do gasto médio anual e do custo médio anual dos alunos da Rede Federal de EPCT entre os anos de 2009 e 2016.

Tabela 4.12 – Gasto médio anual e custo médio anual por aluno da Rede Federal de EPCT (2009 – 2016) - Valores em reais, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro/2017

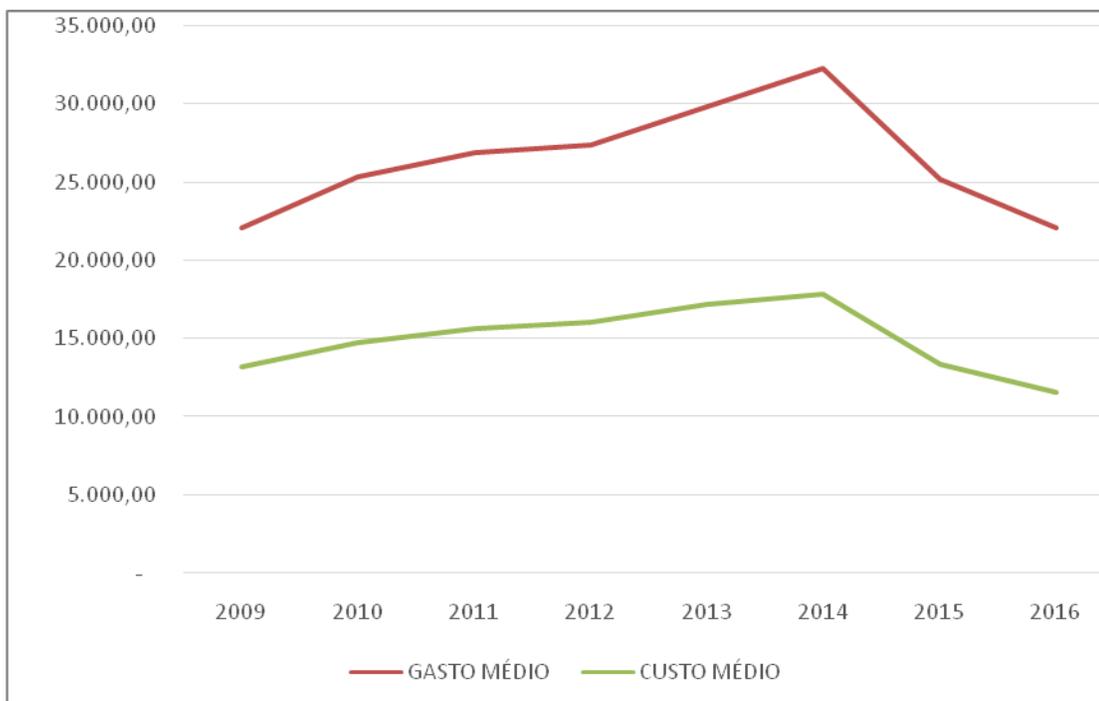
ANO	GASTO MÉDIO	CUSTO MÉDIO
2009	22.046,00	13.366,40
2010	25.294,00	14.792,83
2011	26.905,00	15.193,62
2012	27.384,00	16.110,00
2013	29.834,00	17.272,44
2014	32.255,00	18.032,83
2015	25.126,00	13.406,88
2016	22.075,00	11.866,78

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2009-2016) e cálculos deste estudo

Pela metodologia utilizada neste estudo, a apuração do Gasto Médio Anual do aluno da Rede Federal de EPCT, consistiu da divisão da totalidade dos recursos aplicados em todos os blocos de despesas pelo quantitativo total dos alunos matriculados em cursos regulares no conjunto das Instituições em determinado ano. Quanto ao Custo Médio Anual, sua identificação se deu mediante a subtração do total do orçamento da Rede pelo percentual destinado à Pesquisa e Extensão conforme consta na tabela 4.8, bem como dos recursos destinados aos Aposentados e Pensionistas. O *quantum* dos recursos apurados neste cálculo dividiu-se pela totalidade dos estudantes matriculados em todos os cursos regulares do conjunto da Rede.

O gráfico 4.18 apresenta a dinâmica do Gasto Médio Anual dos alunos da Rede Federal de EPCT, bem como o Custo Médio Anual do estudante para o período de 2009 a 2016.

Gráfico 4.18 – Dinâmica do gasto médio e custo médio por aluno da Rede Federal de EPCT (2009-2016) – Valores em reais, corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro/2017



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP, 2009-2016) e cálculos deste estudo

Os números apresentados na tabela 4.12 e gráfico 4.18, indicam que tanto o Gasto Médio Anual por aluno, quanto o Custo Médio Anual por Aluno sofreram grande variação ao longo do intervalo analisado. O Gasto Médio Anual por exemplo, registra em 2014 um crescimento de 46,4% em relação a 2009, enquanto o Custo Médio Anual por aluno matriculado cresce no mesmo período 34,9%. Com a crise econômica a partir de 2015, tem-se uma drástica redução dos recursos da Rede Federal de EPCT, o que implica na conseqüente queda do Gasto e do Custo Médio anuais dos estudantes, de modo que em 2016 o Gasto Médio cai 46,1% enquanto o Custo Médio registra uma redução de 34,3%, em relação a 2014.

Do ponto de vista da execução orçamentária, o principal fator explicativo para tais oscilações do Gasto e do Custo Médio anuais por estudante matriculado diz respeito aos recursos do bloco de Investimentos. Ou seja, a elevação de tais indicadores está diretamente relacionada com a expansão da Rede, pela elevação fenomenal do gasto com a construção de edificações e aquisição de laboratórios e equipamentos em geral, de modo que entre 2009 e 2013 este bloco de despesas registra um crescimento de 670%, saltando de 222 milhões de reais para 1,7 bilhões de reais. No mesmo período o mais importante bloco de despesas – Pessoal e Encargos Sociais,

registra um crescimento bem mais modesto, da ordem de 73%, saindo de 4,4 bilhões de reais para 7,7 bilhões de reais. Tal elevação se relaciona diretamente ao aumento do número de pessoal efetivado, sobretudo docentes, que cresceu 114% no período.

Também a drástica redução do Gasto e do Custo Médio anuais dos estudantes regularmente matriculados na Rede Federal, está diretamente relacionada a brusca queda das despesas no bloco de investimentos, os quais desabam de 1,47 bilhões de reais em 2014 para apenas 202 milhões de reais em 2016. Nesse mesmo período as Despesas Correntes registram uma queda bem mais modesta, de 2,86 bilhões de reais para 2,51 bilhões de reais e Pessoal de Encargos Sociais registra uma oscilação que sai de 9 bilhões de reais de 2014, elevando o gasto para 10,3 bilhões em 2015 e baixando para 9,51 bilhões de reais em 2016. Contudo, deve-se notar que, não obstante a queda de 8,2% desse bloco de despesas, observou-se uma elevação de 5,6% no número de docentes contratados por concurso para o quadro efetivo no ano de 2016.

Tem-se, portanto, que a elevação substancial dos indicadores até o ano de 2014, conforme apresentado na tabela 4.9, não representam efetivamente uma tendência de sustentação desses valores no longo prazo, uma vez que tão logo seja concluída a execução dos projetos de edificações e laboratórios, a aplicação de recursos do bloco de investimentos deverá impactar imediatamente na queda do Gasto Médio e do Custo Médio anuais dos alunos regularmente matriculados nas Instituições. Aliás, esse é o fenômeno explicativo da diminuição de tais indicadores nos dois últimos anos da pesquisa, muito embora a redução dos recursos do referido bloco seja explicada por fatores outros, uma vez que ainda não haviam sido concluídas todas as fases da expansão da Rede Federal de EPCT.

Para além das variáveis que impactam diretamente os indicadores de Gasto e Custo Médio anuais de estudantes regularmente matriculados na Rede Federal de EPCT, faz-se necessário uma análise que busque ponderar o significado dos dois indicadores. No entanto, não se trata de uma tarefa simples, uma vez que não se dispõe de estudos na literatura de Financiamento da Educação Profissional, tanto brasileira quanto internacional, que possam servir de parâmetros.

Dado as grandes taxas de oscilação observadas na apuração dos indicadores entre os anos de 2009 a 2016, apresenta-se as médias do Gasto e do Custo Médio anuais para os anos da pesquisa. Portanto, a média do Gasto Médio Anual do estudante regularmente matriculado em valores de janeiro de 2017 foi de 26.364,88 reais e a média do Custo Médio Anual do estudante

regularmente matriculado foi de 15.005,22 reais. O valor do Custo Médio Anual, ficou, portanto, 21,5% menor do que o identificado por Amaral e Pinto (2005) para as Universidades Federais para o ano de 2005, que em valores de janeiro de 2017 (IPCA) era de 18.827,20 reais.

A comparação do Custo Médio do Aluno da Rede Federal de ECPT com o Custo Médio do Aluno do conjunto das Universidades Federais, se justifica, primeiro porque a metodologia de aplicação para a apuração dos indicadores foi rigorosamente a mesma conforme indicado no início do tópico. Segundo porque, se verifica importantes aproximações da RFEPCT com as Universidades Federais, tais como: isonomia salarial, progressão e promoção na carreira entre o Magistério Superior e o do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, em que pese a vigência do mecanismo da RSC, conforme já discutido neste trabalho. Isonomia dos servidores Técnico-Administrativos de ambas as Instituições, nesse caso tratando-se da mesma carreira. Mesma política de contratação de pessoal vinculado às áreas de vigilância, limpeza e manutenção, sob o regime de terceirização. E por último, não obstante tratar-se de uma Rede ligada tradicionalmente à Educação Profissional, passa no período pós-reestruturação a atuar fortemente na Educação Superior, inclusive no âmbito da Pós-graduação.

Outro aspecto que se deve ponderar na análise de tais indicadores diz respeito aos recursos do bloco de investimentos como componente do cálculo para Gasto Médio Anual e Custo Médio Anual por estudante da Rede. Ou seja, pela própria característica dos elementos de despesas desse bloco – edificações e aquisições de equipamentos de laboratórios, os quais se constituem em bens de capital que serão utilizados por décadas, implicando apenas em custos de manutenção, de modo que os recursos aplicados ao longo da expansão da Rede Federal de ECPT, serão diluídos ao longo dos anos, e não apenas no ano de apuração dos indicadores.

4.5 – Recursos de fontes próprias arrecadados pela Rede Federal de EPCT

Por fim, em razão do presente estudo totalizar os recursos aplicados na Rede Federal de EPCT, considerando todas as fontes de receitas, apresenta-se a seguir uma breve análise da importância das receitas próprias na composição do orçamento geral do conjunto das Instituições

da referida Rede. A tabela 4.13 revela a dinâmica das fontes próprias de recursos financeiros da Rede Federal entre os anos de 2009 e 2016.

Tabela 4.13 – Recursos de Fontes Próprias da RFEPCT entre 2009-2016 – em milhares de reais a preço de Jan/2017 (IPCA)

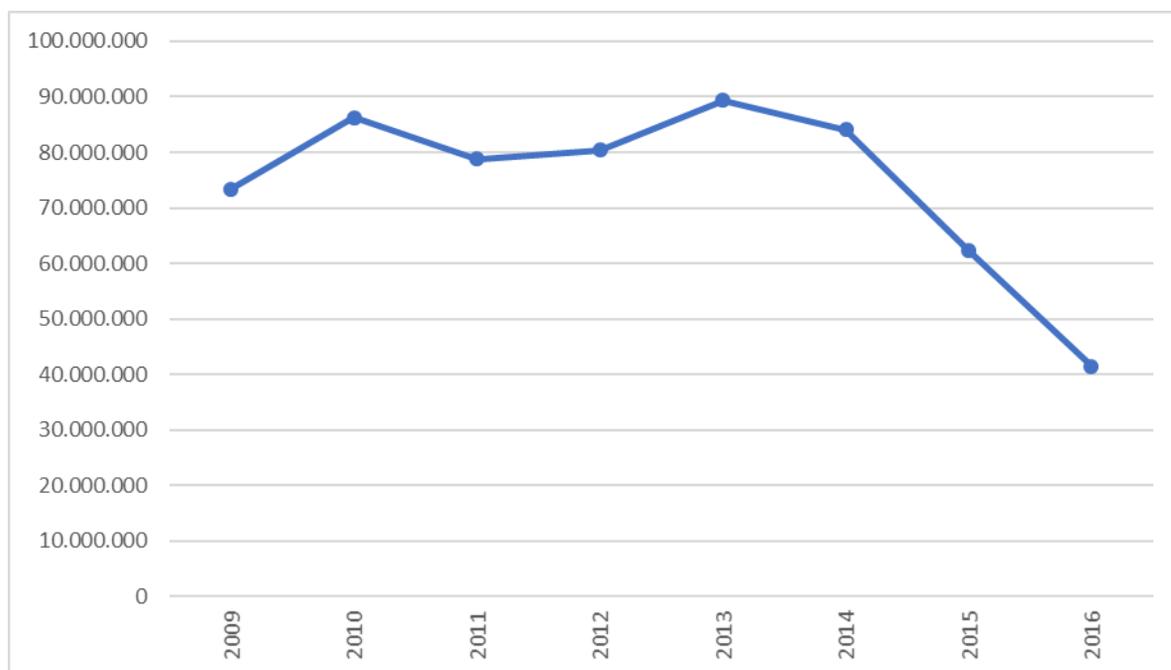
Ano	Total
2009	73.455,00
2010	86.301,00
2011	78.748,00
2012	80.392,00
2013	89.333,00
2014	84.098,00
2015	62.343,00
2016	41.510,00

Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

Tal como verificado no estudo de Amaral (2003)⁶⁹ para as Universidades Federais, as quais tem em fontes próprias, parte ínfima dos recursos necessários à sua manutenção, no caso da Rede Federal de EPCT, conforme Tabela 4.13 essas fontes representam um volume de recursos de significado muito reduzido quando se considera a totalidade das transferências oriundas do Tesouro Nacional. Todavia, entende-se como necessário a apresentação da dinâmica orçamentária da Rede, considerando a origem dos recursos, de modo a explicitar com exatidão a totalidade das receitas oriundas do Fundo Público Federal. O gráfico 4.18 apresenta a dinâmica dos recursos próprios da Rede Federal de EPCT, entre os anos de 2009 e 2016.

Gráfico 4.19 – Evolução dos recursos próprios da RFEPCT entre 2009 e 2016. Valores em Reais, a preços de janeiro de 2017 (IPCA)

⁶⁹ Esse estudo analisa a execução orçamentária das Universidades Federais entre os anos de 1989 a 2002.



Fonte: Elaborada pelo autor com informações da Execução Orçamentária da União <www.camara.leg.br>

A tabela 4.13 bem como o gráfico 4.19, indicam a totalidade de recursos diretamente arrecadados e distribuídos em todas as fontes⁷⁰. Embora a queda na arrecadação dos recursos oriundos de fontes próprias a partir de 2014 possam indicar que as oscilações nos níveis de recursos financeiros arrecadados pelas instituições tenham relação importante com as variações nas transferências dos recursos do Tesouro Nacional, a análise do período anterior à pesquisa, demonstra exatamente o oposto.

Ao recuar a análise para os 13 anos anteriores a 2009, percebe-se que os anos de maior restrição financeira que compreende desde 1996 ao primeiros anos do Governo Lula, há uma queda constante nos níveis de arrecadação de fontes próprias. Por outro lado entre os anos de 2006 e 2013, nos quais se observa saltos elevados de despesas de recursos do Tesouro, que pressupõe certa abundância de recursos, são precisamente onde se concentram os maiores percentuais de arrecadação própria.

⁷⁰ Fonte 250: recursos próprios não-financeiros; Fonte 280: recursos próprios financeiros; Fonte 281: recursos de convênios; Fonte 650: recursos próprios não-financeiros; Fonte 680: recursos próprios financeiros, e Fonte 681: recursos de convênios.

Contudo, deve-se ponderar que ao longo do intervalo temporal analisado neste estudo, a totalidade de arrecadação própria como percentual do total do orçamento da Rede Federal de EPCT, não chega a alcançar 1% do total das despesas apuradas, conforme se pode observar quando da comparação das tabela 4.13 em relação à tabela 4.1. De acordo com Amaral (2003), os recursos de fontes próprias são geralmente aplicados em elementos de despesas ligados aos blocos de Outras Despesas Correntes e Investimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objeto o Financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. O objetivo geral se constituiu na investigação do financiamento da referida Rede, em vista de apreender suas lógicas e tendências. Do ponto de vista do sujeito-pesquisador – imerso no ambiente da pesquisa, na condição de servidor docente da Rede há 13 anos, estava claro que se tratava de um objeto cuja complexidade exigiria um rigoroso e incansável trabalho de investigação de dados – sobretudo financeiros, de modo a revelar as tendências e o *modus operandi* do financiamento da EPCT no país, em vista de apreender as relações do objeto com a totalidade social, da parte com o todo, da Rede Federal com a Educação Profissional brasileira e de como esta se organiza em face do atual estágio do sistema capitalista.

Deve-se pontuar que, não obstante tratar-se de um estudo exploratório de caráter inédito, o objeto da investigação, tanto quanto o percurso percorrido pelo autor bem como a utilização de instrumentos e técnicas de coletas de dados, guardam bastante aproximação com a tese desenvolvida pelo orientador, conforme já assinalado neste trabalho. No entanto, enquanto a pesquisa do Professor Nelson Cardoso Amaral tem como objeto o Financiamento da Educação Superior no Brasil entre os anos de 1989 a 2001, o presente estudo tratou do Financiamento da Educação Profissional, Científica e Tecnológica ofertada pela Rede Federal de EPCT entre os anos de 2009 a 2016. Tal fato, constituiu-se em facilitador deste estudo, uma vez que o percurso investigativo já havia sido aberto num campo de estudos até então pouco explorado.

Considera-se, que a pesquisa ora desenvolvida, apresenta-se como uma nova abertura para a exploração de um campo fértil e complexo que é o financiamento da Educação Profissional no Brasil e particularmente o financiamento da Rede Federal de EPCT. Tal complexidade relaciona-se às próprias características da Rede, sobretudo no que diz respeito à heterogeneidade das ofertas, realizadas via modalidades às mais diversas, tais como Formação Profissional de Nível Básico por meio de cursos FIC, Cursos Técnicos Integrados – inclusive no âmbito da Educação de Jovens e Adultos, na graduação por meio de Licenciaturas, Tecnológicas e Bacharelados, cursos *Lato Sensu* e pós-graduação *Stricto Sensu*. A configuração desse modelo de institucionalidade, apresentou no presente estudo limites e desafios, sobretudo em relação a

apuração de indicadores de custo-aluno, determinando a busca pelas médias, dada a impossibilidade de identificação de valores absolutos aceitáveis para o conjunto da Rede.

Outros limites identificados neste estudo, e que poderão constituir-se em objetos e futuros de pesquisa neste campo, foram determinados pela capilaridade nacional de uma Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica em um país de dimensões continentais, com imensas assimetrias regionais, as quais seguramente determinam diferenças significativas tanto no papel desempenhado pelas instituições, como também no custo do financiamento das instituições da RFEPCCT em cada região. Tais constatações são observadas em séries históricas sistematizadas pela Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação, as quais apresentam enormes contrastes entre as instituições da Rede em relação a importantes indicadores, a exemplo do custo aluno (Brasil, 2015). Nesse sentido espera-se que a realização de estudos de casos possam contribuir para a identificação de tendências de financiamento nos âmbitos regional e local.

Por orientação de ordem teórico-metodológico este estudo apresentou em seu terceiro capítulo uma análise fundamentada sobretudo em pesquisa bibliográfica acerca do conjunto das políticas de Educação Profissional desenvolvidas no país no período pós-LDB. A compreensão subjacente a esta opção metodológica é a de que o objeto da empiria desta tese – qual seja o Financiamento da Rede Federal de EPCT, está organicamente articulado no plano das políticas públicas ao desenvolvimento de ações ou programas no campo da EP, de modo que dada a sua função no âmbito geral da sociedade, requer ao mesmo tempo o atendimento por meio de ofertas consistentes em instituições e cursos com elevados níveis de excelência em vista do atendimento das demandas de parcelas médias da sociedade e do mundo do trabalho e ao mesmo tempo o atendimento de uma massa de trabalhadores em cursos de curta duração tais como Formação Inicial e Continuada e Qualificação Profissional, que concomitantemente venha atender tanto as expectativas de um grande contingente populacional por inserção de formação profissional quando em reforçar a promessa da inserção laboral. Tem-se, portanto, a clareza de que há uma nítida concorrência no âmbito do fundo público pelos recursos destinados ao campo da educação profissional no país no período pesquisado, de modo que o *quantum* de recursos destinados à Rede Federal de EPCT guarda relação direta com as opções governamentais pelas ofertas

paralelas, sobretudo no nível básico da EP, desenvolvido majoritariamente no âmbito das redes privadas.

Dentre as políticas analisadas, destacam-se quatro grandes programas desenvolvidos nas duas últimas décadas, os dois primeiros – Planfor e Proep, desenvolvidos ao longo dos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e PNQ e Pronatec ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Embora com significativas diferenças e algumas especificidades dadas pela conjuntura e pelas disputas no interior de cada governo, o conjunto dessas políticas guardam em comum sobretudo uma lógica de implementação, que tem nas parcerias público-privadas sua maior identificação.

Tem-se, desse modo, que desde meados da década de 1990, do ponto de vista do financiamento da Educação Profissional, sobretudo no nível básico, assiste-se a uma progressiva tendência da transferência dos recursos do fundo público para entes privados, em vista da execução dos programas de EP. Trata-se assim de uma nova governabilidade que tem na articulação da relação público-privado o seu mais importante pressuposto. É o fundo público canalizando recursos para entes não públicos sob a crença de que as entidades privadas são mais eficientes na oferta dos serviços sociais e de que elas têm mais capacidade de alcançar um público para o qual o Estado não consegue se fazer presente.

No entanto, este estudo indicou que a avaliação dos resultados dessas políticas realizada por diversos pesquisadores, mostrou evidências que colocam em xeque a tão propalada eficiência das entidades privadas na oferta de Educação Profissional, incluindo nesse grupo as mais reconhecidas, a exemplo do Senai. Kuenzer (2006), ao analisar o Planfor, ressaltou categoricamente a baixa qualidade dos cursos, a falta de efetividade social e o mal uso dos recursos públicos. Sobre os resultados do PNQ, essa mesma autora pondera que, embora o programa fosse mais consistente, sobretudo no sentido de integração com outras políticas públicas, umas de suas características mais virtuosas, ou seja a proposta de cursos com currículos mais amplos, fez com que as agências formadoras – privadas, perdessem o interesse, por não considerarem um investimento tão atrativo.

Manfredi (2002) ao analisar o Proep, evidenciou que a proposta do programa, para além das transferências de recursos públicos para entes privados, procurou trazer a lógica privada de atendimento para o interior da então Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica,

transformando-a num supermercado de cursos de curta duração. Ademais a reforma da EP patrocinada com recursos desse programa determinou a interrupção das ofertas de cursos de currículo integrado ao ensino médio, considerada desde a criação das Escolas Técnicas Federais um paradigma de formação a ser implementado em outras redes públicas avaliado, todavia, como demasiadamente caro sob a perspectiva reformista.

Quanto ao Pronatec, verificou-se, em que pese tratar-se de um programa estruturante para o conjunto da Educação Profissional brasileira, a análise do Programa Bolsa-Formação – por meio da qual foram carreadas cifras astronômicas de recursos do fundo público para entes privados, tornou evidente uma realidade que contrasta com a suposta eficiência do setor privado nesse campo. Rodrigues (2017), revela que mesmo nas mais prestigiadas entidades privadas envolvidas no programa – Senai e Senac, a avaliação feita pelo próprio governo demonstrou que as ofertas de cursos dessas instituições não estavam organizadas em função das demandas locais das comunidades ou do setor produtivo, mas constituíam-se em “ofertas de prateleiras”, comprometendo em grande medida as já parcas possibilidades de inserção laboral e de atendimento das demandas efetivas do público-alvo. Nessas mesmas instituições, segundo esse autor, a forma de oferta não considerava as múltiplas especificidades de um público diverso, replicando currículos já previamente elaborados, sem levar em conta as demandas dos indivíduos.

Outro aspecto que chama atenção no contexto da elaboração desse conjunto de programas, diz respeito ao uso ideológico da Educação Profissional, como se esta se constituísse em chave para o ingresso do conjunto da população ao mercado de trabalho. Parte-se frequentemente do pressuposto de que os altos níveis de desemprego observados em várias conjunturas, seja determinado pelo suposto baixo nível de qualificação da força de trabalho. Ora se assim fosse, a dinâmica do desemprego no Brasil, conforme mostrado nas tabelas 2.4 e 2.5 deste estudo, seria em realidade o seu oposto, pois enquanto na década de 1980, numa fase com maiores déficits educacionais o Brasil ostentava uma situação de quase pleno emprego. Já na década de 1990, a tabela 2.5 indica uma elevação considerável do desemprego, saindo da faixa de 6% em 1996, para 12,6% em 2002. Dito de outro modo, pode-se concluir ou pelo fracasso da política educacional do Planfor em aumentar as taxas de ocupação, ou pela confirmação do pressuposto qualificação-emprego como falácia do discurso oficial, mas possivelmente pela ocorrência dos dois ao mesmo tempo.

No caso específico da política do Pronatec, a vinculação qualificação-trabalho aparece já na própria nomenclatura do programa – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Argumentava-se que o país passava por um “apagão de mão de obra” que demandaria uma política de impacto para o campo da formação profissional, de modo a favorecer o crescimento sustentável da economia. Não obstante este estudo tenha mostrado o impacto positivo da implementação dessa política no quadro geral da Educação Profissional Técnica de nível Médio, aumentando consideravelmente a oferta nessa modalidade, se evidenciou, no entanto, que a grande maioria do atendimento se deu no âmbito de ofertas de cursos de Formação Inicial e Continuada e Qualificação Profissional, que são curso de curta duração. O estudo de Rodrigues (2017), apontou que na conjuntura de implementação do programa, era precisamente o público-alvo dos cursos FIC e Qualificação Profissional que apresentava as melhores taxas de ocupação e elevação dos rendimentos.

Enquanto isso os extratos mais qualificados da força de trabalho, observava certa retração nos rendimentos, devido, segundo o estudo, a existência de competição entre os trabalhadores mais qualificados pelos postos de trabalho, ou seja, não se tratava de um “apagão de mão de obra”, havia isto sim, oferta de força de trabalho qualificada no mercado. O contexto atual guarda aproximações com a conjuntura do final do governo FHC em 2002, e do mesmo modo, tem-se que após mais de seis anos de implementação do programa, que oficialmente até 2015 teria chegado a 9,4 milhões de matrículas, o desemprego atingiu em março de 2017 o pico de 13,7% da população em idade ativa segundo o IBGE (IBGE, 2017).

Ante o trágico quadro do desemprego estrutural que assola todos os países – inclusive os de capitalismo avançado, com destaque para a situação dramática da juventude, conforme mostrado neste estudo, pode-se concluir, como o fazem os autores filiados às correntes críticas, a exemplo de Morais (2011) que esse discurso que atrela o emprego à qualificação, caracterizado como o advento da empregabilidade, tem como finalidade última transferir a culpabilidade das mazelas do desemprego para o âmbito do indivíduo, dado que dentro dos limites do capitalismo contemporâneo não há solução à vista.

A análise da dinâmica do financiamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica aponta para uma outra lógica no que diz respeito a utilização dos recursos do fundo público. Preliminarmente deve-se pontuar o óbvio, ou seja, a lógica de

utilização dos recursos públicos em instituições públicas, o que não significa dizer que a lógica do capital não esteja presente. Tal como no conjunto do sistema educativo, a lógica do capital determina em última instância a própria função da Rede, ou seja, a de preparar os quadros – e neste particular, os quadros de níveis intermediários e superiores tendo em vistas as demandas de reprodução do capital. De todo modo, em conformidade com o que estabelece a Constituição Federal, os recursos do fundo público deverão ser investidos em instituições públicas com ofertas orgânicas em todos os níveis e modalidades.

A transformação do conjunto das Instituições Federais envolvidas na Educação Profissional e Tecnológica no país no final do ano de 2008 em Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, elevou expressivamente sua capacidade de atendimento da população e significou, de acordo com os dados levantados nesta pesquisa, um elevado e progressivo aumento do gasto público durante quase todo o período pesquisado.

A título de comparação, entre os anos de 1996 e 2002, a antiga Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica observou um crescimento de 65% em recursos aplicados, saindo de 1,8 para 3,1 bilhões de reais em recursos do fundo público. De 1996 até o último ano da antiga Rede – no decurso de 75% dos dois mandatos do Governo Lula, o incremento de recursos financeiros foi da ordem de aproximadamente 140%. Quando se compara o ano de 2014 – auge do gasto público na Rede, em relação à 2008 tem-se um incremento da ordem de 195% de recursos, saltando de 4,5 bilhões para 13,3 bilhões de reais.

Conforme delineado no quarto capítulo deste trabalho, a elevação dos recursos aplicados se deu sobretudo em virtude da política de expansão e interiorização da Rede Federal, o que impacta diretamente na elevação dos recursos do bloco de bens de capital – investimentos, ou seja, pela construção de edificações e aquisição de equipamentos em geral e de laboratórios. Esse bloco observou um salto de 1075% de 2008 a 2013. Os recursos de bens de capital, no entanto, a despeito do crescimento do período analisado, não apresentam tendência de crescimento constante. Tão logo sejam concluídas as últimas etapas da expansão e entregues as últimas unidades, os recursos de bens de capital perderão importância na totalidade dos recursos da Rede.

Em relação aos recursos de Despesas Correntes, tais como Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, verifica-se uma tendência de crescente ampliação dos recursos aplicados, contudo, em ritmo mais moderado quando comparados ao bloco de investimentos. No

entanto, diversamente das despesas de capital, as despesas correntes tendem a estabilização, com pouca ou nenhuma margem para retroagir, como ocorre em relação ao bloco de investimentos.

Entre os anos de 1996 e 2008, as despesas correntes de Pessoal e Encargos Sociais, observaram uma elevação de aproximadamente 150%, saltando de 1,4 bilhão para 3,6 bilhões de reais. Quando se compara o ano de maior registro desse bloco – 2015 em relação ao ano de 2008, chega-se a 182% de elevação, registrando 10,3 bilhões de reais. A ampliação dos recursos aplicados neste bloco deve-se a diversos fatores, tais como a contratação de pessoal docente e técnico administrativo para as novas unidades e substituição de servidores aposentados, pagamento de aposentadorias e pensões como também implantação de planos de carreira e cargos para os servidores em geral e o regime de RSC para o segmento docente da Rede. Deve-se, contudo, ressaltar, que somente os servidores efetivos constituídos por docentes, técnicos administrativos e gestores, ou seja, apenas o bloco de Pessoal e Encargos Sociais consumiram 74% do total dos recursos destinados às Instituições da Rede Federal de EPCT nos últimos vinte anos – 1996-2016, embora esteja aqui incluído uma fatia expressiva destinada aos aposentados e pensionistas.

Outras Despesas Correntes é o bloco que reúne os recursos aplicados na manutenção das instituições, tais como água, energia, telefone, serviços de limpeza e vigilância, entre outros. Os recursos registraram uma elevação da ordem de aproximadamente 123% entre os anos de 1996 e 2008, saltando de 322 milhões de reais no primeiro ano para 717 milhões de reais em 2008. Durante o processo de expansão da nova Rede, esses recursos foram ampliados de modo significativo, registrando em 2016 o total de 2,5 bilhões de reais, portanto com uma elevação de 251% nesse intervalo temporal. Tal como os demais blocos analisados, a ampliação observada neste diz respeito precisamente ao processo de ampliação da Rede, de modo que após o término desse processo, tais despesas tendem a estabilização.

Como resultado do movimento de expansão, representado pela elevação do gasto público conforme exposto acima, a Rede Federal de EPCT, verificou desde o primeiro ano de funcionamento um salto substantivo do número de matrículas. De acordo com o Censo da Educação Básica do Inep (2009-2016), apenas na Educação Profissional Técnica de Nível Médio nas suas diversas formas de oferta – integrada, concomitante e subsequente, o crescimento foi de

aproximadamente 115%, saltando de 158.885⁷¹ matrículas em 2009 para 340.149⁷² em 2016. Na educação superior, a totalidade das matrículas que compreende bacharelados, licenciaturas e tecnológicos, o salto foi de aproximadamente 182%, saindo de 67.777 em 2009 para 191.268 em 2016. Na pós-graduação *stricto sensu*, que compreende mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado, embora a totalidade das matrículas tenha pouca representatividade do quadro geral, observou-se uma elevação da ordem de 387%, partindo de 966 alunos matriculados em 2009 para expressivos 4.707 em 2016. Nesse quadro não estão incluídas as matrículas em cursos de Formação Inicial e Continuada, Qualificação Profissional e cursos de especialização *Lato Sensu*, bem como a oferta de programas de extensão e cultura e interação com a comunidade.

Este estudo também buscou identificar de modo aproximado os valores referentes ao gasto-aluno e ao custo-aluno da Rede Federal de EPCT entre os anos de 2009 e 2016. O valor do gasto aluno foi obtido pela divisão do total dos recursos da Rede pelo total das matrículas em todos os níveis e modalidades ofertados nas Instituições. O custo-aluno foi identificado através da utilização de uma modelagem proposta por Pinto e Amaral (2005), por meio da qual foi possível atribuir o percentual do orçamento institucional dirigido à pesquisa e extensão. Da subtração do total dos recursos da Rede pelo percentual dedicado à pesquisa e extensão, obteve-se o total dedicado ao ensino, o qual foi dividido pelo total de matrículas para então obter o valor do custo-aluno de cada ano pesquisado.

Ao longo do intervalo do estudo – 2009-2016, foi identificado grande margem de variação tanto em relação ao gasto-médio por aluno quanto ao custo-médio por aluno. Em relação aos dois indicadores foram identificadas duas tendências. A primeira de elevação progressiva entre os anos de 2009 a 2014. No gasto médio a elevação observada foi da ordem de 46%, registrando 22.046 reais no primeiro e 32.255 reais no último ano. Nesse mesmo período custo médio por aluno alcançou quase 35% de crescimento, saindo de 13.366 reais em 2014 e chegando a 18.032 reais em 2016. A segunda tendência foi identificada para o período mais recente da pesquisa, 2015 e 2016 e apresenta um movimento de redução do gasto médio e do custo médio por aluno da Rede. Em relação ao gasto médio, observou-se que em 2015 a retração foi de cerca de 22% em relação ao ano anterior. Em 2016 esse indicador registra outra retração chegando a

⁷¹ Cerca de 2,5% desse total se refere a matrículas das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

⁷² Exclusive Escolas Técnicas Vinculadas às UFs.

cerca de 30% a menos em relação a 2014. O custo médio por aluno em 2015 também registrou um alto índice de retração, chegando a quase 25% em relação ao ano anterior. E novamente em 2016 confirmou a tendência de redução, ampliando-a para quase 34% a menos de recursos em relação a 2014.

A elevação do gasto médio e do custo médio por aluno da RFEPCT entre os anos de 2009 e 2014, conforme já assinalado no tópico 4.5 foi determinado pelo processo de expansão física da Rede Federal. A elevação do bloco de investimentos em 670% entre 2009 e 2013 é bem representativo deste movimento. O processo de expansão também implicou na elevação dos recursos de Despesas Correntes, a exemplo da contratação do quadro de servidores para as novas unidades. Deve-se salientar, que dada a dinâmica do processo de expansão, é de se esperar que nos primeiros anos o gasto médio e custo médio tendem a se elevar, dentre outros fatores, pela subutilização do potencial produtivo dos recursos humanos. A título de ilustração do que se afirma, tem-se a abertura de determinados *campi* e cursos, cujos docentes são contratados no início da oferta, de modo que no primeiro ano de curso, parte expressiva da carga horária do profissional ficará ociosa, uma vez que não há turmas suficientes para absorvê-la. A mesma lógica se aplica a outros segmentos de servidores Técnicos-Administrativos e mesmo de pessoal terceirizado. Tem-se desse modo, portanto, que passados os primeiros anos, os indicadores de gasto e custo-aluno tenderiam a apresentar sensíveis reduções em relação aos primeiros anos da expansão da Rede. Contudo, o movimento observado entre 2015 e 2016 passa ao largo de tal lógica de acomodação dos indicadores.

A retração observada nos indicadores de gasto médio e custo médio por aluno da Rede Federal de EPCT, resulta do movimento de redução dos recursos de Despesas Correntes e Investimentos conforme já mostrado neste estudo, assinalando uma tendência de queda a partir do ano de 2015. A brusca retração dos recursos e conseqüentemente a redução dos indicadores de gasto médio e custo médio por aluno a partir deste ano, expressa um movimento de reorientação da relação do fundo público com os gastos sociais no país, num contexto de agravamento de uma profunda crise político-econômica que ganha corpo com a reeleição da presidenta Dilma Rousseff em 2014.

Num contexto de crise, caracterizado pela estagnação da atividade econômica em 2014⁷³, pela perspectiva de recessão para os anos posteriores e pela forte turbulência no campo político, que se relacionava com o que Dweck e Teixeira (2017) descreve como a “tese da ganância” caracterizada pelos economistas liberais, segundo os quais os gastos públicos na área social durante o primeiro governo Dilma, seriam responsáveis pela crise fiscal da qual decorreria a crise econômica. Essa foi a vertente interpretativa que determinou à guinada na política macroeconômica que marcou o início do segundo governo Dilma, com a liderança da ortodoxia liberal de Joaquim Levy como Ministro da Fazenda. A retração dos recursos destinados à Rede Federal de EPCT – bem como as demais áreas sociais do Estado resulta, portanto, do ajuste fiscal realizado em 2015, visto pelo governo como “[...] fundamental para garantir a volta da confiança dos agentes econômicos para a retomada do crescimento sustentado” (p. 6).

O ajuste fiscal realizado sob a nova orientação de política macroeconômica do segundo governo Dilma, o qual se traduziu na redução do gasto público na área social ao mesmo tempo em que garantia os compromissos de manutenção da dívida pública, não apenas não se traduziu na retomada do crescimento da economia, como provocou – segundo as correntes críticas à ortodoxia neoliberal (Dweck e Teixeira, 2017) a grave recessão iniciada em 2015 com a redução do PIB em 3,8% neste ano e em 3,6% em 2016⁷⁴. Com isso, assistiu-se a novos ajustes do gasto público e, portanto, na subseqüente redução dos recursos destinados ao conjunto da Educação Profissional e Tecnológica e à própria Rede Federal de EPCT.

O agravamento da situação econômica do país no decurso do ano de 2016, visto por várias correntes políticas como consequência dos equívocos na condução da política macroeconômica do governo, reforçou como que “lenha na fogueira” o movimento de ruptura da ordem democrática da Nova República. Assistiu-se no país o ressurgimento do protagonismo das forças conservadoras, articuladas pelo grande capital, setores agrários historicamente reacionários e segmentos da classe média – hiper-representados no Congresso Nacional, os quais após promoverem grandes mobilizações nas ruas por todo o país e contando com o ativismo político do Poder Judiciário e dos grandes meios de comunicação de massa, acabaram por desferir um golpe de Estado, nomeado por setores da esquerda como golpe jurídico-parlamentar-midiático, que resultou no afastamento provisório da presidenta Dilma Rousseff no dia 12 de maio de 2016,

⁷³ Neste ano, segundo o IBGE (2017), PIB brasileiro cresceu 0,5%.

⁷⁴ Ver: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../7531a821326941965f1483c85caca11f.xls>

tornando-o definitivo com a vitória esmagadora das forças conservadoras na votação do processo de *Impeachment* ocorrida em 31 de agosto de 2016 no Senado Federal.

Desde a ruptura da ordem democrática em 2016, as forças conservadoras à frente do governo federal vem implementando uma pauta de reformas, que em seu conjunto se traduzem em imenso retrocesso no campo dos direitos sociais, a exemplo da reforma trabalhista que, ao flexibilizar a Consolidação das Leis Trabalhistas, redundou na retirada de direitos e garantias históricas dos trabalhadores, dando ao capital enorme vantagem na relação com a força de trabalho, num contexto em que – conforme já analisado neste trabalho, se caracteriza pelo desemprego estrutural, que afeta dramaticamente sobretudo a juventude.

Outra medida que terá forte impacto na vida dos trabalhadores, diz respeito precisamente às mudanças na política de financiamento da educação. Trata-se da chamada “PEC do Teto”, também nomeada como “PEC do fim do mundo” que aprovada sob a Emenda Constitucional nº 95/2016, instituiu um novo regime fiscal no país. Por este regime, vigente por vinte anos, as despesas sociais – e, portanto, o financiamento da Educação poderá ser congelado, podendo ser reajustado apenas pelo índice inflacionário do ano anterior, tendo como referência o IPCA do IBGE.

Do ponto de vista da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica de oferta pública e gratuita, trata-se de um golpe histórico com consequências imponderáveis. Sobretudo porque conforme já assinalado, desde 2015 o país se encontrava em recessão, de modo que o orçamento da Rede já era insuficiente para a manutenção do conjunto das instituições, conforme demonstrado neste estudo. Desse modo, num contexto de tendência de retração dos recursos da Rede, observada em 2015 e 2016, e com substanciais contingenciamentos em 2017, a expectativa – mantida tal lógica, é de que as transferências de recursos do governo não serão suficientes para a manutenção do funcionamento pleno das instituições nos próximos dez ou vinte anos. Aliás, o estrangulamento financeiro dos Institutos Federais já se faz perceber, inclusive

através do fechamento de uma unidade do Instituto Federal de Brasília⁷⁵, ocorrida em 28 de março de 2018, por ato do Ministro da Educação.

O conjunto das nefastas reformas, realizadas sob a nova hegemonia política de caráter ultraliberal de perfil antinacional, antipopular e antidemocrática, tem ensejado na retomada de políticas já experimentadas nos anos 1990, as quais trazem no seu bojo o enfraquecimento da combatida esfera pública e o fortalecimento da esfera privada em todos os âmbitos da vida social do país e com enorme impacto no campo da educação e do próprio financiamento da Educação Profissional, Científica e Tecnológica. A título de síntese final, a atual conjuntura favorece a tendência de que o ponto essencial das lutas travadas no interior da sociedade – a disputa pelos recursos do fundo público, seja utilizado cada vez menos para concretizar os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, a exemplo EPCT e cada vez mais ampliado para favorecer o processo de mercantilização da educação, mas sobretudo para sustentar a atual lógica de reprodução do capital nacional e internacional.

⁷⁵ Ver: <http://www.ifb.edu.br/reitori/ifb-na-midia/17023-vermelho-reitor-de-instituto-federal-explica-fechamento-do-campus-sobradinho>

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da Educação Superior: Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP. 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo dos alunos. Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande/MS, n. 30, p. 51-70, jul./dez.2010.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16ª Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BARRADAS, Anésia Maria da Silva. **Fábrica PIPMO**: uma discussão sobre a política de treinamento de mão-de-obra no período de 1963 - 1982. 230f. Dissertação (mestrado). Instituto de Estudos Avançados em Educação – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1986.

Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8590/000049016.pdf?sequence=1>.

Acesso em: 26 ago. 2016.

BRASIL. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41271-cnct-3-edicao-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192 acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 15 de nov. 2017.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 15 de nov. 2017.

_____. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 01 de dez. 2017.

_____. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 10 de dez. 2017.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Decretada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em 10 de dez. 2017.

_____. Constituição (1988b). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.legislação.planalto.gov.br> . Acesso em 27 dez. 2015.

_____. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatório de Auditoria Anual de Contas. Unidade Auditada: SECRETARIA DE EDUC.PROFISSIONAL E TECNOLOGICA. Exercício: 2013. Processo: 23000.004310/2014-11. Brasília – DF. Relatório nº 201406282. UCI Executora: SFC/DSEDU II - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educacao II. Brasília, 2014. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406282.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 2.208/97, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1997. Disponível em: . Acesso em 28 jan. 2015.

_____. Decreto nº 2.271 de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Decreto nº 20.158 de 30 de junho de 1931. Organiza o Ensino Comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20158-30-junho-1931-536778-republicacao-81246-pe.html> acesso em 10 jul. 2016.

_____. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm acesso em 20 de set. 2016.

_____. Decreto n. 5.840. Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Decreto nº 7.234. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 11 de nov. 2017.

_____. Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963. Aprova o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53324-18-dezembro-1963-393393-publicacaooriginal-1-pe.html> acesso em 20 de ago. 2016.

_____. Decreto nº 87.310 de 21 de junho de 1982. Regulamenta a Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87310.htm acesso em 30 de ago. 2016.

_____. Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3552.htm acesso em: 16 de ago. 2016.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Lei nº 4.759, de 20 de agosto de 1965. Dispõe sobre a denominação e qualificação das Universidades e Escolas Técnicas Federais. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4759-20-agosto-1965-368906-publicacaooriginal-1-pl.html> acesso em: 16 de ago. 2016.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de Segundo Grau, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm acesso em 17 de ago. 2016.

_____. Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6297.htm acesso em 20 de ago. 2016.

_____. Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6545.htm acesso 30 de ago. 2016.

_____. Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de Segundo Grau. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm acesso 21 de ago. 2016.

_____. Lei nº 7.863, de 31 de outubro de 1989. Dispõe sobre a transformação da Escola Técnica Federal do Maranhão em Centro Federal de Educação Tecnológica. disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7863.htm acesso em 30 de ago. 2016.

_____. Lei nº 8.711, de 28 de setembro de 1993. Dispõe sobre a transformação da Escola Técnica Federal da Bahia em Centro Federal de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em <Dispõe sobre a transformação da Escola Técnica Federal da Bahia em Centro Federal de Educação Tecnológica e dá outras providências. Acesso em 30 de ago. 2016.

_____. Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em <Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Acesso em 05 de set. 2016.

_____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm acesso em 15 de set. 2016.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: . Acesso em 20 jun. 2016.

_____. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2012. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm#art1 Acesso em: 03 nov. 2017

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 30 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm. Acesso em: 6 fev. 2016

_____. Lei Nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que, Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12772.htm: acesso em: 20 jun.2017.

_____. *Lei nº 12.513*, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)... Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 168, de 07/03/2013, que “Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências”.

_____. Ministério da Educação. Resolução nº 06 de 20/09/2012, que Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11663-rceb006-12-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192> Acesso em 03 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação. Relatório de Gestão Consolidado 2015. Secretaria Executiva, Brasília – DF, 2016.

_____. Ministério da Educação. Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6696-relatoriopesquisa-redefederal&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 01 ago. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento. Programa Nacional De Acesso Ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, sob Nº TC 008.089/2015-9. Brasília, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. – São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, Vozes, 1998.

CIAVATTA, Maria. *Mediações históricas de trabalho e educação: Gênese e disputas na formação dos trabalhadores* (Rio de Janeiro, 1930-60). Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

CUNHA. Luiz Antônio. O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Flacso, 2005.

CUNHA. Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Ed. Unesp. Brasília Flacso, 2000.

CUNHA. Luiz Antônio. O ensino profissional na irradiação do industrialismo. São Paulo: Ed. Unesp. Brasília, Flacso, 2005b.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2000, n.14, pp. 89-107. ISSN 1413-2478. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782000000200006>.

CUNHA. Luiz Antonio. Política educacional no Brasil: A profissionalização do Ensino Médio. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, Unisal, 2005. p.3-30

DELUIZ, Neise. Modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. Boletim Técnico SENAC, Rio de Janeiro, v.27, n. 3, p. 13-25, set./dez. 2001.

DWECK, Esther. TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do Governo Dilma e a Crise Econômica. Texto para discussão. Instituto de Economia/Unicamp. Jun.2017. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a acesso em: 20/04/2018.

EATWELL, John. Desemprego em escala mundial. Economia e Sociedade, Campinas, 1996.

FONSECA, Celso Suckou da. História do ensino industrial no Brasil. Rio de Janeiro: SENAI/DN/DPEA, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2011, vol.16, n.46, pp. 235-254. ISSN 1413-2478. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria and RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido Professional education policy in the Lula's administration: a controverted historical trajectory. *Educ. Soc.* [online]. 2012, vol.26, n.92, pp.1087-1113. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000300017>.

GOMES, Ana Valeska Amaral. O que podemos dizer sobre o Pronatec? Consultoria Legislativa área XV – Educação, Cultura e Desporto. Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

GORENDER, Jacob. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. *Estud. av.* [online]. 1997, vol.11, n.29, pp. 311-361. ISSN 0103-4014. doi: 10.1590/S0103-40141997000100017

GRABOWSKI, Gabriel. Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios. Tese de Doutorado, UFRGS, 2010.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. 25ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOECKEL, Kathrin. Costs and Benefits in Vocational Education and Training. OECD, Paris, 2008.

IANNI, Octávio. Estado e capitalismo: Estrutura social e Industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

IFBAIANO – Instituto Federal Baiano. Política de Assistência Estudantil, 2011. Disponível em: <http://www.ifbaiano.edu.br/unidades/gmb/files/2012/12/politicaassistenciaestudantil.pdf> Acesso em: 11/11/2017.

IFTO – Instituto Federal do Tocantins. Concurso público de provas e títulos para provimento de cargos efetivos de professor da carreira de magistério do ensino básico, técnico e tecnológico e de provas para os cargos efetivos da carreira de técnicos administrativos em educação do IFTO. Edital n.º 13/2017/rei/iftto, de 18 de abril de 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional/Texto para discussão. -Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

KUENZER, Acacia Zeneida. Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível? *Trab. educ. saúde* [online]. 2007, vol.5, n.3, pp. 491-508. ISSN 1981-7746. <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462007000300009>.

LIMA FILHO, Domingos Leite. O Ensino Técnico-Profissional e as Transformações do Estado-Nação Brasileiro no Século XX. In: Anais do II Congresso Brasileiro de História da Educação: História e Memória da Educação Brasileira. Natal, 2002. Disp.: . Acesso em 12 de agosto de 2016

MACHADO, Lucília R. de Sousa. *Politecnia, escola unitária e trabalho*. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Educação e Divisão Social do Trabalho. Contribuição para o Estudo do Ensino Técnico Industrial Brasileiro. 2ª Ed. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1989.

_____. Retrospectiva histórica do ensino técnico industrial. In: _____. *Educação e divisão social do trabalho: contribuição para o estudo do ensino técnico industrial brasileiro*. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1982. p.22-75.

MANACORDA, M. A. História da educação: da antiguidade aos nossos dias. São Paulo: Cortez, 1996.

MANFREDI, S. M. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAIS, Frederico Dourado Rodrigues. A relação entre escola e trabalho na lógica do capital: os cursos superiores de tecnologia no Brasil em Debate. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. In: Novos Estudos, Cebrap nº 22, Outubro/1988.

_____. Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: Capitalismo, Estado e Desigualdade: impactos na política educacional. Caderno II, APP Sindicato, 2010.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de and OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2011, n.105, pp.5-29. ISSN 0101-6628. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000100002>.

OREIRO, José Luis and FEIJO, Carmem A..Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2010, vol.30, n.2, pp.219-232. ISSN 0101-3157. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>.

PEREIRA, Luiz Augusto Caldas. A Rede Federal de Educação Tecnológica e o Desenvolvimento Local. Dissertação de Mestrado. Universidade Candido Mendes, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. 2016, vol.37, n.134, pp.133-152. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016157682>.

RANCIÈRE, Jacques. O desentendimento. São Paulo: Editora 34, 1996.

RODRIGUES, Romir de Oliveira. No caminho do Curupira: O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – e as relações público-privadas. Tese de Doutorado. UFRS, 2017.

RODRIGUES, M. M.; NOMA, A. K. A nova institucionalidade da educação profissional brasileira: reflexões sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador- PLANFOR. In: Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil, 2003, Cascavel. Anais Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil, 2003.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil: 1930/1973. 34ª Ed. Petrópolis, Vozes, 2009.

SALVADOR. Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serv. Soc. Soc.*[online]. 2010, n.104, pp.605-631. ISSN 0101-6628. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>.

SANTOS, Jailson Alves dos. A trajetória da educação profissional. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. de. VEIGA, C. G. *500 anos de educação no Brasil*. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p.205-224.

SAVIANI, Dermeval. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SILVA, Josué Graciliano da. A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica na Região Sul do Brasil. Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE.

TOLEDO, Flaviana Alves. RUMMERT, Sônia Maria. O PNQ e a política de qualificação profissional dos trabalhadores a partir dos anos 1990. *Trabalho Necessário*, n. 7, ano 9, 2009.

VIANNA, Agnelo Corrêa. Educação Técnica. Brasília: Mec, 1970.

Apêndice I – Rede Federal de EPCT com seus respectivos *Campi/Unidades*

Instituto	<i>Campus/Unidade</i>
Instituto Federal do Acre	Cruzeiro do Sul
	Sena Madureira
	Rio Branco
	Xapuri
	Baixada do Sol (Avançado)
	Tarauacá
Instituto Federal de Alagoas	Arapiraca
	Batalha
	Benedito Bentes
	Coruripe
	Diread
	Maceió
	Maragogi
	Marechal Deodoro
	Murici
	Palmeira dos Índios
	Penedo
	Piranhas
	Rio Largo
	Santana do Ipanema
	São Miguel dos Campos
Satuba	
Viçosa	
Instituto Federal do Amapá	Macapá
	Laranjal do Jari
	Santana
	Porto Grande
	Oiapoque (Avançado)
Instituto Federal do Amazonas	Manaus Centro
	Manaus Distrito Industrial
	Manaus Zona Leste
	São Gabriel da Cachoeira
	Coari
	Lábrea
	Maués
	Parintins
	Tabatinga
Presidente Figueiredo	

	Itacoatiara
	Humaitá
	Manacapuru
	Eirunepé
	Tefé
Instituto Federal da Bahia	Barreiras
	Brumado
	Camaçari
	Eunápolis
	Euclides da Cunha
	Feira de Santana
	Ilhéus
	Irecê
	Jacobina
	Jequié
	Juazeiro
	Lauro de Freitas
	Paulo Afonso
	Porto Seguro
	Salvador – Salinas de Margarida
	Santo Amaro
	Santo Antonio de Jesus
	Seabra
	Simões Filho
	Ubatuba
Valença	
Vitória da Conquista	
Instituto Federal Baiano	Alagoinhas
	Bom Jesus da Lapa
	Catu
	Governador Mangabeira
	Guanambi
	Itaberaba
	Itapetinga
	Santa Inês
	Senhor do Bonfim
	Serrinha
	Teixeira de Freitas
	Uruçuca
	Valença
	Xique-Xique
Brasília	

Instituto Federal de Brasília	Ceilândia
	Estrutural
	Gama
	Planaltina
	Riacho Fundo
	Samambaia
	São Sebastião
	Taguatinga
	Taguatinga Centro
Instituto Federal do Ceará	Acará
	Aracati
	Baturité
	Boa Viagem
	Camocim
	Canindé
	Caucaia
	Cedro
	Crateús
	Crato
	Fortaleza
	Guaramiranga
	Horizonte
	Iguatu
	Itapipoca
	Jaguaribe
	Jaguaruana
	Juazeiro do Norte
	Limoeiro do Norte
	Maracanaú
	Morada Nova
	Paracuru
	Pecém
	Quixadá
	Sobral
	Tabuleiro do Norte
	Tauá
Tianguá	
Ubajara	
Umirim	
	Alegre
	Aracruz
	Barra de São Francisco

Instituto Federal do Espírito Santo	Cachoeiro do Itapemirim
	Cariacica
	Cefor
	Centro-Serrano
	Colatina
	Guarapari
	Ibatiba
	Itapina
	Linhares
	Montanha
	Nova Venécia
	Piúma
	Santa Tereza
	São Mateus
	Serra
	Venda Nova do Imigrante
	Viana
Vila Velha	
Vitória	
Instituto Federal de Goiás	Goiânia
	Jataí
	Inhumas
	Uruaçu
	Itumbiara
	Anápolis
	Formosa
	Luziânia
	Aparecida de Goiânia
	Cidade de Goiás
	Águas Lindas
	Goiânia Oeste
	Senador Canedo
	Valparaíso
	Instituto Federal Goiano
Catalão	
Ceres	
Cristalina	
Hidrolândia	
Ipameri	
Iporá	
Morrinhos	

	Posse	
	Rio Verde	
	Trindade	
	Urutaí	
Instituto Federal do Maranhão	Açailândia	
	Alcântara	
	Araioses	
	Bacabal	
	Barra do Corda	
	Barreirinhas	
	Buriticupu	
	Caxias	
	Codó	
	Coelho Neto	
	Grajaú	
	Imperatriz	
	Itapecuru Mirim	
	Pedreiras	
	Pinheiro	
	Presidente Dutra	
	Santa Inês	
	São João dos Patos	
	São José de Ribamar	
	São Luís – Centro Histórico	
	São Luís – Maracanã	
	São Luís – Monte Castelo	
	São Raimundo das Mangabeiras	
	Timon	
	Zé Doca	
	Carolina (Avançado)	
	Porto Franco (Avançado)	
	Rosário (Avançado)	
	Instituto Federal de Minas Gerais	Congonhas
		Conselheiro Lafaiete (Avançado)
Governador Valadares		
Piumhi (Avançado)		
Ouro Branco		
Ipatinga		
Ouro Preto		
Itabirito (Avançado)		
Ribeirão das Neves		

	Ponte Nova (Avançado)
	Sabará
	Formiga
	Santa Luzia
	BambuÍ
	São João Evangelista
	Betim
	Arcos (Avançado)
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	Almenara
	AraçuaÍ
	Arinos
	Diamantina
	Janaúba
	Januária
	Montes Claros
	Pirapora
	Porteirinha
	Salinas
	Teófilo Otoni
Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	Barbacena
	Juiz de Fora
	Manhuaçu
	Muriaé
	Rio Pomba
	Santos Dumont
	São João del-Rei
	Bom Sucesso (Avançado)
	Cataguases (Avançado)
	Ubá (Avançado)
Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	Inconfidentes
	Machado
	Muzambinho
	Passos
	Poços de Caldas
	Pouso Alegre
	Carmo de Minas
	Três Corações
	Campina Verde
	Ituiutaba

Instituto Federal do Triângulo Mineiro	Paracatu
	Patos de Minas
	Patrocínio
	Uberaba
	Uberaba Parque Tecnológico (Avançado)
	Uberlândia
	Uberlândia Centro
Instituto Federal de Mato Grosso	Cuiabá
	São Vicente
	Cáceres
	Cuiabá Bela Vista
	Pontes e Lacerda
	Campo Novo do Parecis
	Juína
	Confresa
	Rondonópolis
	Sorriso
	Várzea Grande
	Barra do Garças
	Primavera do Leste
	Alta Floresta
	Tangará da Serra (Avançado)
	Diamantino (Avançado)
	Lucas do Rio Verde (Avançado)
Sinop (Avançado)	
Guarantã do Norte (Avançado)	
Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	Aquidauana
	Campo Grande
	Corumbá
	Coxim
	Dourados
	Jardim
	Naviraí
	Nova Andradina
	Ponta Porã
	Três Lagoas
	Abaetetuba
	Altamira
	Ananindeua
	Belém

Instituto Federal do Pará	Bragança
	Breves
	Cametá
	Castanhal
	Itaituba
	Conceição do Araguaia
	Marabá Industrial
	Marabá Rural
	Óbidos
	Paragominas
	Parauapebas
	Santarém
	Tucuruí
	Vigia
Instituto Federal da Paraíba	Areia
	Cabedelo
	Cabedelo Centro
	Cajazeiras
	Campina Grande
	Catolé do Rocha
	Esperança
	Guarabira
	Itabaiana
	Itaporanga
	João Pessoa
	Mangabeira
	Monteiro
	Patos
	Pedras de Fogo
	Picuí
	Princesa Isabel
	Santa Luzia
	Santa Rita
	Soledade
Sousa	
	Abreu e Lima
	Afogados da Ingazeira
	Barreiros
	Belo Jardim
	Cabo de Santo Agostinho
	Caruaru
	Garanhuns

Instituto Federal de Pernambuco	Igarassu
	Ipojuca
	Jaboatão dos Guararapes
	Olinda
	Palmares
	Paulista
	Pesqueira
	Recife
	Vitória de Santo Antão
Instituto Federal do Sertão Pernambucano	Petrolina
	Petrolina Zona Rural
	Floresta
	Salgueiro
	Ouricuri
	Serra Talhada
	Santa Maria da Boa Vista
Instituto Federal do Piauí	Angical
	Campo Maior
	Cocal
	Corrente
	Dirceu Arcoverde
	Floriano
	José de Freitas
	Oeiras
	Parnaíba
	Paulistana
	Pedro II
	Picos
	Pio IX
	Piripiri
	São João
	São Raimundo Nonato
	Teresina Central
	Teresina Zona Sul
	Uruçuí
Valença	
	Assis Chateaubriand
	Astorga
	Barracão
	Campo Largo
	Capanema

Instituto Federal do Paraná	Cascavel
	Colombo
	Coronel Vivida
	Curitiba
	Foz do Iguaçu
	Goierê
	Irati
	Ivaiporã
	Jacarezinho
	Jaguariaíva
	Londrina
	Palmas
	Paranaguá
	Paranavaí
	Pinhais
	Pitanga
	Quedas do Iguaçu
	Telêmaco Borba
	Umuarama
União da Vitória	
Instituto Federal do Rio de Janeiro	Arraial do Cabo
	Belford Roxo
	Duque de Caxias
	Engenheiro Paulo de Frontin
	Mesquita
	Nilópolis
	Niterói
	Paracambi
	Pinheiral
	Realengo
	Resende
	Rio de Janeiro
	São Gonçalo
	São João do Meriti
	Volta Redonda
Instituto Federal Fluminense	Campos Centro
	Campos Guarus
	Macaé
	Cabo Frio
	Quissamã
	Bom Jesus do Itabapoana

	Itaperuna
	São João da Barra (Avançado)
	Rio Paraíba do Sul
	Santo Antônio de Pádua
	Itaboraí
	Cambuci (Avançado)
	Maricá
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Apodi
	Caicó
	Canguaretama
	Ceará-Mirim
	Currais Novos
	Ipanguaçu
	João Câmara
	Lajes
	Macau
	Mossoró
	Natal Central
	Natal Cidade Alta
	Natal Zona Norte
	Nova Cruz
	Parelhas
	Paranamirim
	Pau dos Ferros
	Santa Cruz
	São Gonçalo do Amarante
	São Paulo do Potengi
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Bento Gonçalves
	Canoas
	Caxias do Sul
	Erechim
	Farroupilha
	Feliz
	Ibirubá
	Osório
	Porto Alegre
	Restinga
	Rio Grande
	Sertão
	Alvorada

	Rolante
	Vacaria
	Veranópolis
	Viamão
Instituto Federal Farroupilha	Alegrete
	Frederico Westphalen
	Jaguari
	Júlio de Castilhos
	Panamby
	Santa Rosa
	São Borja
	Santo Ângelo
	Santo Augusto
	São Vicente do Sul
	Uruguaiana
Instituto Federal Sul-rio-grandense	Bagé
	Camaquã
	Charqueadas
	Gravataí
	Jaguarão (Avançado)
	Lajeado
	Novo Hamburgo Jaguarão (Avançado)
	Passo Fundo
	Pelotas
	Pelotas Visconde da Graça
	Santana do Livramento
	Sapiranga
	Sapucaia do Sul
	Venâncio Aires
Instituto Federal de Rondônia	Ariquemes
	Cacoal
	Colorado do Oeste
	Guajará-Mirim
	Jaru
	Ji-Paraná
	Porto Velho Calama
	Porto Velho Zona Norte
	Vilhena
Instituto Federal de Roraima	Amajari
	Boa Vista
	Bonfim (Avançado)

	Boa Vista Zona Oeste
	Novo Paraíso
Instituto Federal de Santa Catarina	Florianópolis
	São José
	Jaraguá do Sul
	Florianópolis Continente
	Araranguá
	Joinville
	Chapecó
	São Miguel do Oeste
	Canoinhas
	Criciúma
	Gaspar
	Lajes
	Itajaí
	Palhoça
	Xanxerê
	Caçador
	Urupema
	Geraldo Weminghaus
	Garopaba
	Tubarão
São Carlos	
São Lourenço do Oeste (Avançado)	
Instituto Federal Catarinense	Abelardo Luz
	Araquari
	Blumenau
	Brusque
	Camboriú
	Concórdia
	Fraiburgo
	Ibirama
	Luzerna
	Rio do Sul
	Santa Rosa do Sul
	São Bento do Sul
	São Francisco do Sul
	Sombrio
Videira	
Araraquara	
Avaré	

Instituto Federal de São Paulo	Barretos
	Birigui
	Boituva
	Bragança Paulista
	Campinas
	Campos do Jordão
	Capivari
	Caraguatatuba
	Catanduva
	Cubatão
	Guarulhos
	Hortolândia
	Ilha Solteira
	Itapetininga
	Itaquaquecetuba
	Jacareí
	Jundiaí
	Matão
	Piracicaba
	Pirituba
	Presidente Epitácio
	Registro
	Salto
	São Carlos
	São João da Boa Vista
	São José dos Campos
	São Miguel Paulista
	São Paulo
	São Roque
	Sertãozinho
	Sorocaba
Suzano	
Tupã	
Votuporanga	
Instituto Federal de Sergipe	Aracajú
	Estância
	Glória
	Itabaiana
	Lagarto
	Propriá
	São Cristóvão
Socorro	

	Tobias Barreto
Instituto Federal do Tocantins	Araguaína
	Araguatins
	Formoso do Araguaia (Avançado)
	Lagoa da Confusão (Avançado)
	Pedro Afonso (Avançado)
	Colinas do Tocantins
	Dianópolis
	Gurupi
	Palmas
	Paraíso do Tocantins
	Porto Nacional
	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campo Mourão	
Cornélio Procópio	
Curitiba	
Dois Vizinhos	
Francisco Beltrão	
Guarapuava	
Londrina	
Medianeira	
Pato Branco	
Ponta Grossa	
Santa Helena	
Toledo	
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	
	BH Campus I
	BH Campus II
	BH Campus VI
	Contagem
	Curvelo
	Divinópolis
	Leopoldina
	Nepomuceno
	Timóteo
	Varginha
Centro Federal de Educação	Maracanã
	Angra dos Reis
	Itaguaí
	Maria da Graça

Tecnológica do Rio de Janeiro	
	Nova Friburgo
	Nova Iguaçu
	Petrópolis
	Valença
	Centro
	Centro de Ref. Em Educação Infantil Realengo
	Duque de Caxias
	Engenho Novo I
	Engenho Novo II
	Humaitá I
	Humaitá II
	Niterói
	Realengo I
	Realengo II
	São Cristóvão I
	São Cristóvão II
	São Cristóvão III
	Tijuca I
	Tijuca II

Fonte: Elaboração do autor com dados disponíveis nos sítios eletrônicos das instituições integrantes da RFEPCT