

MATHEUS SILVEIRA DE SOUZA

**EDUCAÇÃO E TRABALHO COMO PRESSUPOSTOS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E
TECNOLÓGICA**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Dra. Maria Paula Dallari Bucci

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2020

MATHEUS SILVEIRA DE SOUZA

**EDUCAÇÃO E TRABALHO COMO PRESSUPOSTOS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E
TECNOLÓGICA**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado.

Orientadora: Professora Associada Dra. Maria Paula Dallari Bucci

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Souza, Matheus Silveira de

Educação e trabalho como pressupostos das políticas públicas de educação profissional e tecnológica ; Matheus Silveira de Souza ; orientadora Maria Paula Dallari Bucci -- São Paulo, 2020.

170

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Direito e Políticas Públicas. 2. Educação Profissional e Tecnológica. 3. Educação e Trabalho. I. Bucci, Maria Paula Dallari, orient. II. Título.

Nome – **SOUZA, Matheus Silveira de**

Título – **Educação e trabalho como pressupostos das políticas públicas de educação profissional e tecnológica**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof.^a Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

A autoria desta dissertação, embora leve apenas o nome de seu autor, só foi possível devido ao apoio de pessoas que tornaram mais leves os passos desta trajetória.

À Professora Maria Paula Dallari Bucci, cuja convivência me permitiu colher inúmeros ensinamentos. As diversas reuniões, conversas e aconselhamentos no decorrer destes três anos possibilitaram a construção deste trabalho, impensável sem a sua orientação.

Agradeço à Professora Eunice Prudente e ao Professor Paulo Roberto Wollinger, pelas importantes contribuições e apontamentos no exame de qualificação e pelos diálogos sobre educação. À Professora Marlene Kempfer, por me mostrar novos caminhos no Direito e me iniciar na pesquisa ainda durante a graduação.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas (FDUSP), pelas profícuas discussões realizadas ao longo de 2019.

Agradeço aos amigos Diego Scalada, Diego Tatu e Breno Ayres pelo acolhimento e pela companhia nos primeiros anos em São Paulo. Aos amigos e amigas que, próximos ou distantes, continuam presentes. Cauê Cermak, Stefano Pavan, Rafael Zambon, Clodoaldo Porto, Carol Soares, Isabela Alonso, Ray, Alan Marx, Alexandre Nascimento, Renato Spinosa, Mauro Dela Bandeira, Nicolau Dela Bandeira, Ricardo Salsman, Luan, Garba, Lucas Diniz e Renan Buchini.

Agradeço, ainda, ao Túlio Jales, Caio Santiago, Rafael Bezerra, Leonardo Godoy, Gilberto Camporez, Luigi, Márcia Semer e Ighor Rafael. À Suzana Soares Lopes, pelo carinho e pelo companheirismo.

Ao meu pai, Juraci Altino de Souza, que me ensinou não só pela palavra, mas sobretudo pelo exemplo. Agradeço por todo carinho e por, além de pai, ser também um amigo. À minha mãe, Jussara Silveira de Moraes, pela coragem e pela força que carrega. À minha irmã, Laís Silveira de Souza, pelas conversas e pela companhia vivenciada. Agradeço à minha avó, Maria Viana de Souza, pelo imenso carinho. Ao meu irmão, Murilo Silveira de Souza, pelos primeiros ensinamentos e pelos momentos compartilhados na música, na literatura e na vida.

Aos meus irmãozinhos, Thiago e João Otávio, e ao meu sobrinho, João Miguel, por me mostrarem um novo olhar sobre o mundo.

Ao meu avô, Durvalino Altino de Souza, que largou tudo na Bahia aos dezessete anos e veio, em um pau de arara, para o interior de São Paulo. O algodão que ontem plantou é o futuro que hoje eu, meu pai e meus irmãos podemos colher.

Obrigado!

“Era ele que erguia casas
Onde antes só havia chão.
Como um pássaro sem asas
Ele subia com as casas
Que lhe brotavam da mão
(...)
Mas ele desconhecia
Esse fato extraordinário:
Que o operário faz a coisa
E a coisa faz o operário.
De forma que, certo dia
À mesa, ao cortar o pão
O operário foi tomado
De uma súbita emoção
Ao constatar assombrado
Que tudo naquela mesa
- Garrafa, prato, facão -
Era ele quem os fazia
Ele, um humilde operário,
Um operário em construção.
Olhou em torno: gamela
Banco, enxerga, caldeirão
Vidro, parede, janela
Casa, cidade, nação!
Tudo, tudo o que existia
Era ele quem o fazia
Ele, um humilde operário
Um operário que sabia
Exercer a profissão.
Ah, homens de pensamento
Não sabereis nunca o quanto
Aquele humilde operário
Soube naquele momento!
(...)
E em cada coisa que via
Misteriosamente havia
A marca de sua mão.”

(O operário em construção, Vinícius de Moraes)

SOUZA, Matheus Silveira de. **Educação e trabalho como pressupostos das políticas públicas de educação profissional e tecnológica**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RESUMO

A educação profissional e tecnológica (EPT) tem como pressupostos dois direitos fundamentais presentes na Constituição: a educação e o trabalho. Essa constatação explica, em parte, o fato de a EPT ser considerada estratégica para a formação humana, a qualificação profissional e o desenvolvimento tecnológico dos países. Esta dissertação pesquisa as políticas públicas de educação profissional e tecnológica a partir da sua base normativa e das transformações na sua institucionalidade ao longo dos anos, e para tanto, é dividida em cinco partes: 1 - explicitação da abordagem direito e políticas públicas, considerando que as premissas metodológicas dessa abordagem são utilizadas no desenvolvimento da pesquisa e permitem visualizar a imbricação entre os componentes jurídico e político que fundamentam a política pública. 2 - análise histórica da educação profissional, desvelando a origem política da EPT e as evoluções institucionais dessa modalidade de educação ao longo dos anos. Também analisamos as diferentes funções que a educação profissional cumpriu historicamente no Brasil. 3 - análise da base normativa da EPT, compreendendo as transformações realizadas de 2002 a 2018 em relação às políticas públicas de educação profissional, abrangendo os diferentes arranjos institucionais que foram criados ou rearranjados pelos governantes. Essa análise permite visualizar processos de mudança política e permanência institucional, desvelando os aproveitamentos institucionais que ocorreram da passagem de uma política a outra. A criação dos Institutos Federais, do PRONATEC e o PNE 2014-2024 é descrita nesta seção. 4- Na quarta parte, explicita-se a ideia de mudança política e permanência institucional - que servirá de fio condutor da dissertação - abordando os conceitos de instituição e dependência da trajetória. Após a aproximação teórica com esses conceitos, analisa-se as políticas públicas de EPT a partir da referida chave da mudança e permanência. 5 - O capítulo final aborda, brevemente, as mudanças ocorridas na organização do trabalho, com traços fordistas, tayloristas e toyotistas, de modo a compreender como tais alterações podem emitir reflexos na força de trabalho qualificada pela EPT. A expansão do setor de serviços e o encolhimento da indústria e manufatura são determinantes para essa análise. Ainda na parte final, discorremos sobre as intersecções entre educação e trabalho, analisando como a conjugação destes é uma característica constitutiva dos homens e mulheres, que permite transformar a natureza de acordo com as suas necessidades, como também modificar a sua própria natureza, criando seus meios de vida e transformando mundo natural em mundo cultural.

Palavras-chave: Educação Profissional e Tecnológica. Direito e Políticas Públicas. Trabalho e Educação.

SOUZA, Matheus Silveira de. **Education and work as assumptions of public policies of vocational and technological education.** Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ABSTRACT

Vocational and technological education (VTE) is based on two fundamental rights present in the Brazilian Constitution: education and work. This consideration partly explains the fact that VTE is considered strategic for human formation, professional qualification and technological development of the countries. This dissertation researches the public policies of vocational and technological education from its normative base and the changes in its institutionality over the years, and to this end, it is divided into five parts: 1 – explicit the Law and Public Policy (LPP) approach, given that the methodological premises of this approach are used in the development of the research and allows to visualize the coupling between the legal and political components that underlie public policy. 2 - historical analysis of vocational education, unveiling the political origin of VTE and the institutional evolution of this type of education over the years. It is analyzed, also, the different functions that vocational education has historically fulfilled in Brazil. 3 - analysis of the VTE normative basis, including the transformations made from 2002 to 2018 in relation to the public policies of vocational education, encompassing the different institutional arrangements that were created or rearranged by the rulers. This analysis allows to visualize processes of political change and institutional permanence, unveiling the institutional benefits that occurred in the passage from one policy to another. The creation of the Federal Institutes, PRONATEC and the PNE 2014-2024 are described in the chapter. 4 - In the fourth part, the idea of political change and institutional permanence - that will serve as the conductor of the dissertation – is examined, reaching the concepts of institution and path dependence. After that, the VTE public policies are analyzed based on the referred key of change and permanence. 5 - In the final part, we briefly discuss the changes in work organization, with fordist, taylorist and toyotist traits, to understand how these changes can have an impact on the VTE-qualified workforce. The expansion of the service sector and the shrinkage of industry and manufacturing are relevant to this analysis. Also in this part, the intersections between education and labor are discussed, analyzing how their conjugation is a constitutive feature of men and women, that allows to transform the nature according to their needs, as well as modify the human nature, creating their livelihoods and transforming the natural world into a cultural world.

Key-words: Vocational and Technological Education. Law and Public Policy. Work and Education.

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEFET	Centros Federais de Educação Tecnológica
CME	Conselho Municipal de Educação
CNCT	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos
CNST	Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONDETUF	Conselho Nacional de Diretores de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
DEM	Democratas
DPP	Direito e Políticas Públicas
EAA	Escola de Aprendizes e Artífices
EAF	Escola Agrotécnica Federais
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
ETF	Escola Técnica Federal
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituto de Estudos Políticos e Sociais
IPES	Instituições Privadas de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PNE	Plano Nacional de Educação
PROEP	Programa de Expansão de Educação Profissional
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade Para Todos

SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SISTEC	Sistema Nacional de Informações de Educação Profissional e Tecnológica
TCH	Teoria do Capital Humano
UDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 – A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO 19	
1.1 – O DIREITO, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INSTITUIÇÕES.....	23
1.2 – APONTAMENTOS SOBRE A UTILIZAÇÃO DA ABORDAGEM DPP	26
1-3 – DIFERENTES ESPÉCIES NORMATIVAS E SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
1.3 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO SOCIAL.....	29
1.4 – CRÍTICA DA SEPARAÇÃO ENTRE POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA POLÍTICA DESPOLITIZADA?	33
2 – ANÁLISE HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: MIRANDO O PASSADO PARA COMPREENDER O PRESENTE.....	36
2.1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	36
2.2 - O ENSINO PROFISSIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA E A CRIAÇÃO DA REDE FEDERAL DE EPT	37
2.3 - A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO ESTADO NOVO	42
2.4 - A DITADURA MILITAR E A PROFISSIONALIZAÇÃO UNIVERSAL E COMPULSÓRIA NO ENSINO DE 2º GRAU	48
2.5 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REORGANIZAÇÃO JURÍDICA E INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO.....	52
2.6 - O GOVERNO FHC E O DECRETO 2208/97: A FRAGMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO E ENSINO PROFISSIONAL	54
2.7 – CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	57
3 - SISTEMATIZAÇÃO DA BASE NORMATIVA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	60
3.1 - O DECRETO 5.154/2004 E O RETORNO DA EPT INTEGRADA AO ENSINO MÉDIO	63
3.2 - AS ALTERAÇÕES NA LDB ATRAVÉS DA LEI Nº 11.741/08	67
3.3 - A LEI 11.892/2008 E A CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS	71
3.3.1 – A INSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS FEDERAIS	72
3.3.2 - O CRITÉRIO TERRITORIAL DOS INSTITUTOS FEDERAIS: FORTALECIMENTO DAS ESPECIFICIDADES REGIONAIS	75
3.3.2 OS INSTITUTOS FEDERAIS EM NÚMEROS	79
3.4 – O PRONATEC E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	83
3.4.1 – PRONATEC E A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE EPT.....	86
3.4.2 – O DESENHO JURÍDICO INSTITUCIONAL DO PRONATEC.....	87

3.4.3 – PRONATEC E CAPACIDADES ESTATAIS	90
3.4.4 – O PRONATEC E A OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	92
3.5 – SISTEMAS E OS SERVIÇOS DE APRENDIZAGEM	94
3.5.1 - O ACORDO DE GRATUIDADE DO SISTEMA S.....	96
3.6 - O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: METAS DE MÉDIO PRAZO PARA A EPT	96
3.6.1 – META 10: EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	97
3.6.2 - META 11: EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA AO ENSINO MÉDIO ..	100
3.7 –DESREGULAMENTAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO GOVERNO TEMER	102
3.8 - INVESTIDAS CONTRA A EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	105
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	109
4 – MUDANÇA POLÍTICA E PERMANÊNCIA INSTITUCIONAL	112
4.1 – COMPREENDENDO AS INSTITUIÇÕES	114
4.2 – APORTES SOBRE A DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA.....	118
4.3 – MUDANÇA E PERMANÊNCIA NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA.....	120
5 - INTERSECÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E TRABALHO: PRESSUPOSTOS DA EPT	125
5.1 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	125
5.2- FORDISMO E TAYLORISMO: ESTEIRA DE PRODUÇÃO E CONTROLE RÍGIDO ENTRE TEMPO E MOVIMENTO	126
5.3 – TOYOTISMO: DIMINUIÇÃO DO ESTOQUE E CONTROLE DE QUALIDADE.....	128
5.5. ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO: A EXPANSÃO DO SETOR DE SERVIÇOS.....	132
5.6 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E UM NOVO PERFIL DE TRABALHADOR?.....	135
5.8 - O TRABALHO COMO PRINCÍPIO EDUCATIVO	140
5.8.1 - O TRABALHO NA MATERIALIDADE DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	142
5.9 – A EDUCAÇÃO E O TRABALHO COMO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO SER HUMANO	145
5.9.1 - A EDUCAÇÃO COMO PRÁTICA DE LIBERDADE.....	149
5.9.2 - A FUNCIONALIDADE DA EDUCAÇÃO: UMA RESPOSTA NORMATIVA	150
5.10 – EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO? LIMITES E POSSIBILIDADES	152
CONCLUSÃO	157

REFERÊNCIAS.....	164
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 prevê o direito à educação no seu artigo 6º, ao lado da positivação dos demais direitos sociais como saúde e moradia. Entretanto, o texto constitucional dispõe de um capítulo específico para tratar da educação com maior detalhamento, nos artigos 205 a 214, oportunidade em que define os princípios, garantias, regime de colaboração e orçamentos vinculados que darão suporte ao referido direito. No que tange ao nosso objeto de estudo, educação profissional e tecnológica, podemos encontrá-la, de forma mediata, no art. 227 da Constituição, situada e vinculada a dois direitos fundamentais: a educação e o trabalho (art. 6º e 205 da CF). Dessa forma, o direito à profissionalização estaria, invariavelmente, ligado a esses outros dois direitos fundamentais.¹

Essa vinculação pode explicar, em parte, o uso estratégico da EPT para a formação humana e a qualificação profissional. Assim, ao mesmo tempo em que a educação serve como um instrumento de capacitação das potencialidades cognitivas humanas, o trabalho figura como uma ferramenta por meio da qual homens e mulheres são capazes de transformar a natureza, condicionando-a aos seus interesses e necessidades.

Para exemplificar a importância e proximidade da atual discussão, basta o leitor (a) olhar em sua volta e perceber quais dos objetos que está utilizando são fruto do trabalho humano. Dessa forma, a cadeira em que está sentado, a mesa em que o computador ou tablet está apoiado, o próprio computador ou tablet, as roupas que está vestindo, o sapato que calça, o edifício que adentra, enfim, são todos frutos do trabalho humano. Nesse sentido, a fruição de tais objetos só é possível devido à conjugação da educação e do trabalho, tendo em vista que enquanto a educação é um meio de transformação interna do ser humano, o trabalho é um meio de transformação externa do mundo em que o ser humano está inserido². Dito de outra forma, o trabalho e a educação permitem que o homem transforme a ordem natural em ordem social.

¹ CORDÃO, Francisco A. A Educação Profissional como uma das dimensões do direito à profissionalização. O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade. Org. RONCA, A.C.C.; ALVES L.R. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

² A concepção que adotamos de educação e trabalho é menos estática e mais dialética, considerando que o trabalho também realiza transformações internas ao próprio ser humano e a educação é determinante para as transformações externas do mundo social. Entretanto, para fins didáticos, torna-se válido o conceito utilizado.

Olhando para as bases normativas que regulamentam o tema, assume especial relevância a Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) que ordena a Educação Profissional e Tecnológica em três níveis em seu artigo 39, § 2º, quais sejam:

- a) Formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- b) Educação profissional técnica de nível médio;
- c) Educação profissional tecnológica de graduação e pós graduação.

Não se descuida, ainda, que foi inserida uma seção específica na LDB (seção IV-A) para tratar mais detalhadamente a educação profissional técnica de nível médio. Assim, a inclusão da seção IV-A (lei 11.741/08) e conseqüente inserção da educação profissional técnica de nível médio na educação básica lhe deu o status de direito subjetivo.

Trazendo a análise para a dimensão fática e buscando destacar a importância do atual objeto de estudo para o Estado, aponta-se que houve uma expansão significativa do ensino profissional e tecnológico no Brasil a partir de 2003, com a retomada da construção de escolas técnicas. Para dimensionar esse crescimento, destaca-se que de 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2016, o Ministério da Educação concretizou a construção de mais de 422 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 562 campi em funcionamento³. Assim, construiu-se nos últimos 13 anos mais que o triplo de escolas técnicas construídas durante quase 100 anos no Brasil.

A partir desse pano de fundo, podemos inferir uma questão que perpassará a presente pesquisa em diversos momentos: como o Estado Brasileiro articula suas instituições, sua base normativa e os seus arranjos institucionais para implementar a política pública de educação profissional e tecnológica? A análise da base normativa da EPT e das transformações em sua institucionalidade pode auxiliar na construção de uma resposta à esta questão.

Todavia, como as políticas públicas de EPT analisadas perpassam diferentes governos, e estes, por sua vez, herdaram uma materialidade institucional já existente, deve-se pontuar, desde logo, a questão que servirá de fio condutor desta dissertação: qual a relação entre mudança política e permanência institucional na formulação e implementação das políticas públicas? Como a institucionalidade previamente existente serve de mediação para a elaboração e implementação das políticas públicas pelos governos que tomam a frente do Estado por determinado período temporal?

³ BRASIL. MEC.PRONATEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Acesso em: 10/09/2017

Em outras palavras, a permanência que toda instituição almeja – ao consolidar-se enquanto estrutura com o decurso temporal – e a mudança que todo novo governo aspira, ao tentar inserir sua marca e concretizar seus projetos políticos, formam uma verdadeira contradição, que será visualizada a partir das políticas públicas de educação profissional e tecnológica.

Se fosse possível decompor a política pública de educação profissional em partes menores com o intuito de detectar suas partículas constituintes, encontraríamos a educação e o trabalho como átomos da EPT. Se essa decomposição fosse realizada no âmbito estritamente jurídico, encontraríamos o direito à educação e o direito ao trabalho como esses átomos. Assim, para que possamos compreender a política pública de educação profissional, é necessário que compreendamos as menores partículas que a compõem e lhe servem de fundamento. Ainda que essa decomposição não possa ser feita no nível da materialidade, utilizaremos a abstração para realizá-la, de modo que, ao voltar o olhar para a política pública de EPT após compreender as noções de educação e trabalho, teremos uma visão mais nítida sobre essa política.

Em outro momento, faremos uma breve análise da história da educação profissional no Brasil a fim de visualizar as transformações da EPT ao longo dos anos. Tal perspectiva tem o objetivo de captar características do passado que ainda emitem reflexos no contexto educacional presente e, por isso, podem ajudar a responder às questões atuais⁴.

O presente trabalho buscará, também, identificar e destrinchar a base normativa que regulamenta a educação profissional, a fim de visualizar as potencialidades da educação profissional a partir dos instrumentos jurídicos que a regulam. No mesmo capítulo, será guardado foco para os arranjos institucionais que formam as políticas de EPT, com o propósito de desvelar os mecanismos de articulação institucional que auxiliam no funcionamento da educação profissional no país.

Após a análise da base normativa, realizaremos uma discussão sobre a permanência institucional e mudança política, considerando os diferentes governos que passaram pelo Estado e que precisaram lidar com uma institucionalidade herdada do passado para concretizarem seus projetos de política pública de EPT. Isso porque, o governo eventualmente eleito herdará uma materialidade institucional, que restringirá ou ampliará suas ações políticas. Assim, conforme apontado anteriormente, buscaremos compreender a

⁴ SAVIANI, Dermeval. Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 32. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

relação entre permanência institucional e mudança política, ou em outras palavras, como a mudança política atua na institucionalidade quando esta pretende se consolidar e, do mesmo modo, como o ímpeto de mudança política dos governantes frequentemente é freado pela permanência das instituições, que impõe limites à ação política.

No capítulo seguinte, serão analisadas as intersecções existentes entre educação e trabalho, considerando-os enquanto pressupostos da educação profissional. Nessa parte, discutiremos as mudanças ocorridas na organização do trabalho – passando pelo fordismo, taylorismo e toyotismo – analisando como a reorganização produtiva demanda um novo perfil de trabalhador. Fatores como a expansão do setor de serviços em detrimento da indústria e da manufatura são essenciais para a compreensão da força de trabalho que será qualificada pelas políticas públicas de educação profissional. A inserção de novas tecnologias no sistema produtivo, o crescimento do trabalho informal pela difusão de aplicativos de serviços, a fragilização dos direitos sociais e a noção dos trabalhadores como empreendedores de si mesmos devem ser consideradas para a construção desta análise.

Ainda sobre a intersecção entre educação e trabalho, abordaremos a especificidade do trabalho enquanto ação especificamente humana, capaz de transformar a natureza de acordo com as necessidades dos homens e mulheres. Nessa parte, estabelecemos um diálogo entre Paulo Freire e Álvaro Vieira Pinto, em vista da discussão que os autores realizaram sobre a função da educação e do trabalho para a transformação do mundo natural em mundo cultural.

Antes de adentrar ao capítulo inicial, é oportuno fazer um apontamento a nível metodológico. As pesquisas que buscam analisar as políticas públicas costumam optar por um dos três recortes possíveis, correspondentes a diferentes fases de uma política: a) formulação da política pública; b) implementação; c) avaliação. Assim, embora saibamos que o ciclo das políticas seja uma ferramenta didática, a escolha por uma destas fases acaba contribuindo com a delimitação do objeto.

Da perspectiva da análise jurídica das políticas públicas, podemos sublinhar a contribuição de Bucci⁵, que destaca a possibilidade de analisa-la por três aproximações diversas: a) análise macroinstitucional (ação governamental visualizada a partir do Estado e da política enquanto *politic*); b) mesoinstitucional (análise dos desenhos jurídicos institucionais que conformam a política pública); c) visão microinstitucional (abordar a ação

⁵ BUCCI, M.P.D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013

governamental em si, enquanto política pública que busca lançar mão de processos e articulações para a solução de problemas socialmente relevantes). As três aproximações descritas, bem como os três recortes do parágrafo anterior, podem ser combinados, sendo possível analisar, por exemplo, a implementação de uma política pública a partir de uma perspectiva mesoinstitucional.

Embora existam essas seis possibilidades de análise do objeto de pesquisa, o presente trabalho optou por não escolher especificamente apenas uma dessas para se debruçar durante o seu desenvolvimento. Em sentido diverso, em alguns momentos olhamos para a educação profissional a partir da sua implementação no Brasil, em outros visualizamos o contexto político que envolveu a formulação dessa política pública, bem como a sua entrada na agenda governamental. Da mesma maneira, no decorrer do trabalho, determinadas análises abordam tanto a ação governamental em si quanto os seus arranjos institucionais. Portanto, se em alguns momentos miramos com maior distância a EPT, enxergando as disputas políticas que consolidaram sua base normativa, em outros tomamos maior proximidade para desvelar as especificidades que envolvem essa política pública setorial. Para utilizar uma imagem em relação à esta aproximação, o objeto de estudo neste trabalho não é visualizado apenas com uma luneta, mas também com um óculos e, por vezes, com um microscópio.

1 – A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO

A presente dissertação tem como pressuposto metodológico a abordagem direito e políticas públicas (DPP), pois busca construir uma análise que leve em conta a imbricação existente entre o componente jurídico e o componente político que permeia a política pública de EPT. Desse modo, torna-se relevante discorrer sobre as especificidades da abordagem direito e política públicas que será utilizada no decorrer da dissertação.

As políticas públicas surgiram inicialmente como uma ramificação da ciência política, especialmente nos EUA, a partir de estudos sobre a ação dos governos, e paulatinamente passaram a ser objeto de pesquisa das demais áreas do conhecimento. A ascensão do Estado social e a difusão de condutas prestacionais criaram um solo fértil para o crescimento das políticas públicas – enquanto ação governamental destinada a atingir objetivos previamente determinados – o que gerou, conseqüentemente, a expansão das pesquisas sobre esse objeto de estudo pela comunidade acadêmica.⁶

A pesquisa de políticas públicas no direito surge internacionalmente, em maior volume, na década de 1980, com artigos de Willian Clune⁷, Neil Komesar⁸, Baxter⁹, entre outros. Ainda no âmbito internacional, mais especificamente na América Latina, é possível destacar a contribuição de Víctor Abramovich¹⁰, Laura Pautassi¹¹ e Gorki G. Mantilla¹² sobre as relações entre direito e políticas públicas.

⁶ Alguns trechos deste tópico foram retirados do artigo escrito pelo autor em coautoria com a Professora Maria Paula Dallari Bucci. Conferir SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833-855, dez. 2019. ISSN 2447-5467

⁷ CLUNE, William. H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers, 69 Iowa L. Rev. 47, 1983.

⁸ KOMESAR, Neil K. Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics and public policy. Chicago University Press: Chicago, 1994.

⁹ BAXTER, L. G. Legal Education and Public Policy, 1 Natal University Law and Society Review 15-31, 1985

¹⁰ ABRAMOVICH, V. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista de la CEPAL, Nº 88 (LC/G.2289-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

¹¹ PAUTASSI, L. C. La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En X. Erazo, P. Martín, & H. Oyarce (Eds.) Políticas públicas para un Estado social de derechos. El Paradigma de los Derechos Universales (pp. 89-116). Santiago de Chile: lom, 2009.

¹² MANTILLA, Gorki Gonzales. La Enseñanza del Derecho como Política Pública, 65 Derecho PUCP 285, 2010.

O surgimento de diversos periódicos internacionais, a partir da década de 1980, que possuem como tema central direito e políticas públicas, parece ser um indicativo do surgimento de uma abordagem fértil para as análises jurídicas e interdisciplinares. Assim, é possível citar revistas nos EUA, criadas a partir da década de 1980, que buscam expandir a produção bibliográfica nessa área, tais como a *Cornell Journal of Law and Public Policy*, *Yale Law and Policy Review*, *Stanford Law and Policy Review*, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, *The Georgetown Journal of Law & Public Policy*, entre outros periódicos.

No Brasil, os primeiros estudos sobre o tema surgem no final da década de 1990, com artigos de Fabio Konder Comparato¹³, Maria Paula Dallari Bucci e Diogo Coutinho. Maria Paula Dallari Bucci inicia a sua pesquisa sobre o tema evidenciando os pontos de contato entre o direito administrativo e as políticas públicas e apontando o caráter tradicionalmente estático daquele para compreender as tarefas de coordenação do Estado¹⁴. Sobre as contribuições da autora, podemos assinalar, sem pretensão de esgotá-las, as seguintes: a) a pesquisa sobre a possibilidade da delimitação de um conceito jurídico para as *policies*¹⁵; b) o quadro de referência para a análise do conteúdo político e jurídico de uma política¹⁶; c) a visualização das políticas públicas pelas perspectivas micro, meso e macroinstitucional¹⁷; d) aportes de método para a análise jurídica das políticas públicas (2013); e) formulação do desenho jurídico-institucional.

Diogo Rosenthal Coutinho também desenvolveu contribuições para a progressiva demarcação da abordagem direito e políticas públicas. Destacamos a seguir, de forma não exaustiva, algumas de suas contribuições: a) o conceito de tecnologia jurídica¹⁸; b) a noção de engenharia reversa¹⁹; c) diferentes funções do direito na relação com as políticas públicas: direito como objetivo, arranjo institucional, caixa de ferramentas e vocalizador de

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo constitucional de políticas públicas. In *Direito Administrativo e Constitucional. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, org.). São Paulo: Malheiros, 1997

¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002

¹⁵ BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

¹⁶ BUCCI, M. P. D. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>

¹⁷ BUCCI, M.P.D. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013

¹⁸ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In *A política pública como campo multidisciplinar* (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faris, orgs.). São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Fiocruz, pp. 181-200, 2013.

¹⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 214-262, jul. 2016. ISSN 2447-5467

demandas²⁰; d) gargalos jurídico-institucionais. Mais recentemente, Bucci e Coutinho produziram um artigo em que discutem a importância da categoria de análise dos arranjos jurídico-institucionais nas políticas de inovação e tecem considerações sobre a abordagem direito e políticas públicas²¹.

Se algumas décadas atrás uma das grandes preocupações dos juristas concentrava-se na justificação dos direitos fundamentais, atualmente podemos afirmar que o desafio foi deslocado do campo da justificação para o da efetivação. Mais exatamente, não basta justificarmos um direito fundamental na doutrina jurídica. É necessário, para além disso, garantirmos que esse direito produza efeitos práticos na vida dos indivíduos e da sociedade, ou em outras palavras, é indispensável nos preocuparmos com a implementação dos direitos.

Desse modo, torna-se essencial o desenvolvimento de mecanismos que se mostrem eficientes para a concretização dos direitos sociais, tendo em vista que a mera positivação destes não lhes garante, necessariamente, efetividade. É nessa perspectiva que Norberto Bobbio²², com precisão, aponta que: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-lo, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

As políticas públicas podem servir como uma espécie de ponte, uma vez que deslocam os direitos fundamentais de seu espaço abstrato para lhes garantir concretude e materialidade, ainda que de forma relativa, a partir da sua implementação. Ao estabelecer um fim que deve ser alcançado e uma solução para determinado problema social, as políticas públicas devem explicitar os meios necessários para que se possa alcançar o fim socialmente relevante estabelecido anteriormente.

A implementação parece não encontrar o caminho mais efetivo no âmbito do Poder Judiciário, de modo que o Poder Executivo aparece como o locus cujas decisões devem ser tomadas para a implementação das políticas públicas e consequente concretização dos direitos.

A apropriação do conceito de políticas públicas pelo direito cria uma inovação para a noção de esquema normativo, composto pela lógica “se-então”, para ser complementada

²⁰ COUTINHO, Diogo R. Op. Cit.

²¹ BUCCI, M.P.D., e COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. (Coutinho; Foss e Moualem, orgs.). São Paulo: Blucher, 2017.

²² BOBBIO, Norberto. A era dos direitos; tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 7ª reimpressão

pela ideia de normas vinculadas a objetivos, na lógica “fim-meio”²³. Tradicionalmente as condutas jurídicas são pautadas pelo seguinte esquema: “se” o sujeito praticar a conduta “então” receberá a sanção.

A abordagem direito e políticas públicas permitiria um novo olhar a esse esquema, estabelecendo um “fim” a ser alcançado pelo Estado e, conjuntamente, o “meio” que o Estado deverá trilhar para atingir esse fim. A ação governamental, portanto, deve explicitar os processos, procedimentos e recursos necessários para a consecução do objetivo que pretende atingir por meio das políticas públicas. Entretanto, sabemos que a concretização de direitos sociais e a implementação de políticas públicas dependem menos de uma doutrina jurídica bem organizada e mais da composição de interesses políticos que disputam entre si para concretizar ou flexibilizar direitos sociais e, conseqüentemente, políticas públicas.²⁴

Pode-se refletir, ainda, sobre as políticas públicas vinculadas à tripartição dos poderes. Se as normas da *policy* seguem a lógica “fim-meio”, é possível discutir qual Poder ficará responsável por elaborar o *fim* de uma ação governamental e qual ficará responsável por estabelecer os *meios* necessários para a implementação da política. De um modo geral, o Poder Legislativo costuma definir, a partir de sua competência constitucional, os fins da política, enquanto o Executivo se encarrega de definir os meios de implementação. Entretanto, a depender da iniciativa de lei responsável pela construção do arcabouço da ação governamental, essas funções podem ser intercambiáveis entre os poderes.

Os meios necessários para atingir determinado fim não podem ser mobilizados em desacordo com as regras e os princípios do próprio ordenamento jurídico. Assim, não é possível adotarmos um consequencialismo vulgar, que toma as conseqüências positivas de determinada política como o fim último a ser alcançado, independentemente de os meios utilizados estarem em desacordo com os parâmetros constitucionais.

Podemos nos questionar, ainda, se os meios utilizados para implementar a política pública devem ser estabelecidos apenas pelo Estado e por seu aparato burocrático, ou devem ocorrer com alguma participação da sociedade civil. Pensar em políticas setoriais, como saúde e educação, envolve a elaboração de caminhos que possam ser permeáveis aos indivíduos que vivem cotidianamente com essas políticas. Os conselhos gestores de políticas públicas podem representar, ainda que de forma limitada, uma relativa permeabilidade do governo às demandas da sociedade civil. A criação de mecanismos de participação social e

²³BUCCI, Maria Paula Dallari 2002. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva.

²⁴ Não ignoramos, todavia, que um bom domínio jurídico do assunto possui relevância no desenvolvimento de mecanismos de composição de interesses.

controle de implementação são relevantes para a consolidação de uma gestão democrática das políticas públicas.

Willian Clune, ao discutir questões similares, destaca a necessidade de a análise de políticas públicas dar mais atenção à participação e ao empoderamento dos cidadãos do que os modelos de implementação *top/down* ou *command control* costumam estabelecer. Assim, seria necessário pensar em uma ação centralizada por parte do governo que possa, paralelamente, estimular a ação autônoma dos indivíduos que serão beneficiários das políticas públicas. Em outras palavras, garantir que as decisões que resultam na elaboração e implementação das políticas não ocorram apenas no topo da burocracia estatal, mas sejam construídas, também, com a participação da sociedade civil.

O PNE 2014-2024, política de Estado que estabelece os objetivos a ser perseguidos em âmbito estatal durante 10 anos, foi construído com intensa participação de setores da sociedade civil e de profissionais ligados à educação pública. Um exemplo disso foi a realização do CONAE (Conferência Nacional de Educação) 2010, que elaborou um documento base para o Plano Nacional de Educação. Entretanto, ainda que haja fiscalização de setores da sociedade sobre as metas do PNE 2014-2024, não há mecanismos jurídicos que vinculem e responsabilizem os governantes no sentido de seguirem os caminhos educacionais apontados pelo Plano Nacional de Educação.

1.1 – O DIREITO, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INSTITUIÇÕES

O neoinstitucionalismo – enquanto corrente teórica utilizada por parte dos pesquisadores da abordagem DPP - não se limita a investigar os atores políticos e sociais individualmente considerados, mas sim, centraliza a visão nas instituições em que tais indivíduos estão inseridos e investiga as capacidades e os limites que esses arranjos institucionais criam para a elaboração e implementação das políticas públicas. Entre as três correntes do neoinstitucionalismo, a abordagem DPP estabelece um diálogo, mais frequentemente, com o neoinstitucionalismo histórico.

Pode-se apontar, como referência para a evidenciação da importância das instituições na análise de políticas públicas, o clássico texto de Ellen Immergut, *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden*²⁵, em que a autora

²⁵ IMERGUT, Ellen. *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden*. In Thelen and Steinmo, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 1992

demonstra como o desenho das instituições em cada país contribuiu de forma decisiva para o êxito – ou a falta dele – na consolidação de um seguro de saúde nos países analisados. Assim, a partir de um olhar sobre a arena de ação – arena executiva, parlamentar e eleitoral – Immergut demonstra que os arranjos institucionais foram determinantes para a maior ou menor absorção das demandas de saúde pelo Estado.

Dessa forma, é possível construir uma análise que aponte as limitações e possibilidades criadas para a política pública a partir de seu desenho jurídico-institucional, tendo em vista que a disposição de competências, relações intersetoriais, tarefas entre os gestores, define boa parte do funcionamento da *policy* e diz muito sobre sua possibilidade de êxito²⁶.

Diogo Coutinho faz algumas observações sobre a explicitação da institucionalidade de uma política pública. Nas palavras do autor, visualizar o direito como arranjo institucional consiste em compreender que o “Direito define tarefas, divide competências, articula, orchestra e coordena relações intersetoriais no setor público e entre este e o setor privado”²⁷. Assim, a elaboração do desenho jurídico institucional vincula-se à ideia dos meios políticos e jurídicos que possibilitarão a efetivação de políticas públicas, dado a sua capacidade de “possibilitar a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas”²⁸.

Essa perspectiva nos permite ampliar a visão sobre a efetividade das políticas públicas, pois uma política eficaz não se faz apenas com uma produção legislativa sólida, em vista da necessidade da base normativa em se articular com atores governamentais e não governamentais, instituições e orçamento público.

Nesse sentido, é necessário potencializar a denominada imaginação institucional, não se limitando a reproduzir antigos modelos de instituições, mas sim, buscar no conjunto histórico e social o desencadeamento da capacidade de pensar novos arranjos institucionais, em um novo contexto político, para a solução de problemas estruturais. Nesse ponto, não basta encaixar antigas soluções, elaboradas previamente, em problemas relativamente novos. É necessário, antes, a compreensão do problema e suas especificidades para o desenvolvimento de uma solução madura, que aponte caminhos a serem seguidos.

²⁶ BUCCI, M.P.D., e COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. (Coutinho; Foss e Moualem, orgs.). São Paulo: Blucher, 2017.

²⁷ COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: Política Pública como Campo Disciplinar, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs., Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013

²⁸ COUTINHO. Op. Cit.

Contudo, devemos considerar a crítica de Boito²⁹ de que as instituições não estão apartadas do processo social e econômico, sendo pouco eficaz construir uma análise que considere as dinâmicas políticas de modo formal, como se essas produzissem efeitos independentemente da dinâmica social em que estão inseridas.

Se tradicionalmente o positivismo afirma que o direito tem como objeto de estudo a norma jurídica, a abordagem direito e políticas públicas pode ampliar esse recorte metodológico, ao defender que as ciências jurídicas não estudam apenas a norma jurídica, mas também, as instituições. Dessa forma, a própria norma jurídica só é criada através de instituições, que existem previamente, responsáveis pela atividade legiferante e pelo seu controle jurisdicional. Em outras palavras, há a necessidade de uma materialidade institucional do Estado como condição *sine qua non* para a produção de normas, sendo que esta materialidade é formada tanto pelas instituições quanto pelos procedimentos que as modelam. É nesse sentido que Santi Romano afirmou que: “o direito são as normas e o que põe as normas”.³⁰

Desse modo, as instituições podem servir como ponto de conexão para um diálogo interdisciplinar entre o direito e a ciência política, considerando que ambas áreas do conhecimento as têm como objeto de estudo, cada qual iluminando determinados pontos do referido objeto. O componente jurídico pode ser identificado ao observarmos que o direito é responsável por garantir existência formal às instituições, bem como elaborar o seu desenho jurídico institucional.³¹

Não é raro que os estudantes de direito comecem a análise de uma política pública prescrevendo como determinada ação governamental deveria funcionar. Essa inclinação relaciona-se com o fato de que o curso de direito costuma lidar com um pensamento normativo, acostumado a declarar como as coisas deveriam ser, antes mesmo de descrever como elas são³², focando no *mundo do dever-ser* e negligenciando o *mundo do ser*. A realização de disciplinas, por estudantes de direito, em outras faculdades, como Faculdade de Ciência Política ou Sociologia, evidencia esse contraste entre um pensamento descritivo e um pensamento normativo, dado a ânsia dos juristas em tentarem prescrever a solução de um problema antes mesmo de entender as determinações que o constituem.

²⁹ BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia. Apresentação. In: BOITO JR., Armando; GALVAO, Andréia (org.). Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000. São Paulo: Alameda, 2012

³⁰ ROMANO Apud BUCCI. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

³¹ BUCCI. Op. Cit.

³² BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019.

Assim, a abordagem DPP requer que os pesquisadores deem alguns passos atrás antes de formularem afirmações prescritivas. Isto posto, reitera-se a necessidade de identificar como o problema se apresenta na sociedade, de maneira fática, e como a política pública foi realmente implementada, de modo a podermos detectar os eventuais gargalos que dificultam a sua efetividade. Em outras palavras, antes de afirmar como a ação governamental deveria ser, é necessário que tenhamos maior clareza de como ela é, considerando como o tema chegou à agenda governamental, quais foram suas estratégias de implementação, os atores sociais e governamentais envolvidos com a chegada do tema à agenda e a sua capacidade real de atingir os objetivos inicialmente propostos..

Considerando tais reflexões, antes de realizar qualquer afirmação prescritiva sobre a educação profissional e tecnológica no Brasil, é necessário entender, primeiro, como ela se constituiu historicamente e quais são os arranjos institucionais e as políticas públicas atuais que lhe dão sustentação política e jurídica. Após evidenciar tais questões pode-se, eventualmente, elaborar afirmações prescritivas sobre essa política pública.

1.2 – APONTAMENTOS SOBRE A UTILIZAÇÃO DA ABORDAGEM DPP

Um das possibilidades de análise da política pública é visualizá-la pela perspectiva de ação governamental em escala.³³ O termo referido significa que as políticas públicas se preocupam com a resolução de problemas de, no mínimo, um conjunto de pessoas, e não a pacificação de um problema individual. Dito de outro modo, enquanto o direito tradicionalmente busca proteger interesses particulares, olhando para a justiça individual, a política pública preocupa-se com o bem estar de um grupo, de forma agregada³⁴, considerando que essa nunca é construída para uma única pessoa, mas no mínimo para um grupo de pessoas. Embora algumas áreas do direito estejam vinculadas à noção de bem estar coletivo, como o direito ambiental e o direito constitucional, o próprio exercício da advocacia tende a se preocupar, tradicionalmente (mas não apenas), com o bem estar individual de um cliente.³⁵

Outra característica determinante de uma política pública, segundo Bucci, é que ela envolve uma ação governamental coordenada e articulada, ou seja, demanda a atuação de múltiplos entes governamentais, a participação de atores externos ao governo, a coordenação

³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa jurídica em políticas públicas. In Pesquisa em Direito: Métodos, Técnicas e Abordagens, Rafael Mafei Rabelo Queiroz e Marina Feferbaum (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2019

³⁴ CLUNE, Op. Cit.

³⁵ CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. Working Paper No. 6, Review of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison, May 1993.

entre diferentes níveis do Estado – federal, estadual e municipal – grupos de interesse atuando nos três Poderes, participação da sociedade civil, entre outros.³⁶

Os diferentes atores que influenciam uma política pública, entretanto, possuem especificidades em relação a determinadas fases dessa política. Segundo Kingdon o Presidente da República possui maior capacidade para inserir determinado problema na agenda governamental, mas pouca influência na elaboração de soluções³⁷. Em outro sentido, pesquisadores e acadêmicos, por exemplo, possuem pouca capacidade de colocarem um tema na agenda governamental e bastante influência e capacidade de elaborar alternativas que serão destinadas à solução do problema enfrentado pela ação governamental.

Segundo Bucci, a abordagem DPP deverá ser aplicada:

quando o pesquisador se deparar com uma questão jurídica cuja plena compreensão não possa ser separada dos elementos políticos, político-partidários, eleitorais, orçamentários, e assim por diante, provavelmente está indicada a abordagem de políticas públicas e seu método próprio se fará necessário.

Assim, conforme apontado por Bucci, nem todo objeto de pesquisa deverá ser analisado com as lentes da abordagem DPP, considerando que certos temas serão melhor contornados a partir da análise jurídica tradicional. Entretanto, temas que envolvam uma intensa imbricação entre direito e política, desenho jurídico-institucional, entre outras questões, podem ser melhor compreendidos a partir da abordagem referida.

Maria Paula Dallari Bucci e Diogo Coutinho assinalam as funcionalidades da abordagem DPP:

Ela permite compreender o direito “em ação” nas políticas públicas (superando, desse modo, uma abordagem meramente descritiva, estática e formal do elemento jurídico) e, por conta disso, não o isola ou disseca do contexto político-institucional em que opera. Possibilita, em suma, a integração dos juristas ao campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas.³⁸

Interessante observar que a concepção de direito “em ação” remonta a definição de políticas públicas para parte da ciência política, que a compreende como “Estado em ação”³⁹.

³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit.

³⁷ KINGDOM, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.

³⁸ BUCCI, M.P.D., e COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. (Coutinho; Foss e Moualem, orgs.). São Paulo: Blucher, 2017.

³⁹ MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs) A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/ Fiocruz, 2013.

A superação de uma perspectiva jurídica estática leva em consideração a interação do direito com o contexto político e institucional em que está inserido, pois embora alguns tentem isolar o direito metodologicamente, em busca de uma pureza científica, não é razoável desconsiderarmos que o direito se relaciona, intensa e diretamente, com outras dimensões sociais, políticas e institucionais, compondo um todo social. Embora possamos isolar o objeto de pesquisa para visualizarmos suas especificidades, é necessário retornar à totalidade na qual esse objeto está inserido.

Assim, a abordagem tenta visualizar o direito em movimento, a despeito da tendência tradicional de enxergá-lo de forma estática. O modo como os conceitos jurídicos são ensinados no âmbito da graduação já evidenciam essa tendência fantasiosa do fenômeno jurídico enquanto experiência inerte, dado a separação existente entre essas ideias e o contexto político, ou ainda, entre o mundo do *ser* e o mundo do *dever ser*.

1-3 – DIFERENTES ESPÉCIES NORMATIVAS E SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

É possível aprofundarmos nosso olhar sobre a relação existente entre diferentes espécies normativas servindo de instrumento jurídico para fundamentar legalmente uma política pública. Kreis e Christensen⁴⁰ destacam a existência de normas estatutárias, constitucionais, regulatórias e judiciais.

Desse modo, as diferentes espécies normativas possuem especificidades enquanto guias do comportamento dos administradores e *policymakers*. Sobre as diferenças encontradas na fase de produção da norma, é possível visualizar uma maior abertura do Parlamento para o *lobby* se comparado ao Poder Executivo.⁴¹ A existência de mais pontos de vetos na produção normativa do Poder Legislativo, como o sistema bicameral ou as votações em comissões temáticas, também são úteis para ilustrar essas distinções.

Assim, a depender da arena de onde a política pública emane – Legislativo, Executivo ou Judiciário – haverá relevantes diferenças na efetividade da ação governamental, pois os arranjos institucionais dessas arenas servem de mediadores, que restringem ou ampliam a

⁴⁰ KREIS, A. M. and CHRISTENSEN, R. K. Law and Public Policy. Policy Stud J, 41: PP. 38- 52, 2013.

⁴¹ CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016

eficácia das políticas públicas.⁴² A atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público para a efetivação ou fiscalização das políticas públicas também é um fator a ser considerado.

A visualização desses pontos de veto e das distintas arenas que se relacionam com as políticas públicas auxiliam na noção de instrumentalização do direito, pois se podemos utilizar as técnicas jurídicas com o objetivo de solucionar determinados problemas, a compreensão dos eventuais obstáculos presentes em cada arena pode ajudar na construção de estratégias que visem o alcance de objetivos socialmente relevantes. Todavia, tais estratégias não podem se converter em um consequencialismo barato, fundamentado em uma soberania de fins. Há um risco eminente quando as garantias e os direitos fundamentais viram um obstáculo para a consecução do fim que se quer atingir, tomando as consequências ditas positivas de determinada política como o objetivo último a ser alcançado, independentemente de os meios utilizados estarem em desacordo com os parâmetros constitucionais.

Para além da definição de normas estatutárias, judiciais e constitucionais, afirma-se a existência de diferentes pontos de veto a depender da espécie normativa adotada. A medida provisória, como forma de desempenho da função legislativa pelo Executivo (função atípica) possibilita uma aceleração do processo decisório de formalização da lei. Isso porque a própria Constituição estabelece o trancamento da pauta do Senado e da Câmara dos Deputados se a medida provisória não for votada em determinado período temporal. Essa especificidade procedimental auxilia, por vezes, para acelerar a deliberação dos parlamentares.

O decreto também é outra espécie normativa muito utilizada pelos governos federais, enquanto ferramenta de uso restrito do Poder Executivo. Nesse sentido, vale lembrar que grandes alterações realizadas pelo governo FHC e governo Lula no âmbito da educação profissional foram feitas mediante decreto, como é o caso do Decreto 2.208/97 e do Decreto 5.154/2004, analisados mais detidamente nos capítulos subsequentes.

1.3 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO SOCIAL

É relevante pontuar que a política pública não tem uma existência atemporal e deslocada de um contexto histórico e social, mas pelo contrário, é fruto de uma forma

⁴² SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833-855, dez. 2019. ISSN 2447-5467

específica de organização do Estado e da sociedade. Assim, a política pública, como a conhecemos atualmente, tem como fonte o Estado social e a organização moderna da economia capitalista.⁴³ Dessa forma, há uma multiplicidade de deveres estatais que são específicos ao Estado de bem-estar, como por exemplo, a concretização dos direitos sociais. Não é difícil perceber que a própria alteração na postura do Estado social, devendo atuar de forma prestacional para concretizar direitos sociais, requer um aprofundamento em relação às políticas públicas. Nas palavras de Clarice Duarte:

No Estado social de direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora.⁴⁴

Todavia, algumas contradições permeiam essa temática. A primeira refere-se ao fato de que no Brasil houve “uma Constituição dirigente ao tempo em que os Estados que lhe serviram de inspiração já viviam outra realidade”⁴⁵ Assim, se o Estado social começa a se realizar no Brasil, vagarosamente, a partir dos eixos estabelecidos pela Constituição de 1988⁴⁶ - inspirada no *Welfare State* norte americano e no Estado de bem estar social europeu – devemos destacar que na década de 90 essa concepção estatal já estava enfraquecida na Europa e nos Estados Unidos, em virtude da ascensão de políticas econômicas neoliberais, consolidadas pelo governos de Margareth Thatcher e Ronald Regan, respectivamente.

Uma segunda contradição refere-se à existência de um Estado Democrático em uma economia capitalista. Assim, enquanto a democracia requer, ao menos idealmente, uma capacidade mais ou menos igual entre os indivíduos de decidirem sobre os rumos políticos do Estado, o capitalismo é guiado pela lei da acumulação e concentração, colocando muito capital na mão de poucos e nenhum capital na mão de muitos. Desse modo, há uma coexistência permeada por essa tensão quando observamos um modo de produção capitalista em um sistema democrático.

⁴³ CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. Working Paper No. 6, Review of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison, May 1993.

⁴⁴ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, Outubro. 2007.

⁴⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Constituição, política e políticas públicas. In 30 anos da Constituição de 1988. Uma jornada democrática inacabada. Carlos Bolonha e Fabio Corrêa Souza de Oliveira (orgs.). Rio de Janeiro, 2018, p. 119-132.

⁴⁶ Embora a Constituição de 1934 já trouxesse diretrizes constituintes de um Estado social, o início do Estado Novo em 1937 impediu a concretização dessas diretrizes no Estado Brasileiro.

Considerando as problemáticas descritas, a Teoria do Estado pode ser essencial para compreendermos melhor essa discussão, tendo em vista que ela permite uma conexão entre o campo jurídico e o político.⁴⁷

É possível discutir, também, se o Estado social está entrando em declínio no Brasil, mesmo antes de ser plenamente concretizado. Isso porque, várias normas e diretrizes governamentais elaboradas nos últimos anos têm colocado em xeque a proteção dos direitos sociais, como por exemplo, a diminuição do orçamento da União para investimento nas áreas sociais, flexibilização dos direitos trabalhistas, terceirização do trabalho, entre outras. Nesse ponto da discussão, não basta olharmos de maneira restritiva para a norma e considera-la como ponto máximo de norteamento do Estado, mas em outro sentido, compreender que as normas aprovadas pelo Congresso Nacional e defendidas pelo governo representam diferentes projetos políticos para o país.

A Emenda Constitucional 95 de 2016 – também conhecida como PEC do teto de gastos – estabeleceu um congelamento dos investimentos públicos durante vinte anos, atualizando os “gastos” do Estado de acordo com a inflação de cada ano.

Com a EC 95 de 2016 não há mais a obrigatoriedade de os governantes investirem uma porcentagem paulatinamente crescente em educação, mas apenas de investirem nessa área o que fora aplicado no ano anterior, acrescido da inflação. Dessa forma, ainda que o PIB do Brasil aumente de um ano para o outro, os recursos para tais áreas ficarão estagnados⁴⁸, e o aumento do PIB não refletirá no investimento em direitos sociais. Considerando que as políticas públicas só podem ser concretizadas a partir de receitas orçamentárias, a EC 95 fragiliza a própria dimensão de efetividade daquelas. Curiosamente, a parte do orçamento designado ao pagamento dos juros da dívida pública não entra no congelamento de gastos estabelecido pela EC 95.

A crítica em relação aos orçamentos destinados à implementação de políticas públicas, afirmando que esses engessariam a política, “substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais”⁴⁹ não é recente, sendo difundido há pelo menos vinte anos. Entretanto, conforme destaca Massoneto e Bercovicci, tais críticos não são

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In Teoria do Estado: sentidos contemporâneos (Orgs. Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo). São Paulo: Saraiva, 2018

⁴⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-tetode-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

⁴⁹ BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

tocados pelo mesmo incômodo em relação ao orçamento destinado à tutela de políticas neoliberais de ajuste fiscal.⁵⁰

Considerando que só há dois tipos de investimentos possíveis, quais sejam, o público e o privado, o esvaziamento da capacidade de investimento do Estado aumenta o poder de barganha do setor privado. Portanto, a potencialidade de crescimento da economia e da criação de empregos se concentra mais intensamente na mão do setor privado, que amplia sua força de influencia para a aprovação de reformas, como a trabalhista.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, há três aproximações possíveis ao analisarmos a política pública no direito: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional. A primeira considera a dinâmica política e a ação do Estado que permeiam a política pública, e seria a aproximação mais distante. Uma análise intermediária seria a mesoinstitucional, que foca no arranjo institucional de uma política pública, bem como a funcionalidade que esse desenho jurídico institucional terá para a efetividade da política em questão. Por fim, a análise microinstitucional seria uma espécie de átomo analítico, ao observar a ação governamental – análise mais próxima –, a política pública em si, considerando os atores sociais e governamentais envolvidos, os problemas que a política pública almeja solucionar, etc

Partindo da conceituação de Bucci sobre os planos macro, meso e microinstitucional (2013) – e considerando o Estado Social enquanto fonte das políticas públicas - algumas reflexões podem ser feitas. Ainda que possamos focar na análise da ação governamental (plano microinstitucional) ou dos arranjos institucionais (plano mesoinstitucional), não podemos ignorar as determinações que impactam intensamente esses dois planos, advindas do plano macroinstitucional, que englobam a política (*politics*) e o Estado. É nesse sentido que se torna relevante delimitar as políticas públicas e seus arranjos institucionais no contexto do Estado Social, com o intuito de situá-los em uma realidade material e política específica. Dito de outro modo, o olhar para o plano macroinstitucional talvez permita uma “politização” (*politics*) da análise de políticas públicas (*policy*).

Situar as políticas públicas na materialidade do Estado Social, com uma determinação histórica e política específica, permite observarmos não só o campo da *policy*, mas também da *politics*, considerando a dinâmica política que permeia a elaboração e implementação de políticas públicas. Desse modo “encontramos a política pública e o direito

⁵⁰ BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. Op. Cit.

não como concepções abstratas, que pairam no ar, mas com os pés no chão, ou seja, com uma materialidade política e histórica”⁵¹.

Discutir a função do Estado enquanto elaborador de uma política de educação profissional e tecnológica para os indivíduos é, justamente, uma função específica de um Estado Social, pouco imaginável no contexto do Estado Liberal não intervencionista. Pensar em programas como o bolsa formação, no âmbito do PRONATEC, que possibilita amplo acesso e permanência de estudantes de baixa renda às políticas de educação profissional – com transporte, alimentação, etc – demarca uma atuação prestacional do Estado, enquanto característica típica de um Estado Social. Entretanto, essa caracterização não se sintoniza com o Estado Social se os empregos oferecidos à força de trabalho qualificada forem precários, instáveis e, ainda, se parte considerável dessa força de trabalho for absorvida pelo emprego informal, que não dispõe de uma rede de proteção social.

1.4 – CRÍTICA DA SEPARAÇÃO ENTRE POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA POLÍTICA DESPOLITIZADA?

Sarat e Silbey criticam os pesquisadores que defendem a neutralidade dos estudos de políticas públicas, como um estudo puramente técnico, capaz de vincular meios disponíveis à determinados fins, ignorando os aspectos inerentemente políticos que envolvem essa discussão. Embora a separação entre *politics* e *policy* seja invocada frequentemente como uma ferramenta didática, que permite a visualização de diferentes dimensões que envolvem a ação do Estado e do governo, Sarat e Silbey destacam que autores vinculados ao liberalismo jurídico usam essa separação com o anseio de apontar que a análise de políticas públicas seria um campo apolítico.⁵²

A preocupação com um governo eficiente, dessa forma, seria uma questão de técnicas eficientes de administração, desvinculando a análise da política com *P* maiúsculo. Inserida nessa discussão, Deborah Stone afirma que a “análise de políticas públicas é um argumento

⁵¹ SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833-855, dez. 2019. ISSN 2447-5467

⁵² SARAT, A. & SILBEY, S. The pull of the policy audience. *Law & Policy*, 10, 97-166, 1988.

político”⁵³, de tal modo que discussões sobre políticas públicas podem, frequentemente, obscurecer os conflitos políticos subjacentes às ações governamentais mas não eliminá-los.

Acreditar na possibilidade de atuação governamental como mero problema de gestão, demandando apenas especialistas treinados no assunto, é desconsiderar que a construção de toda norma ou política pública envolve a defesa de interesses de grupos distintos, e que por vezes, tais interesses são inconciliáveis. Isso porque, há sempre uma ideologia por detrás dos discursos que fundamentam e justificam uma ação governamental.

Defender a elaboração de políticas públicas como mero instrumental técnico – capaz de ligar meios aos fins – pode servir, inclusive, para obscurecer os interesses daqueles que serão beneficiados com determinadas ações governamentais. Essa lógica política, levada ao extremo, enfraquece o princípio da soberania popular, criando algo como uma “soberania técnica”.

Políticas de transporte público, que podem demandar uma realocação da quantidade de espaço viário para ônibus ou para carros particulares, são um exemplo claro sobre essa disputa. Falar em políticas públicas de educação profissional e tecnológica também coloca em discussão diferentes projetos de educação profissional para o país, pois não há um consenso sobre qual tipo de educação é melhor para os indivíduos e para a sociedade.

As políticas públicas de educação deverão cumprir, de acordo com a Constituição (art. 205), o papel de desenvolvimento pessoal, preparo para o exercício da cidadania e qualificação profissional. Dessa forma, falar sobre diferentes projetos de educação é também discutir as diferentes ideologias que os permeiam e os fundamentam.

A ideia da educação apenas como qualificação profissional, desconsiderando seus outros dois aspectos, se levada ao extremo, pode servir não para amenizar, mas sim para intensificar as desigualdades sociais. Assim, ainda que em termos didáticos possamos separar política (*politics*) de políticas públicas (*policy*), é importante observarmos que a elaboração e implementação de políticas públicas sempre envolvem tomadas de decisões que são, também, políticas (*politics*).

Aqui, podemos afirmar a necessidade de “politizar” a análise de políticas públicas, reconhecendo as normas jurídicas, que dão suporte às políticas (*policy*), como a cristalização

⁵³ STONE apud SARAT, A. & SILBEY, S. The pull of the policy audience. *Law & Policy*, 10, 97-166, 1988, pag. 101.

da disputa entre interesses divergentes e retomando a imbricação existente entre direito, políticas públicas e política. Desse modo, a análise de políticas públicas no direito pode servir, em alguma medida, não para obscurecer, mas para descortinar os conflitos políticos inerentes à discussão da política pública em questão.

2 – ANÁLISE HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: MIRANDO O PASSADO PARA COMPREENDER O PRESENTE

2.1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A compreensão do processo histórico, que se desenvolve ao longo do tempo e constitui determinações à formação dos fenômenos sociais, é imprescindível para um melhor entendimento dos objetos de pesquisa. Assim, para sabermos a onde estamos, é necessário termos clareza sobre de onde viemos, considerando que o passado emite reflexos diretos no presente e que a realidade social não é fruto do acaso, mas sim produto de uma formação histórica.

A consideração dessa perspectiva esboçada acima que nos levou a, antes de adentrar à investigação da educação profissional nos dias atuais, dar alguns passos atrás para identificar a historicidade da educação profissional no Brasil e visualizar como a compreensão dessa formação histórica pode auxiliar no entendimento de questões atuais sobre a EPT. Desse modo, o presente capítulo não é uma daquelas recorrentes partes de trabalhos acadêmicos denominados “evolução histórica”, que tem por objetivo apenas acumular algumas páginas a mais à pesquisa, independentemente de sua lógica e nexos com o restante do trabalho. Em sentido contrário, embora a atual pesquisa não seja uma análise eminentemente histórica, o papel da história para essa investigação é de elevada importância para direcionar o fio condutor do nosso trabalho.

Para tanto, utilizamos a noção de espaço-tempo, tendo em vista a delimitação espacial e temporal em que ocorrem os fenômenos sociais⁵⁴. Entretanto, é indispensável a percepção de que os próprios fenômenos sociais não se esgotam necessariamente nas datas que os marcam, eis que esses possuem uma vida pregressa e posterior⁵⁵. Nesse sentido, é possível afirmar que passado, presente e futuro estão, em alguma medida, interligados.

⁵⁴ CIAVATA, Maria. A historicidade das reformas de educação profissional. Cadernos de Pesquisa em Educação. Vitória, ES. a. 11, v. 19, n. 39. p. 50-64. Jan./jun 2014.

⁵⁵ CIAVATA, Maria. Op. Cit.

2.2 - O ENSINO PROFISSIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA E A CRIAÇÃO DA REDE FEDERAL DE EPT

Antes de adentrar ao tema do EPT, faremos algumas breves considerações sobre o contexto social e político existente quando da proclamação da República no Brasil. Do ponto de vista educacional, a Constituição de 1891 instituiu o sistema federativo como forma de organização do Estado, distribuindo entre a União e os estados a competência para legislar sobre a educação. O Brasil, que no Império se organizava como Estado monárquico centralizado, dividido em províncias sem autonomia política, instituiu na República Velha o sistema federativo, constituído por estados membros com autonomia política e organizacional, com sistema de governo presidencialista. Em relação à educação, competia à União fixar as diretrizes da escola secundária e superior, enquanto os estados responsabilizavam-se pela educação primária e técnico profissional.⁵⁶

Esse desenho federativo, na prática, não serviu para garantir uma real autonomia para todos os estados da federação, mas sim, para fortalecer a autonomia dos estados oligárquicos frente ao governo federal. Dessa forma, São Paulo e Minas Gerais possuíam grande poder comparado aos outros estados e se revezavam no comando do governo federal. A proclamação da República, ainda que representasse um avanço do ponto de vista institucional, foi marcada por diversas fraudes eleitorais – como bico de pena e a degola⁵⁷ –, pela baixa participação popular nas eleições e pela construção de uma identidade nacional que ainda olhava mais para a Europa do que para o próprio Brasil. Assim, a fragilidade da democracia na Primeira República não se limitava à baixa participação popular, tendo em vista que os resultados das próprias eleições também eram constantemente fraudados. Em outras palavras, os poucos que podiam votar não tinham a garantia de ver a vontade popular refletida nas urnas.

A taxa de analfabetos no país era de 85% e a legislação à época permitia apenas que homens alfabetizados votassem. Nesse sentido, o requisito de alfabetização constituía, em verdade, uma barreira à participação popular. Nos aspectos econômicos e sociais, três fatores

⁵⁶ KUNZE, Nádia Cuiabano. O surgimento da rede federal de educação profissional nos primórdios do regime republicano brasileiro. *Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica*, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 8-24, jul. 2015. ISSN 2447-1801.

⁵⁷ LEAL, Vitor Nunes. Cap. 6 - Legislação eleitoral. In: *Coronelismo, enxada e voto*. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

marcam esse período no Brasil: imigração estrangeira, industrialização e urbanização⁵⁸. Abaixo, uma tabela que mostra a porcentagem da população analfabeta no Brasil em 1872⁵⁹:

População Analfabeta Brasileira – Censo 1872

	LIVRES	ESCRAVOS	TOTAL
HOMENS	76,54%	99,88%	80,21%
MULHERES	86,56%	99,94%	88,53%
TOTAL	81,42%	99,91%	84,24%

Fonte: Censo 1872

A educação profissional antes da Primeira República foi marcada por um caráter intensamente assistencialista, objetivando tirar da mendicância e criminalidade crianças e jovens, ensinando-lhes alguma habilidade manual. Essa afirmação é ilustrada pela existência do Asilo dos Meninos Desvalidos, criada em 1875 no Rio de Janeiro, como uma das instituições mais importantes do ensino de ofícios durante o Brasil Império.⁶⁰

Esse estabelecimento era destinado às crianças que tinham entre 6 e 12 anos e se encontravam em um estado de extrema pobreza, muitas vezes, mendigando pelas ruas da capital. A autoridade policial que encontrasse crianças desse perfil encaminhava-as para o referido asilo, onde além de receber instrução primária, aprendiam algum ofício, dentre os quais, funilaria, topografia, tornearia, marcenaria, carpintaria, serralheria, entre outros.⁶¹ Nas palavras de Cunha: “Concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas, com o duplo fim de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio que lhe era entregue ao fim desse período”. O fato de que o Juizado de Órfãos era a instituição responsável pela educação profissional durante esse período explicita o caráter assistencialista dessa modalidade educacional à época.

Cinco meses após a proclamação da República, em 19 de abril de 1890, foi criado o Ministério da Instrução Pública, Correio e Telégrafos, que mantinha funções relacionadas à

⁵⁸ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

⁵⁹ MORAES, Gustavo Henrique. Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016.

⁶⁰ A criação dessa instituição e de outras, como as Casas de Educandos e Artífices, durante o Brasil Império, só se tornaram possíveis em virtude da publicação de um alvará em 1º de abril de 1808. Este alvará revogava o de 1785, que proibia a instalação de manufaturas no Brasil.

⁶¹ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

instrução e ao ensino profissional. O Juizado de Órfãos deixou de ser o responsável pela supervisão da educação profissional, o que revela alguma mudança na orientação desse segmento do ensino. Embora ainda houvesse forte influência do caráter assistencialista do ensino profissional no país, começou a surgir uma preocupação com a qualificação dos trabalhadores para a indústria que começava, a passos curtos, a ser criada.⁶² Dessa forma, uma alteração na instituição responsável pela EPT acaba demonstrando, também, uma alteração do olhar que os governantes tiveram sobre a educação profissional.

Nilo Peçanha teve enorme importância para a EPT no século XX, tendo criado, como presidente do estado do Rio de Janeiro, cinco escolas profissionais, em 1906. Já em 1909, como Presidente da República, foi responsável pelo decreto 7.566 de 23 de setembro, que criou 19 escolas de Aprendizes e Artífices, uma em cada estado do país. Essas escolas possuíam uma sistemática própria, com metodologia, processo seletivo para ingresso e currículo que se diferenciavam de todas as demais instituições de EPT presentes no Brasil. Os referidos estabelecimentos eram de responsabilidade da União, ao passo que eram mantidos pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. A criação dessas 19 escolas de Aprendizes e Artífices, em 1909, é apontada como o marco inicial da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.⁶³ Segundo Fonseca, a eficácia desses estabelecimentos era pequena, inicialmente, em virtude da falta de professores e mestres especializados.⁶⁴

Há uma peculiaridade na criação das Escolas de Aprendizes e Artífices (EAA) no que diz respeito a sua centralidade administrativa. O seu funcionamento era de responsabilidade da União e todas as EAA's eram regulamentadas por uma mesma legislação, constituindo o primeiro sistema educacional de abrangência nacional⁶⁵.

Nilo Peçanha teve uma rápida passagem pelo governo, pois era vice-presidente de Afonso Pena, assumindo a presidência da República após a morte deste, em 1909. Embora Nilo Peçanha tenha realizado as criações mais impactantes no âmbito do EPT durante a Primeira República, representando um marco para a história da educação profissional no

⁶² CORDÃO, Francisco. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017.

⁶³ MORAES, Gustavo Henrique. Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

⁶⁴ FONSECA, Celso Suckow da. História do Ensino Industrial no Brasil. 2 vol. Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 1961.

⁶⁵ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

país, vale assinalar que seu antecessor já apontava no sentido de fortalecimento do EPT, tendo dito em um manifesto: “A criação e multiplicação de institutos de ensino técnico e profissional muito podem contribuir também para o progresso das indústrias, proporcionando-lhes mestres e operários instruídos e hábeis”⁶⁶. Tal fato merece destaque pois era a primeira vez que um Presidente da República incluía o tema em sua plataforma de governo.

Em relação a Nilo Peçanha, tanto a criação das cinco escolas profissionais no Rio de Janeiro, enquanto era governador daquele estado, como as 19 escolas de Aprendizes e Artífices, como Presidente da República, tinham uma função em comum: preparar a força de trabalho para as demandas da nascente industrialização do país. A exposição de motivos encontrada no Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909 demonstra a funcionalidade do EPT para a época:

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

Outra disposição relevante para a visualização da dualidade do ensino profissional e do ensino propedêutico era a necessidade de comprovação da situação social e financeira dos indivíduos para o ingresso nas instituições de educação profissional:

Art. 6º Serão admitidos os indivíduos que (...) possuírem os seguintes requisitos, preferidos os desfavorecidos da fortuna.

§ 2º A prova de ser o candidato destituído de recursos será feita por atestação de pessoas idôneas, a juízo do diretor, que poderá dispensá-la quando conhecer pessoalmente as condições do requerente da matrícula.

Pela descrição das disposições normativas podemos perceber que a educação profissional durante a Primeira República, ainda que tivesse obtido um considerável avanço ao acrescentar a ideia de qualificação para o trabalho, guardava um caráter assistencialista e de fragmentação da educação, considerando que o preparo para o exercício de atividades manuais era função exclusiva das classes “desfavorecidas”. Há uma certa inclinação do

⁶⁶ BRASIL. MEC. CENTENÁRIO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf. Acesso em: 09/11/2017

decreto, também, em considerar as classes populares, em alguma medida, inclinadas à “ociosidade e à escola do vício e do crime”. A admissão dos indivíduos vinculada ao critério de escassez de recursos também evidencia uma certa delimitação do público alvo daquela educação.

Essa concepção de diferentes educações para distintas classes sociais está na gênese da educação no Brasil. Esse caráter fragmentário consiste em um dualismo existente entre o ensino oferecido às classes altas, através da transmissão da cultura geral e voltado a formar lideranças do país para ocupar os cargos de maior destaque, contraposto ao ensino oferecido aos filhos dos trabalhadores, cujo objetivo era formar rapidamente mão de obra para produção em série e padronizada, e conseqüente inserção no mercado de trabalho, por meio da transmissão apenas de conhecimentos técnicos. Em outras palavras, essa dualidade na distribuição da educação ajuda a intensificar a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. O caráter fragmentário e de dualidade da educação no Brasil durante o século XIX e XX é apontado por autores de diferentes espectros ideológicos, de modo que encontramos essa crítica tanto em Ciavatta⁶⁷, Cunha⁶⁸ e Frigotto, como em Cordão⁶⁹.

Sobre a composição geográfica da EPT, ressaltamos que a distribuição de uma escola em cada estado da federação não correspondia à realidade da expansão industrial no Brasil, tendo em vista que o desenvolvimento da industrialização estava concentrado no Centro-Sul, especialmente em São Paulo. Dessa forma, houve uma desproporção entre o número de alunos do ensino profissional e o número de operários em cada estado. Para ilustrar essa incongruência, é possível citar os casos extremos como São Paulo, que possuía 326 alunos e 24.186 operários e Espírito Santo, que possuía 4 alunos e 90 operários.⁷⁰

De acordo com o decreto 7736 de 1909, o ensino profissional deveria ser realizado por oficinas de trabalho manual ou mecânico, criados pelo diretor de cada escola e levando em conta, quando possível, as especialidades das indústrias locais. Entretanto, ao observar os ofícios ensinados nas Escolas de Aprendizes e Artífices, constatamos que a grande maioria era voltada para a aprendizagem de artesanato de interesse local, como alfaiataria,

⁶⁷ CIAVATA, Maria. A historicidade das reformas de educação profissional. Cadernos de Pesquisa em Educação. Vitória, ES. a. 11, v. 19, n. 39. p. 50-64. Jan./jun 2014.

⁶⁸ CUNHA, L.A. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

⁶⁹ CORDÃO, F. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

⁷⁰ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

sapataria, marcenaria, carpintaria, funilaria, selaria, entre outros, de modo que poucos estabelecimentos ofereciam o ensino de atividades propriamente industriais e manufatureiras, como mecânica, tornearia e eletricidade.⁷¹ Dessa forma, observa-se que os próprios ofícios ensinados nesses estabelecimentos não qualificavam os indivíduos, necessariamente, para atividades propriamente industriais ou manufatureiras. Uma das poucas Escolas de Aprendizes e Artífices (EAA) que foram uma exceção ao ensino de práticas industriais foi a localizada em São Paulo. Isto porque, o crescimento da produção industrial naquele estado e a existência de um forte Liceu de Artes e Ofícios levou a uma maior sintonia em relação aos ofícios ensinados e às exigências fabris, de modo que a EAA de São Paulo era uma das únicas que oferecia, desde o início, os cursos de tornearia, mecânica e eletricidade.⁷²

Em 1926 há um esforço para o aprimoramento do ensino profissional nas Escolas de Aprendizes e Artífices, com a Portaria de Consolidação que objetivava a unificação curricular e a criação do Serviço de Inspeção do Ensino Profissional Técnico.⁷³ Os cursos ministrados pela Escola de Aprendizes e Artífices, a saber, Cursos Primários e de Desenho e os Cursos de Ofício passaram a ter duração de seis anos, período consideravelmente grande se compararmos com os cursos de graduação ofertados atualmente.

2.3 - A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO ESTADO NOVO

A Constituição de 1934, que trazia grandes avanços para a educação no Brasil, com garantias de vitaliciedade e inamovibilidade aos professores, orçamento vinculado para investimento no ensino pelos entes federativos, entre outras disposições, durou apenas 3 anos, sendo revogada com a instauração do Estado Novo e com a Constituição outorgada de 1937. A preocupação de Getúlio Vargas nesse período, com a educação profissional, é visível, conforme observamos em seus discursos como Presidente da República:

O preparo profissional constitui outro aspecto urgente do problema, e foi igualmente considerado nas responsabilidades do novo regime. Cabe aos elementos do trabalho e da produção, agrupados cooperativamente, colaborar com o governo para formar os técnicos de que tanto carecemos.

Dessa forma, a Constituição de 1937, em seu art. 129, estabelecia que:

⁷¹ CUNHA. Op. Cit. Pag. 71

⁷² CUNHA. Op. Cit.

⁷³ ALMEIDA, Wania Manso de. A institucionalização do ensino industrial no Estado Novo português e no Estado Novo brasileiro: aproximações e distanciamentos. 2010. 255 f. (Tese) Doutorado em Educação. PUC-Rio, Rio de Janeiro. 2010

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. 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. (grifo meu)

Esse artigo estabelecia, ainda, como dever das indústrias e sindicatos econômicos a criação de escola de aprendizes, destinadas aos filhos dos operários. Dessa forma, podemos visualizar que, embora já começasse a aparecer a funcionalidade da educação profissional para o aprimoramento da força de trabalho, o seu caráter fragmentário era evidente.

Isso porque, além de destinar o ensino técnico às classes “menos favorecidas”, traçava um universo de possibilidades profissionais semelhantes aos filhos das classes populares, ao instituir o dever dos industriais em criar uma escola técnica aos filhos dos operários. Aqui, a educação assume um papel não muito de formação humana, mas sim de reprodução da estrutura de classes, conforme apontado por Pierre Bourdieu.⁷⁴ Em outras palavras, desempenha a função de reproduzir as desigualdades sociais presentes em uma sociedade estratificada.

O art. 131 da Constituição do Estado Novo ainda previa a criação de instituições para promover a disciplina moral e o adestramento físico da juventude como forma de prepará-la para o cumprimento de seu dever com a economia e a defesa da Nação.

A Reforma de Capanema iniciada em 1942 – que ganhou esse nome em virtude do ministro da educação à época, Gustavo Capanema – foi responsável pela reestruturação da educação no país, realizando diversas alterações no nível do ensino primário, ensino médio e superior. Em relação ao ensino profissional, foram regulamentados diversos decretos-leis, conhecidos como Leis Orgânicas da Educação Nacional, que previam reestruturações na educação técnica. Abaixo, destacamos as que tiveram maior importância para a reorganização da educação profissional naquele período⁷⁵:

- Leis Orgânicas do Ensino Secundário (Decreto-lei nº 4.244/42) e do Ensino Industrial (Decreto-Lei nº 4.073/42)
- Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-Lei 6.141/43)

⁷⁴ BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Petrópolis: Vozes, 2008 [1970].

⁷⁵ CORDÃO, Francisco. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

- Leis Orgânicas do Ensino Primário (Decreto-Lei nº 8.529/46), Do Ensino Normal (Decreto-Lei nº 8.530/46) e do Ensino Agrícola (Decreto-Lei 9.613/46)

Uma das principais alterações das leis orgânicas no Estado Novo foi o deslocamento de todo o ensino profissional para o ensino médio. Assim, as próprias escolas primárias tinham a função de selecionar os alunos com mais capacidade pedagógica para a continuidade dos estudos. Nesse sentido, iam para a escola técnica os alunos menos preparados para o prosseguimento da escolarização, devido à sua origem social e cultural.

Havia um novo critério de aprovação para a entrada nesses cursos, de modo que foi estipulada a realização de vestibular para o ingresso nos cursos técnicos, levando-se em consideração a aptidão do aluno para o desenvolvimento da técnica que queria aprender. Esse fato já apresentava uma diferença com a escola dos desvalidos (1875), onde a condição de pobreza era suficiente para o ingresso na instituição. Assim, a necessidade de realização de provas apresentava um anseio em aceitar alunos com aptidão técnica para o aprendizado de ofícios, ainda que o caráter da pobreza estivesse implícito. Os alunos desenvolviam um ofício nas oficinas e laboratórios e também assistiam às aulas de cultura geral, embora com uma carga horária menor.⁷⁶

Uma alteração de destaque foi que a referida lei garantiu uma unidade de organização do ensino profissional em todo o país⁷⁷, levando em consideração que, até então, este era estabelecido de forma fragmentária pelos estados e municípios. Embora a União tivesse regulamentado as escolas federais a partir de 1909, os estabelecimentos estaduais e municipais de EPT não dispunham de normas gerais para sua organização e regiam-se por normas próprias, de nível local ou regional.

Outro passo relevante foi a equiparação do ensino profissional como de segundo grau, em paralelo com o ensino secundário. Dessa forma, a EPT deixou de possuir apenas o status de ensino primário. O ganho desse reposicionamento do ensino profissional foi permitir, em tese, a continuidade dos estudos aos alunos que concluíssem o ensino técnico. Isso porque, até aquele momento um aluno que concluísse um curso técnico não teria a possibilidade de prosseguir nos estudos, pois o diploma desse curso não o habilitava ao ingresso no ensino

⁷⁶ ALMEIDA, Wania Manso de. A institucionalização do ensino industrial no Estado Novo português e no Estado Novo brasileiro: aproximações e distanciamentos. 2010. 255 f. (Tese) Doutorado em Educação. PUC-Rio, Rio de Janeiro. 2010

⁷⁷ FONSECA, Celso Suckow da. História do Ensino Industrial no Brasil. 2 vol. Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 1961

superior. Entretanto, havia uma restrição a essa continuidade, de modo que os egressos do EPT poderiam ingressar apenas em cursos do ensino superior que tivessem relação com o curso industrial no qual haviam se formado.⁷⁸

Um dos resultados da reforma de Gustavo Capanema foi a criação do SENAI, uma iniciativa pública de controle privado. Isso porque, embora tenha sido criado pelo Presidente através do decreto-lei 4.048 de 1942, a sua direção e constituição ficaram sob a responsabilidade de um ente privado, a Confederação Nacional da Indústria (CNI). A formação do SENAI foi imposta pelo Estado, considerando a instituição por Vargas de uma contribuição compulsória para o financiamento da formação de operários à indústria.⁷⁹ Depois de uma insistente pressão de Getúlio Vargas para que os industriais assumissem o ônus da aprendizagem dos operários, o Senai foi criado pelo Presidente mediante o extinto instrumento jurídico denominado decreto-lei.

Na década de 1930 foi criado no Brasil o Instituto de Organização Racional do Trabalho, inspirado por Taylor, objetivando superar a crise a partir de uma nova organização do sistema de produção. Essa nova organização pregava um barateamento e aceleração da educação profissional. Assim, foram adotadas novas técnicas de organização do trabalho. Os exames psicotécnicos, por exemplo, eram essenciais para identificar onde cada trabalhador deveria estar, bem como para evitar a contratação de agitadores, tais como trabalhadores despedidos de outras empresas por motivos ideológicos.

Nesse sentido, um dos projetos levados a cabo pelo Estado Novo foi a industrialização do Brasil, sendo dessa época a criação do Companhia Vale do Rio Doce e da usina de Volta Redonda. Durante esse período também há um avanço da produção industrial frente à produção agrícola, de tal forma que em 1920 a produção agrícola era de 79% e a industrial de 21%. Já em 1940 essa taxa equipara-se para 57% e 43% respectivamente.⁸⁰

Nesse contexto de crescente industrialização fica clara a necessidade de mão de obra qualificada para fazer frente às necessidades de produção do país. Nessa época as Escolas de Aprendizes e Artífices, criadas por Nilo Peçanha em 1909, transformaram-se em Liceus. O ministro da educação, Gustavo Capanema, faz uma reorganização ministerial, pouco antes

⁷⁸ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

⁷⁹ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

⁸⁰ FAUSTO B. História do Brasil. São Paulo: EDUSP, 2006.

da decretação do Estado Novo em dezembro de 1937, alterando a nomenclatura do antigo Ministério de Educação e Saúde Pública para Ministério da Educação e Saúde.⁸¹ A Constituição de 1934 já estipulava, em seu art. 150, *a*, a competência da União para fixar um Plano Nacional de Educação. Todavia, o fechamento do Congresso Nacional impossibilitou a aprovação do PNE.

Houve uma disputa de interesses durante a regulamentação do ensino profissional no Estado Novo, principalmente no final de 1939. Assim, uma disputa que antes era feita entre o Ministério da Educação e Saúde, liderado por Capanema, e grupos que reivindicavam uma educação liberal progressista, desloca-se para uma disputa entre o Ministério da Educação e Saúde e o Ministério do Trabalho, associado ao empresariado, que defende uma concepção pragmática da educação profissional.⁸² O conteúdo existente na ideia do empresariado, representada por Roberto Simonsen, presidente da FIESP à época, da necessidade de oferecer uma educação moral e cívica aos operários, como forma de “corrigir os desvios do caráter dessa classe”. Assim, não era necessário apenas qualificar profissionalmente os trabalhadores, mas também modelar sua moral e caráter em sintonia aos interesses da produção. No fundo, a disputa entre esses dois grupos representava o conflito sobre quem tomaria as rédeas da educação moral e profissional do trabalhador: o Estado ou o empresariado.⁸³

Antes de finalizar esse tópico, é importante sublinhar – ainda que brevemente – movimentos e personalidades de grande relevância para a educação brasileira que marcaram presença durante a década de 1930. Nesse período, já havia uma preocupação por parte dos educadores brasileiros com a dualidade da educação.

Um exemplo que fundamenta a afirmação precedente é a reforma do ensino, elaborada por Anísio Teixeira, em âmbito municipal - Distrito Federal - para a criação das escolas técnicas secundárias, com o objetivo de articular o ensino secundário com o ensino profissional. Assim, contrariando a reforma empreendida pelo governo federal, Anísio Teixeira defendia, a partir da organização federativa conferida pela Constituição de 1891, maior autonomia dos estados e municípios para a organização das escolas locais.

⁸¹ ALMEIDA. Op. Cit.

⁸² ALMEIDA. Op. Cit.

⁸³ ALMEIDA, Op. Cit.

O ensino secundário deveria, então, oferecer uma ampla rede de variados cursos, com vistas a atender a especificidades individuais, oferecendo tanto a formação propedêutica geral como, lateralmente, a preparação para ofícios técnicos, de modo a evitar a separação de trabalho manual e trabalho intelectual.⁸⁴

As ideias de Anísio acabaram não ganhando força para se difundir fora do Distrito Federal, em virtude do seu pedido de demissão como Diretor Geral de Instrução Pública do DF em 1935, bem como pelas reformas orgânicas do Estado Novo em 1942, que centralizaram e uniformizaram a organização da EPT.⁸⁵

É dessa época, também, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932), que tinha, dentre vários educadores brasileiros de destaque, Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo como alguns de seus signatários. O manifesto dos escolanovistas propunha, juntamente com uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade, a ideia de uma escola única⁸⁶. Nos termos do próprio Manifesto de 1932:

A educação nova, alargando sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar ‘a hierarquia democrática’ pela ‘hierarquia das capacidades’, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação (...)⁸⁷

Em sentido similar, o Manifesto falava sobre a valorização das capacidades naturais dos alunos, suprimindo as instituições que realçam as diferenças criadas em virtude de critérios econômicos:

A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação dos mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos os graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional.⁸⁸

Embora parte das reivindicações dos escolanovistas tenham sido incorporadas ao texto constitucional de 1934, o projeto estabelecido pela Constituição de 34 foi interrompido,

⁸⁴ CUNHA, Luiz Antônio. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

⁸⁵ ALMEIDA, Op. Cit.

⁸⁶ DUARTE, Clarice Seixas. O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) E OS ENTRAVES À SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 942-976, dez. 2019. ISSN 2447-5467

⁸⁷ BOMENY, Helena. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>. Acesso em: 20/11/2019

⁸⁸ BOMENY. Op. Cit.

conforme já assinalado, pelo golpe de Vargas que instituiu o Estado Novo e pela Constituição outorgada de 1937.

2.4 - A DITADURA MILITAR E A PROFISSIONALIZAÇÃO UNIVERSAL E COMPULSÓRIA NO ENSINO DE 2º GRAU

Os ensinos de 1º e 2º graus passaram por uma profunda reforma durante o regime militar, com a aprovação da Lei 5.692/71, que entre várias outras disposições, tornou obrigatório e compulsório o ensino profissional para os estudantes do 2º grau (ensino médio), impondo que em um curto prazo todas as escolas públicas e privadas deveriam tornar-se profissionalizantes.

O projeto de lei 9/1971 teve uma rápida tramitação no Congresso Nacional, tendo sido analisado em 40 dias por uma comissão mista, com 18 parlamentares da Arena e 4 do MDB, sendo que sua discussão e aprovação no Plenário do Congresso ocorreu em um único dia.⁸⁹ Assim, foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 11 de agosto de 1971, sob o governo Médici, substituindo a antiga LDB (Lei nº 4024/61).

Há uma faceta dupla em relação às ideias que levaram os militares à concretização do caráter compulsório do ensino profissional. Explica-se. Os militares afirmavam em seus discursos que a reforma permitiria que o Brasil formasse uma mão de obra especializada e qualificada para atender às demandas de mercado no país. Assim, um aluno que terminasse o ensino médio já sairia habilitado para ingressar no mercado de trabalho e as indústrias poderiam contar com uma força de trabalho qualificada para o processo produtivo. Entretanto, segundo Cunha, o principal objetivo do governo era garantir a diminuição da demanda pelo ensino superior, a partir da terminalidade do 2º grau, tendo em vista que o governo sofria com a pressão dos excedentes do ensino superior⁹⁰. Um dos motivos desse excedente de alunos aprovados ocorria porque o vestibular não era classificatório, de modo que todos os estudantes que tivessem determinada nota poderiam adentrar à universidade. Com a reforma, os estudantes que terminassem o 2º grau poderiam ingressar no mercado de trabalho sem a necessidade de realizar uma graduação para obter uma habilitação profissional, o que poderia diminuir a procura pelas universidades.

Nesse sentido, a Lei 5.692/71 dispunha no §1º do art.5º que:

⁸⁹ Agência Senado. Reforma tornou ensino profissional obrigatório em 1971. Consultado em 03/10/2017

⁹⁰ CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. Educação e Sociedade, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357 – 377, abr-jun. 2014. Disponível em: www.cedes.unicamp.br

Observadas as normas de cada sistema de ensino, o currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial, sendo organizado de modo que:

- a) no ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seja exclusiva nas séries iniciais e predominantes nas finais;
- b) no ensino de segundo grau, predomine a parte de formação especial.

Assim, o ensino de 1º grau teria uma parte majoritária do currículo voltada para a educação geral, mas já com algum grau de formação especial, enquanto o 2º grau focaria especificamente na formação especial, termo usado para se referir ao ensino profissional. A LDB de 1971 ainda apontava que a parte de formação especial do currículo “terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau” (art. 5º, §2º, *a*).

Dermeval Saviani aponta que essa ideia de educação, elaborada pela ditadura civil militar, tinha forte inspiração na Teoria do Capital Humano (TCH), pautada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, bem como vinculada a uma visão produtivista da educação⁹¹. Dessa forma, a educação já não é um fim em si mesmo e um instrumento de formação humana, mas sim uma espécie de “criada” a serviço do mercado de trabalho. A TCH considera o valor econômico da educação, equivalente a um bem de produção a ser investido para potencializar o desenvolvimento econômico do país. Assim, deixa em segundo plano os agentes (professor e aluno) e dá prioridade para os meios e recursos, pautando-se sempre na busca pela eficiência, racionalidade e produtividade, com o objetivo de obter o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio⁹².

Essa concepção de educação remonta os apontamentos de Marx sobre o trabalhador se transformar, dentro do sistema capitalista, em mais uma mercadoria, necessária para a reprodução de outras mercadorias. A TCH recupera essa lógica ao considerar o indivíduo como um capital a ser investido, um capital que deve ser qualificado para possibilitar a maximização da produção de outras mercadorias. Nesse ponto, podemos nos perguntar se os seres humanos estavam trabalhando *com* máquinas ou trabalhando *como* máquinas.⁹³

⁹¹ SAVIANI, Dermeval. O legado educacional no regime militar. Caderno Cedes, vol. 28, n. 76, pag. 291-312. Campinas, 2008.

⁹² PIMENTEL, F. C.; MORAES, R. A. A teoria do capital humano e a concepção produtivista na educação brasileira: EAD em foco. Revista Contrapontos – Eletrônica. V. 17. N. 2 - Itajaí, Abr-Jun. 2017

⁹³ MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos; tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

Uma das críticas possíveis de serem feitas é a de que a reforma serviu para acentuar ainda mais a dualidade estrutural existente na educação brasileira, que oferecia diferentes educações para distintas classes sociais.

Isso pode ser confirmado ao observarmos que as escolas particulares, na prática, burlavam essa profissionalização e continuavam preparando seus alunos para os vestibulares que davam acesso ao ensino superior, por meio da transmissão da educação geral.⁹⁴ Já os estudantes das escolas públicas, que na época eram obrigatoriamente escolas profissionalizantes, encerravam seus estudos precocemente pela falta de acesso aos conteúdos de cultura geral que permitissem o ingresso nas universidades.

Devemos destacar que não houve uma única política educacional durante o regime militar, mas sim algumas diferentes políticas. Isso porque, os militares sofriam influência do grupo de empresários que apoiavam e até financiavam o regime. Nesse sentido, a LDB de 1971 permitiu a implementação de políticas privatistas na educação, ao incluir que a representação dos Conselhos de Educação seria exercida por integrantes do magistério oficial e particular, abrindo uma brecha para a participação de empresários do ensino nos conselhos.⁹⁵ A ocupação do Conselho Federal de Educação por empresários da educação permitia a utilização do aparato estatal para a concretização de interesses privatistas.

A criação do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IPES), fundada por empresários de Rio e São Paulo e articulada com empresários multinacionais e militares, também corrobora a afirmativa anterior, em vista da forte influência que esse instituto exercia nas políticas de educação da ditadura⁹⁶. O IPES chegou a organizar o Fórum “A educação que nos convém”, que ocorreu de outubro à novembro de 1968 e serviu de base para a formulação de várias políticas educacionais da ditadura, como a própria LDB de 1971.

Sobre a efetividade dessa reforma educacional, é preciso afirmar o óbvio e apontar que a inserção de uma nova norma na realidade de um país, por si só, não é capaz de transformá-la. Isso porque, se a inserção dessa norma e a consequente elaboração de uma política pública não for, no mínimo, acompanhada de recursos materiais e imateriais – infraestrutura escolar para educação profissional e preparação de professores de EPT – capaz

⁹⁴ Agência Senado. Op. Cit.

⁹⁵ CUNHA, L. A. O legado da ditadura para a educação brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357 – 377, abr-jun. 2014. Disponível em: www.cedes.unicamp.br

⁹⁶ SAVIANI. Op. Cit.

de implementá-la e concretizá-la, não é possível a produção de resultados efetivos na realidade da educação. Foi isso que ocorreu, ao observarmos que a transformação das escolas públicas em escolas públicas profissionalizantes sem a instalação de laboratórios, oficinas, bem como com a ausência de formação de um corpo docente sintonizado com a lógica e os princípios da EPT apenas permitiram maquiagem uma profissionalização manca, que estava aquém das próprias previsões legais. Para dimensionarmos a precariedade de muitas dessas escolas que não possuíam a infraestrutura necessária, aponta-se que houve até colégios que utilizavam, no curso de datilografia, uma cartela com teclas desenhadas, pela falta de máquinas de escrever.⁹⁷

A própria ideia de profissionalização como responsabilidade da escola foi abandonada alguns anos após a entrada em vigor da LDB 71, pois o parecer 45/72 do CFE que dispunha sobre essa obrigatoriedade foi substituído pelo parecer 76/75 que colocava como responsabilidade das empresas a habilitação profissional do indivíduo, por meio de estágios.⁹⁸

A obrigatoriedade da educação profissional no 2º grau foi sepultada em 1982, já no governo de Figueiredo, pela Lei nº 7044/1982. Essa lei retirou a ideia de profissionalização compulsória e a substituiu pela noção de preparação para o trabalho, que seria oferecida ou não, a critério da instituição de ensino.

⁹⁷ Agência Senado. Op. Cit.

⁹⁸ LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas. 2010. 367 f. (Tese) Doutorado em História Social. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 2010

2.5 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REORGANIZAÇÃO JURÍDICA E INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição de 1988, embora não traga em seu texto regulamentações específicas sobre a educação profissional e tecnológica, abordou a educação com detalhes, do artigo 205 ao 214, prevendo orçamentos vinculados para a implementação de políticas educacionais, princípios do ensino, regime de colaboração entre os entes federativos, previsão do Plano Nacional de Educação, entre outras especificidades.

Para além de definir as diretrizes para as políticas públicas de educação básica e superior, a Constituição refunda – ao menos pela perspectiva jurídica – as bases do Estado Brasileiro, fixando uma nova organização política e institucional que servirá de mediação para as disputas da EPT no nível político. O arcabouço jurídico da Constituição também evidencia a necessidade de implementação de políticas públicas para que o Estado possa concretizar, paulatinamente, o pacto social firmado na Carta de 1988. Dito de outro modo, a Constituição não só delimita juridicamente o funcionamento e os procedimentos da política, como também fixa os deveres do Estado.

Santi Romano já havia sublinhado que “o direito são as normas e o que põe as normas”⁹⁹. Esta afirmação remete ao fato de que parte do conteúdo da Constituição é responsável por delimitar as regras e a institucionalidade da própria criação normativa. A definição de Lowi sobre *políticas constitutivas* auxilia nessa discussão, pois para este autor as políticas constitutivas são aquelas que consolidam as regras do jogo político, uma espécie de produção de regras que dão parâmetros para a produção das próprias regras. Em outras palavras, regras que fazem regras.¹⁰⁰

Como a criação de textos constitucionais que almejam refundar os Estados não ocorrem no vazio, mas a partir de um contexto histórico específico, é válido ressaltar que a Carta de 1988 é antecedida pela experiência de mais de duas décadas de ditadura, fruto de um golpe civil militar. Este contexto histórico é essencial para compreender o conteúdo da Constituição, levando em consideração o processo de redemocratização, a lei da Anistia, e a volta às urnas, após 21 anos de soberania popular cerceada. A característica analítica e prolixa da Carta de 1988 é atribuída a uma certa desconfiança dos parlamentares

⁹⁹ ROMANO Apud BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

¹⁰⁰ LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. World Politics: 1964.

constituintes em relação aos legisladores infraconstitucionais, como forma de se proteger de futuras guinadas autoritárias.

Uma das conclusões sobre a Assembleia Nacional Constituinte, segundo José Afonso da Silva, é que não havia espaço para uma hegemonia política, tendo em vista a presença de interesses diversos e o fato de que nenhum grupo conseguiu formar uma maioria para decidir sozinho.¹⁰¹

A Constituição de 1988 estabelece os contornos para um Estado de bem-estar social, ao positivizar direitos sociais (art. 6º), direitos trabalhistas e previdenciários, função social da propriedade, seguridade social, um sistema de saúde público universal e uma ordem econômica fundamentada na valorização do trabalho. Além disso, define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a diminuição das desigualdades sociais e regionais, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade solidária. Ora, tais direitos e objetivos traçados na Carta de 1988 só podem ser alcançados – entre outras medidas - a partir da implementação de políticas públicas, motivo pelo qual o Estado Social também é denominado de *government by policies*.¹⁰²

Desse modo, embora a Constituição atual pouco diga sobre a educação profissional e tecnológica especificamente – no artigo 227 estabelece o direito à profissionalização dos jovens e adolescentes -, ela diz muito sobre o tipo de Estado que deverá concretizar o pacto social firmado em seu texto. Assim, a Carta de 1988 define um Estado de Direito Social, que reúne as garantias liberais de um Estado de Direito e as condutas prestacionais típicas de um Estado Social.

Outros pontos da Constituição que refletem na implementação das políticas de EPT, bem como o apontamento das reformas que ocorreram no seio do texto constitucional nos últimos cinco anos, serão abordadas no próximo capítulo.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. O processo de formação da Constituição de 1988, prefácio à obra A Gênese do Texto da Constituição de 1988, Brasília: Senado Federal, 2013

¹⁰² BERCOVICCI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, n. 142, Brasília, 1999.

2.6 - O GOVERNO FHC E O DECRETO 2208/97: A FRAGMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO E ENSINO PROFISSIONAL

A maior alteração realizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito à educação profissional foi a promulgação do decreto 2208/97. Esse decreto, publicado um ano após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, causou grande polêmica no círculo de professores (as) e estudiosos (as) do EPT, por ser considerado um retrocesso na integração do ensino propedêutico com o ensino profissional.

O decreto 2208/97 regulamentou a LDB nos artigos 39 a 42 e no § 2º do art. 36. A grande mudança resultante desse decreto foi a intensificação do caráter fragmentário da educação brasileira, que instituiu a separação entre ensino profissional e ensino propedêutico.

Segundo o seu art. 5º: “A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este.” O decreto estabelecia três níveis de educação profissional: básico, técnico e tecnológico. O primeiro era destinado à qualificação, profissionalização ou requalificação dos trabalhadores, independentemente da existência de escolaridade prévia (art.3º, I). O nível técnico compreendia a habilitação profissional de alunos matriculados ou egressos do ensino médio (art. 3º, II). O tecnológico, por sua vez, referia-se aos cursos de nível superior na área tecnológica, destinado aos egressos do ensino médio e técnico (art. 3º, III).

Assim, no que tange ao nível técnico, excluiu-se a possibilidade de integração entre educação profissional e ensino médio que existia anteriormente, permanecendo como únicas alternativas as modalidades concomitante e sequencial¹⁰³.

Desse modo, ao excluir a possibilidade do ensino médio integrado à educação profissional, inviabiliza-se a integração de conhecimentos teóricos (saber) com conhecimentos práticos (saber fazer), dificultando ainda mais a superação da fragmentação da educação brasileira. A importância da educação profissional integrada consiste no fato de ser essa modalidade educacional uma das soluções possíveis para que se caminhe no sentido

¹⁰³ A modalidade concomitante consiste na realização do ensino profissional cursado paralelamente ao ensino médio. A modalidade sequencial, por sua vez, é a possibilidade de cursar o ensino profissional logo após o término do ensino médio.

da superação da divisão do trabalho intelectual e trabalho manual.¹⁰⁴ Nas palavras de Ciavatta:

A formação integrada sugere tornar íntegro, inteiro, o ser humano dividido pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão na sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social.¹⁰⁵

O Parecer do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Básica n. 16/99, de 5 de outubro de 1999 dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Já a Resolução CNE/CEB n. 04/99 institui as diretrizes para a implementação do Decreto 2208/97. Assim, ambos os pareceres do CNE e do CEB foram responsáveis pela operacionalização das diretrizes curriculares da educação profissional com a lógica instituída pelo decreto de 1997. A partir da Portaria MEC 646/97, o governo restringiu a oferta de ensino médio nas instituições federais de educação tecnológica, de modo que essas não poderiam oferecer mais do que 50% de suas vagas para o ensino médio, induzindo essas instituições a concretizar a abertura de cursos estritamente profissionalizantes.

Para concretizar os objetivos do decreto 2.208/97, foi criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), com ajuda financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O PROEP estabelecia entre seus objetivos a criação de uma rede de centros de educação profissional, utilizando-se de pesquisa de mercado como fonte de informação para a proposta de cursos, oferta de organização curricular por módulos das ocupações, melhora no processo de certificação de competência, entre outros.¹⁰⁶ A norma de Execução PROEP n°001/99 dispôs sobre o recebimento dos caucões de garantias pelas “Entidades de Licitação”, entidades consideradas aqui como “as instituições que, em decorrência de convênios celebrados com o PROEP, realizam licitações para executar os projetos por ele aprovados”.

¹⁰⁴ CIAVATTA, Maria. A formação integrada. A escola e o trabalho como lugares de formação e identidade. Trabalho necessário. Ano 3 número 3, 2005

¹⁰⁵ Ciavatta. Op. Cit. Pag. 2

¹⁰⁶ CERQUEIRA, Maria Cristina Rizzeto. Programa de Expansão da Educação Profissional: análise do alcance das políticas educacionais. 2010. 106 f. (Dissertação) Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2010

Diferentes autores sublinham o caráter neoliberal que influenciou as políticas dos governos FHC, tanto no campo econômico quanto no educacional¹⁰⁷. O neoliberalismo prega, em síntese, uma flexibilização dos direitos sociais, estabelecendo como a principal função do Estado garantir previsibilidade e segurança para os investimentos de capital e a competitividade do mercado, pregando uma receita de política econômica baseada em desregulamentação, abertura e Estado mínimo¹⁰⁸.

Dessa forma, destaca-se a influência de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIC) e o Banco Mundial na elaboração de reformas educacionais no Brasil da década de 90.¹⁰⁹ A lógica empreendida por esses organismos era vincular a educação profissional ao setor produtivo, qualificar a força de trabalho e atender às demandas do mercado de trabalho. O investimento de 312 milhões de dólares do BIC no PROEP¹¹⁰ já evidencia a influência desse organismo internacional nas políticas de educação no Brasil.

Essa separação da formação geral e da educação profissional foi amparada em uma concepção de educação para o mercado¹¹¹, reduzindo o ensino a mais um fator de produção. Dessa forma, podemos apontar que o mercado de trabalho ocupava posição central nessa lógica, e o indivíduo, por sua vez, ficava em uma posição periférica. A ideia de integração entre educação profissional e formação geral é justamente trazer o indivíduo para o centro das preocupações educacionais, não relegando ao mercado uma posição secundária, mas sim, impedindo que as preocupações e demandas do mercado ocorram em detrimento da preocupação com o indivíduo que será formado com essa educação.¹¹²

A análise da educação profissional durante os governos Lula e Dilma será feita no capítulo 3, que abordará a sistematização da base normativa da EPT. Nesse sentido, o presente capítulo procurou reconstruir a trajetória da educação profissional, passando pela

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Ramon de. *Agências multilaterais e educação profissional brasileira*. Campinas: Alínea Editora, 2006.

¹⁰⁸ PAULANI, Leda M. Neoliberalismo e individualismo. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas. pag. 115-127, dez, 1999.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Ramon de. *Agências multilaterais e educação profissional brasileira*. Campinas: Alínea Editora, 2006.

¹¹⁰ CERQUEIRA, M.C.R. *Op. Cit.*

¹¹¹ FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves em suas modalidades. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638 jul-set. 2011

¹¹² CIAVATA, Maria. A historicidade das reformas de educação profissional. *Cadernos de Pesquisa em Educação*. Vitória, ES. a. 11, v. 19, n. 39. p. 50-64. Jan./jun 2014.

Primeira República, Estado Novo, Ditadura Militar de 1964 e o Governo FHC. Outros períodos históricos não foram abordados nesse capítulo considerando que a educação profissional não passou, nessas outras épocas, por grandes modificações.

2.7 – CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A educação profissional e tecnológica no século XIX e XX é marcada por alguns fatores: a) distribuição de diferentes educações para distintas classes sociais; b) uma crescente preocupação com a qualificação de mão de obra para fazer frente às demandas de um país que começava a se industrializar no século XX; c) alterações institucionais que buscam ora centralizar e ora descentralizar a organização da EPT.

Embora a preocupação com a qualificação da força de trabalho para a indústria comece a surgir na Primeira República, é marcante o caráter assistencialista da EPT à época, que busca ser uma alternativa de educação às classes populares e aos filhos dos operários. Essa dicotomia, da distribuição de diferentes educações para distintas classes sociais, é apontada por pesquisadores de diferentes espectros ideológicos. Assim, encontramos essa afirmação tanto em Ciavatta¹¹³, Cunha¹¹⁴ e Frigotto, como em Cordão¹¹⁵.

O projeto de educação elaborado por Anísio Teixeira, na década de 1930, já demonstrava a preocupação com uma educação dicotômica, que intensificasse a dualidade entre trabalho intelectual e trabalho manual. Dessa maneira, é interessante observar que não há um projeto de educação profissional durante o século XX, mas diferentes projetos de EPT, que em alguma medida, refletem a ideologia dos diferentes elaboradores desses projetos. Essa afirmação pode ser evidenciada ao observarmos o projeto de educação que se tentou concretizar durante a ditadura militar.

O crescimento da educação profissional durante o século XX deve ser visualizado não de maneira isolada, mas vinculado ao início da industrialização do país, principalmente durante o governo de Getúlio Vargas no Estado Novo. Assim, é evidente que um pressuposto para agregação de valor às matérias primas – e consequente produção no setor secundário -

¹¹³ CIAVATA, Maria. A historicidade das reformas de educação profissional. Cadernos de Pesquisa em Educação. Vitória, ES. a. 11, v. 19, n. 39. p. 50-64. Jan./jun 2014.

¹¹⁴ CUNHA, L.A. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: Editora Unesp, 2000

¹¹⁵ CORDÃO, F. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

é uma força de trabalho qualificada, que possua capacidade de agregar valor às mercadorias, a partir de diferentes técnicas.

Por fim, há relevantes mudanças no âmbito institucional que demarcam um tratamento diferente à EPT. A retirada da educação profissional da responsabilidade do Juizado de Órfãos, na Primeira República, reflete uma paulatina mudança de postura em relação à EPT, que embora ainda tivesse um caráter assistencialista, começava a ser fundamentada por uma preocupação com a qualificação da força de trabalho.

O grande legado desse período talvez seja a criação das Escolas de Aprendizizes e Artífices por Nilo Peçanha, que representou o início da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, transformada em Institutos Federais durante o governo Lula e responsável por concretizar um elevado número de matrículas em EPT no Brasil atual.

Com essa breve retomada dos primórdios da educação profissional e tecnológica no Brasil, podemos ter alguma clareza da sua formação histórica para, agora, discutirmos a sua estruturação normativa, enquanto política pública, nos governos que estiverem à frente do Estado Brasileiro nas últimas duas décadas.

3 - SISTEMATIZAÇÃO DA BASE NORMATIVA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Antes de adentrar à análise da base normativa do ensino profissional e tecnológico (EPT), é relevante fazermos algumas observações sobre o termo “sistematizar”. Podemos encontrar no dicionário que essa palavra tem o significado de “ordenar, tornar coerente, organizar diversos elementos em um sistema.” Nas palavras de Saviani, sistema pode ser entendido como “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”¹¹⁶. Essas explicações preliminares são importantes tendo em vista que um dos objetivos desse trabalho é justamente realizar a sistematização da base normativa do ensino profissional.

O caráter sistemático, entretanto, não pode ser tomado de antemão, pois essa característica só poderá ser afirmada ou negada ao fim da análise da base normativa. Um fator que, ainda como hipótese, pode auxiliar na visualização de um eventual caráter sistemático é a permanência institucional, pois embora haja uma variedade de leis criadas por diferentes governos, a mediação realizada pela materialidade institucional na elaboração normativa pode conferir, ainda que minimamente, uma lógica comum às diferentes políticas públicas de educação profissional.

Nesse sentido, há uma variedade de leis, portarias, decretos e resoluções que tratam sobre o assunto, de modo que essa multiplicidade pode, por vezes, dificultar a realização da análise normativa. Buscando clarear esse emaranhado de normas¹¹⁷, um dos caminhos possíveis é identificar o núcleo duro da base normativa da política pública, ou seja, a lei que confere um caráter sistemático à política pública ao articular seus diversos elementos e dispor sobre as competências das quais depende seu funcionamento.¹¹⁸ Para tanto, destacamos que a LDB de 1996 – incluídas suas diversas reformas posteriores - forma o núcleo da base normativa da educação profissional e tecnológica no Brasil, pois além de

¹¹⁶ SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44. Rio de Janeiro, 2010

¹¹⁷ O emaranhado de normas pode revelar, por vezes, a ausência de uma diretriz ordenadora do conjunto normativo, evidenciando a inexistência de uma racionalidade política.

¹¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> >. Acesso em 18/02/2018

definir as diretrizes da educação nacional, conceitua as modalidades de ensino profissional e estabelece as articulações da EPT com outros níveis de educação.¹¹⁹

Nesse ponto, é relevante fazer algumas considerações sobre o olhar que queremos construir sobre a norma jurídica. Não pretendemos olhar apenas para a norma, pronta e acabada, como uma espécie de dogma jurídico, levando em conta tão somente os critérios de validade, vigência e eficácia. Em outro sentido, pretendemos olhar, também, para a disputa de interesses em jogo no processo de elaboração da norma.

Isso porque, a política é um campo de disputa e não de consenso, e a implementação de uma concepção e um projeto de educação é sempre produto de uma disputa de diferentes concepções de educação, de modo que a educação institucionalizada acaba sendo a vencedora. Assim, além dos grupos de interesse atuando no Congresso Nacional para a aprovação – ou rejeição – de um projeto de lei, há diferentes partidos, defendendo diversas finalidades para a educação, que entram em confronto quando do processo de elaboração normativa. A construção desse olhar, que não considera a norma jurídica pronta e acabada, mas guarda foco, também, para o seu processo de produção, permite ampliar o horizonte analítico, ao estabelecer um diálogo entre a política e o direito. Passemos, então, à análise.

Em 1996 foi sancionada a Lei 9394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nossa atual LDB. Os debates sobre essa lei iniciaram em 1988, tendo em vista a determinação constitucional que estabelecia essa produção normativa como competência da União (art. 22, XXIV). No ano da promulgação da atual Constituição foi apresentado um Projeto de Lei de autoria do Deputado Octávio Elísio (PMDB-MG) e, após um extenso debate no Congresso Nacional, a lei fora aprovada, na versão assinada pelo Senador Darcy Ribeiro. Segundo Frigotto, o primeiro projeto de lei, apresentado pelo Deputado Octávio Elísio, correspondia mais adequadamente à formação profissional integrada à formação geral em seus múltiplos aspectos humanísticos e científico-tecnológicos¹²⁰. Essa afirmação pode ser constatada, segundo o autor, pela transcrição dos objetivos que esse projeto previa para o ensino médio:

A educação escolar de 2o grau será ministrado apenas na língua nacional e tem por objetivo propiciar aos adolescentes a formação politécnica necessária à compreensão

¹¹⁹ Se considerarmos a política de expansão da EPT realizada durante o governo Lula, os decretos elaborados à época ganham grande relevância para a compreensão desse núcleo normativo.

¹²⁰ FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controverso. Revista Educação e Sociedade. Vol. 26. N. 92. 2005.

teórica e prática dos fundamentos científicos das múltiplas técnicas utilizadas no processo produtivo.

A Lei de Diretrizes e Bases estabelece, inicialmente, a educação como um processo formativo que se desenvolve em vários ambientes, como na família, no trabalho, nos movimentos sociais, instituições de ensino e pesquisa, manifestações culturais, entre outros (art. 1º). Apesar dessa conceituação ampla, que abrange a educação formal e não formal, logo em seguida (§1º do art. 1º) a LDB aponta que disciplinará “a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.” Dessa forma, embora a Lei 9.394/96 reconheça outros tipos de educação, deixa claro que servirá de instrumento normativo para a regulação da educação formal, desenvolvida em instituições próprias.

No início da LDB, já no §2º do art. 1º, encontramos uma importante premissa para a educação profissional e o ensino em geral, ao definir que: “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. Essa estipulação possui grande relevância, ao afirmar a necessidade de não produzir um conhecimento estático e apartado da realidade, que não se relacione com o mundo material. Em outro sentido, afirma-se a necessidade da produção e transmissão de um conhecimento que se vincule ao mundo no qual é desenvolvido, tendo em mente o caráter dinâmico do conhecimento em relação ao mundo do trabalho e à prática social. Em outras palavras, educação, mundo do trabalho e prática social não são separados, mas sim, vinculados.

A LDB define dois níveis de educação no país, a saber, a educação básica e a educação superior, de modo que a primeira compreende a educação infantil, ensino fundamental e médio. A educação superior, por sua vez, compreende os cursos de graduação e pós graduação. Como se vê, em um primeiro momento a educação profissional e tecnológica, embora possuísse um capítulo específico para sua regulamentação, Capítulo III do Título V, não era visualizada como modalidade desvinculada da educação superior ou educação básica. Esse fato, entretanto, não lhe confere menor importância, mas em outro sentido, significa que a educação profissional e tecnológica são modalidades que perpassam todos os níveis e etapas, tanto da educação básica como da educação superior. É o que prevê o art. 39 da LDB, ao estabelecer que a EPT “no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades da educação e às dimensões do

trabalho, da ciência e da tecnologia”. Dessa forma, pode-se afirmar que a EPT seria uma modalidade de educação transversal à educação básica e à educação superior.¹²¹

3.1 - O DECRETO 5.154/2004 E O RETORNO DA EPT INTEGRADA AO ENSINO MÉDIO

O Decreto 5.154/2004 teve o objetivo de regulamentar o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 que dispunham sobre a educação profissional e tecnológica na LDB. O capítulo que regulamentava a EPT na Lei de Diretrizes e Bases – Capítulo II do Título V - foi inicialmente regulamentado pelo Decreto 2.208/97. O decreto de 97 causou relevante polêmica entre os educadores do país, considerando que impunha a educação profissional de nível médio apenas de forma concomitante e subsequente ao ensino médio, extinguindo a possibilidade de formação integrada.

As críticas ao decreto, segundo Frigotto, estavam relacionadas ao fato de que a exclusão da modalidade da EPT integrada ao ensino médio prestigiava uma educação mais aligeirada – conforme já dito - voltada para a satisfação dos anseios produtivos e a rápida inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Isso porque, os indivíduos passariam por um curso profissional técnico sem entrar em contato, de forma integrada, com os conteúdos propedêuticos do ensino médio, impossibilitando a integração de conhecimentos teóricos com conhecimentos práticos. Dessa forma, ao excluir a possibilidade da EPT integrada ao ensino médio excluía-se, conseqüentemente, a possibilidade de uma educação profissional vinculada à formação geral em seus múltiplos aspectos, humanísticos e científicos-tecnológicos.

Nesse sentido, o Decreto 5.154/04 foi responsável, entre outras medidas, pela revogação do Decreto 2.208/97, possibilitando novamente a integração da EPT ao ensino médio, ao lado das modalidades subsequente e concomitante. É importante sublinhar que Lula tinha como uma das propostas de campanha nas eleições de 2002 justamente a revogação do decreto de 97. Assim, o retorno da modalidade integrada entre educação profissional técnica e ensino médio é definida no §1º do art. 4, inciso I, do referido decreto:

¹²¹ CORDÃO, Francisco Aparecido. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

§ 1º A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;

Nos incisos posteriores, II e III, o decreto estabelece a possibilidade das formas concomitante e subsequente para o ensino profissional técnico de nível médio. O § 2º do art. 4º estabelece que as instituições de ensino deverão “ampliar a carga horária total do curso, a fim de assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas para a formação geral e as condições de preparação para o exercício de profissões técnicas”.

Vale ressaltar que um instrumento normativo mais democrático para essas alterações seria o encaminhamento de um projeto de lei ao Congresso Nacional prevendo tais alterações, o que, idealmente, permitiria uma discussão mais ampla pelos representantes do Legislativo e pela sociedade sobre a educação profissional técnica de nível médio. Todavia, considerando a resistência que o governo poderia encontrar por parte de parlamentares, e ainda, a tramitação naturalmente mais lenta desse instrumento normativo, optou-se por realizar tais alterações por via de decreto.

O esforço para a construção de uma educação profissional integrada ao ensino médio constitui uma tentativa de superação da dualidade de uma formação geral contraposta à formação técnica, com o objetivo de vincular os conteúdos propedêuticos aos conteúdos técnicos, demonstrando a íntima relação existente entre esses e concretizando uma base unitária de formação geral. Assim, a profissionalização deveria ser integrada com os princípios da ciência, do trabalho e da cultura, ou seja, deveria garantir aos alunos os conhecimentos científicos básicos, produzidos pela humanidade durante a história, necessários para o desenvolvimento das competências e habilidades profissionais. Pode-se apontar que esse objetivo encontra íntima relação com o §2º do art. 1º da LDB, já destacado anteriormente, que estabelece: “A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. Assim, o ensino profissional integrado ao ensino médio seria uma espécie de intensificação desse vínculo necessário entre educação escolar e mundo do trabalho.

Ainda que o Decreto 5.154/04 tenha possibilitado o retorno do EPT integrado ao ensino médio, este também foi alvo de críticas por parte dos educadores e pesquisadores da educação profissional. Pode-se afirmar que a política de integração não foi uma prioridade do governo, em virtude de algumas medidas tomadas pelo Ministério da Educação. Isto

porque, essa integração demandava um encaminhamento ao CNE de uma nova proposta de Diretrizes Operacionais de forma coerente com a nova concepção, bem como o fomento por parte do MEC da implementação do ensino médio integrado nas redes federais e estaduais públicas¹²². Nenhuma dessas ações foram efetivamente realizadas¹²³, de modo que a integração ficou regulamentada idealmente e inviabilizada concretamente. Em outras palavras, o governo elaborou a previsão de um ensino integrado mas não garantiu as condições materiais necessárias para sua implementação.

O que se pôde observar, na maioria dos casos, foi a sobreposição de disciplinas de formação geral e de formação específica ao longo do curso ou o acréscimo de um ano de estudos profissionais aos três anos do ensino médio. Todavia, a integração do EPT e EM exige, em verdade, que a relação entre conhecimentos gerais e específicos seja construída constantemente no decorrer da formação, sob os eixos do trabalho, da ciência e da cultura.¹²⁴

É necessário fazer algumas considerações sobre a política de coordenação e cooperação que poderia ter sido efetivada pelo MEC e pelo SETEC para a efetivação do ensino profissional integrado ao ensino médio. Em relação aos ministérios existentes na época, aponta-se que o MEC poderia ao menos ter realizado políticas de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Nesse sentido, sem uma articulação com as políticas setoriais desenvolvidas pelos ministérios acima referidos, dificilmente se efetivaria uma educação profissional integrada ao ensino médio que fosse capaz de contribuir com as políticas de ciência e tecnologia, geração de emprego e renda, desenvolvimento da indústria e do comércio, entre outras.¹²⁵ Isso porque, segundo Moura, uma política pública que envolva a conjugação de conhecimentos propedêuticos, conhecimentos técnicos, mercado de trabalho, demandas produtivas, entre outros, necessita da interlocução entre os órgãos internos do governo (ao menos ministérios e secretarias) para a construção de uma política pública intersetorial.¹²⁶

¹²² FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controverso. Revista Educação e Sociedade. Vol. 26. N. 92. 2005.

¹²³ Embora as Diretrizes Curriculares Nacionais tenham sido atualizadas às disposições do Decreto 5.154/04, tais atualizações foram mais adequadas ao Decreto 2.208/97 do que ao decreto de 2004, segundo Frigotto.

¹²⁴ FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controverso. Op. Cit.

¹²⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio. Documento Base, 2007.

¹²⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio. Documento Base, 2007.

Outro ponto que serviu de obstáculo foi a falta de políticas de coordenação e cooperação entre o MEC e a SETEC com os sistemas estaduais e municipais de educação, de modo a conferir subsídios para a construção de infraestrutura adequada para as instituições, formação de professores para atuar nessa modalidade de educação integrada, técnicos administrativos, entre outros fatores. Também poderia ter sido realizada uma maior articulação e comunicação entre o MEC e o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), Conselhos Municipais de Educação (CMEs), o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), com o objetivo de consolidar uma efetiva educação profissional tecnológica integrada com o ensino médio.¹²⁷

Essas políticas de articulação estariam em sintonia com o próprio art. 211, caput, da Constituição, que estabelece a necessidade de um regime de colaboração para a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dessa forma, a distribuição de responsabilidades entre os entes federados poderia operacionalizar a efetivação da política em questão.

Segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos¹²⁸, a Resolução n. 01/2005 – fundamentada pelo Parecer n. 39/2004 -, responsável por adequar as Diretrizes Curriculares Nacionais ao decreto de 2004, evidencia a desarmonia na construção de uma educação integrada. Isso pode ser percebido ao observarmos que a resolução fala em *simultaneidade e independência* entre o ensino profissional e o ensino médio. Ora, se a integração entre esses níveis de educação é realizada na mesma instituição de ensino, em uma única matrícula, visando a conectar os conhecimentos propedêuticos e técnicos, qual seria o sentido de conferir independência entre os cursos? Não estaria essa independência reforçando a antiga dicotomia entre uma educação voltada para a cidadania e formação geral e outra voltada apenas para o mercado de trabalho?

Em outra margem, vale ressaltar que a manutenção da possibilidade do ensino profissional técnico de nível médio nas formas concomitante e subsequente não seriam necessariamente negativas, tendo em vista as necessidades diversas dos trabalhadores e os seus diferentes níveis de formação. Para ilustrar esse fato, podemos considerar um indivíduo que já tenha concluído o ensino médio e encontre na modalidade subsequente a possibilidade de continuar no seu processo de estudo e qualificação. A modalidade integrada, que

¹²⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Op. Cit.

¹²⁸ FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS. Op. Cit.

compreende apenas alunos que não concluíram o ensino médio, não seria possível para esse indivíduo.

Percorrendo as regulamentações do decreto, aponta-se que o art. 2º e seus incisos definem que a educação profissional terá como premissa a organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica, bem como a articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia (incisos I e II). Dessa forma, ao invés de organizar os cursos profissionais de forma fragmentada e dispersa, esses deverão ser estruturados de acordo com os itinerários formativos. Isso significa que se leva em conta, para a estruturação dos cursos, as profissões existentes no mercado de trabalho e os diferentes níveis de avanço nessas profissões (idealmente uma qualificação corresponde a uma ocupação existente), bem como a observância ao princípio da continuidade dos estudos, garantindo ao aluno o progressivo avanço em seu processo de aprendizagem. Os incisos III e IV estabelecem as premissas do trabalho como princípio educativo – tema que será abordado em tópico específico – e da indissolubilidade entre teoria e prática. A afirmação dessa indissolubilidade demonstra a importância de relacionar os conhecimentos apreendidos com a utilidade prática desses para a vida e os processos produtivos. Esses dois incisos foram acrescentados pelo Decreto 8.268/14.

Por fim, ainda que o Decreto 5.154/04 tenha trazido novamente a possibilidade da educação profissional integrada ao ensino médio – considerada uma reivindicação importante por parte de movimentos vinculados à EPT – não deixou de sofrer críticas por parte de pesquisadores e professores da educação profissional. Esses pesquisadores afirmavam que as políticas subsequentes ao referido decreto poderiam ter realizado uma integração mais intensa entre formação geral e formação profissional. Os avanços no campo da educação, entretanto, são graduais, ocorrendo mais por meio de passos e menos por meio de saltos.

3.2 - AS ALTERAÇÕES NA LDB ATRAVÉS DA LEI Nº 11.741/08

Um das mais amplas alterações na LDB no que se refere à educação profissional e tecnológica foi introduzida pela Lei nº 11.741/08, que teve por objetivo “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.” Dessa forma, a lei modificou a redação dos artigos 37, 39, 41 e 42 e acrescentou ao capítulo II do título V uma

seção inteira denominada “Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, que compreende os artigos 36-A, 36-B, 36-C e 36-D, localizados na seção IV-A.¹²⁹

Sobre os artigos acrescentados, destaca-se que o artigo 36-A estabelece que “o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”. Nesse ponto, é importante destacar que o trecho “atendida a formação geral” refere-se à necessidade de o aluno entrar em contato com os conteúdos propedêuticos dessa fase escolar, de modo que a educação profissional poderia complementar o currículo, mas não substituir o conteúdo mínimo estabelecido pelas diretrizes nacionais curriculares para o ensino médio.

O artigo 36-B define que a educação profissional de nível médio será oferecida de duas formas: “articulada com o ensino médio” ou “subsequente, destinada a quem já tenha concluído o ensino médio”. Para maior compreensão, destaca-se que a forma articulada se divide em duas, quais sejam, integrada e concomitante. A primeira “oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno” e a concomitante “oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso”, podendo ocorrer na mesma instituição de ensino ou em instituições distintas. Essas informações, referente às duas modalidades da educação profissional articulada com o ensino médio, estão presentes no art. 36-C.

Com efeito, o artigo que encerra a seção, o 36-D, define que: “os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior.” O conteúdo desse artigo tem muita importância se considerarmos que em outros períodos da história do Brasil, a conclusão de um curso técnico não habilitava para continuidade nos estudos em instituições de ensino superior. Essa distinção acentuava o dualismo existente entre o ensino oferecido às classes altas, voltado a formar lideranças do país e ocupar os cargos de maior destaque e o ensino oferecido aos filhos dos trabalhadores, cujo objetivo era formar rapidamente mão de obra para produção em série e padronizada, e consequente inserção no mercado de trabalho.

¹²⁹ SAVIANI, Dermeval. O vigésimo ano da LDB. As 39 leis que a modificaram. Revista Retratos da Escola. v. 10. n. 19. p. 379-392. Brasília, 2016.

O parágrafo único do referido artigo positiva que os cursos de educação profissional de nível médio, nas modalidades articulada, concomitante e subsequente “quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho.”

Em relação aos artigos modificados pela Lei nº 11.741/08, ressalta-se que o art. 37, que trata da Educação de Jovens e Adultos (EJA), incluiu o § 3º, estabelecendo que “a educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento”. Essa previsão mostra a importância da EPT para os jovens e adultos, tendo em vista que a idade por vezes avançada desse público alvo e o fato de alguns serem pais e mães, obriga-os a ingressar no mercado de trabalho com maior rapidez, de modo que a qualificação profissional oferecida pela EPT aparece como um caminho possível.

Os demais artigos que agora serão abordados pertencem ao capítulo III da LDB, antes denominado “Da Educação Profissional” e que, com o advento da Lei nº 11.741/08, ganhou a denominação de “Da Educação Profissional e Tecnológica”. Dessa forma, o art. 39 estabelece que “a educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.” O § 1º desse artigo afirma que os cursos de EPT “poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino” Pode-se observar a concretização dessa previsão normativa ao analisarmos o CNCT, que separa os 227 cursos técnicos em 13 eixos tecnológicos, conforme apontado anteriormente.

Ainda em relação ao art. 39, o seu § 2º define as três formas distintas que a educação profissional e tecnológica será oferecida, quais sejam, “formação inicial e continuada ou qualificação profissional”, “educação profissional técnica de nível médio” e “de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação”. Por fim, o § 3º deixa estabelecido que “os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação.”

O art. 41, segundo Francisco Cordão, é uma das grandes novidades da Lei 11.471/08¹³⁰, ao estabelecer que “o conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos”. Esse artigo possibilita a validação de conhecimentos práticos adquiridos durante a formação e o exercício profissional, demonstrando a importância do *saber fazer* e o seu reconhecimento formal.

Em sintonia com o artigo 41, podemos destacar a existência do programa criado em 2009 pelo governo federal denominado Rede Certific, que visa ao atendimento de trabalhadores que buscam o reconhecimento formal de saberes, competências profissionais e conhecimentos desenvolvidos em processos formais, como também em processos não formais de aprendizagem.¹³¹ Desse modo, os conhecimentos adquiridos por processos de educação informal, como na trajetória de vida e trabalho, podem ser reconhecidos e validados formalmente pelo governo por meio de processos de certificação profissional.¹³² O programa Certific tem como um dos objetivos o reforço da valorização social pelos empregados e empregadores.

O processo de certificação acontece em cinco etapas: 1) inscrição; 2) reunião com professores e preenchimento de formulário socioprofissional; 3) diálogo com especialistas e colegas de profissão; 4) curso rápido de preparação para avaliação; 5) avaliação. Dessa forma, na hipótese de ser confirmada a competência profissional do trabalhador, ele receberá o certificado; em hipótese contrária, em que seja constatada a necessidade de aperfeiçoamento, o trabalhador é encaminhado para cursos de especialização em sua área. O programa foi criado pela portaria interministerial nº 1082/2009, do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Por fim, o art. 42 define que “as instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.” Nesse ponto, duas partes chamam atenção. A primeira refere-se ao oferecimento de cursos especiais abertos à comunidade, o que pode demonstrar uma intenção

¹³⁰ CORDÃO, Francisco. A educação profissional e tecnológica na LDB de 1996 até e sua evolução até 2009 – elos e relações entre educação básica e educação profissional. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/d117dcaa-41e6-4f24-9c62-f1bf6fa469ff.pdf>

¹³¹ Considerações feitas pelo Professor Paulo Roberto Wollinger durante a qualificação da presente dissertação.

¹³² Brasil. GOV. <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/32091-rede-nacional-de-certificacao-profissional-rede-certific>

do Estado de progressiva inclusão de parte da sociedade na educação profissional e tecnológica. A segunda diz respeito à inovação dos critérios de matrícula, que devem levar em conta a capacidade de aproveitamento dos indivíduos e não apenas o grau escolar, garantindo o reconhecimento de saberes e conhecimentos não institucionalizados.

3.3 - A LEI 11.892/2008 E A CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

No início de 2009 a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil foi marcada por uma relevante inovação na sua estrutura, a partir da inscrição de uma nova institucionalidade à Rede Federal de EPT. Nesse sentido, a lei 11.892/08 foi responsável pela transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais (ETFs e EAFs) em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Antes de adentrar à análise dos Institutos Federais, é relevante fazermos uma breve retrospectiva do surgimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. A gênese da Rede Federal pode ser encontrada na criação das 19 Escolas de Aprendizes e Artífices por Nilo Peçanha, em 1909, abordada com mais detalhes no item 2.2 desse trabalho. As Escolas de Aprendizes e Artífices foram transformadas em liceus industriais em 1937, durante o Estado Novo de Vargas. Após a equiparação do ensino profissional ao ensino médio, essas instituições ganham a denominação de escolas industriais e técnicas e, em 1959, no governo de JK, ganham a configuração de autarquia e passam a ser chamadas de escolas técnicas federais. No decorrer desses anos, algumas Escolas Agrotécnicas Federais são criadas, vinculadas ao Ministério da Agricultura, até fazerem parte do MEC em 1967 e tornarem-se Escolas Agrícolas. Já em 1978, três escolas federais, localizadas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná transformam-se em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e, posteriormente, já na década de 90, outras várias escolas técnicas e agrotécnicas transformam-se em CEFETs¹³³.

É a partir dessa base institucional dos CEFETs, das escolas técnicas, agrotécnicas, bem como escolas vinculadas às Universidades Federais, que são criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, aprimorando e avançando no próprio desenho

¹³³ Referência MEC GOV

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3753-lei-11892-08-if-comentadafinal&category_slug=marco-2010-pdf&Itemid=30192

institucional e na potencialidade de oferta de educação profissional. Após essa brevíssima retrospectiva histórica da Rede Federal, passemos à análise da sua base normativa.

A lei 11.892/2008 foi responsável por instituir a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para compreender melhor a organização da Rede Federal, podemos discorrer brevemente sobre quais instituições a compõe. A Rede Federal de EPT faz parte do sistema federal de ensino, tendo a União como ente federativo responsável por mantê-la, e é composta pelas instituições que seguem (art. 1º):

- Institutos Federais de Educação, Ciência e tecnologia
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR
- Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ e de Minas Gerais – CEFET/MG
- Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais
- Colégio Pedro II

Nesse sentido, percebemos que a Rede não foi composta por uma única institucionalidade, mas sim por quatro institucionalidades diferentes, conforme observamos no artigo descrito acima, como também nos apontamentos de Gustavo Moraes¹³⁴. A primeira seria a institucionalidade dos próprios Institutos Federais enquanto figura inovadora no âmbito da EPT. A segunda é a institucionalidade da UTFPR – antigo CEFET-PR transformado posteriormente em Universidade Tecnológica – a terceira seria a institucionalidade do CEFET Rio de Janeiro e Minas Gerais, que não aceitaram a transformação em Institutos Federais na esperança de transformarem-se em Universidades Tecnológicas e, por fim, o caráter institucional das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.¹³⁵

3.3.1 – A INSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Em um primeiro momento, para focarmos na dimensão institucional dos IFETs, podemos apontar que esses são definidos como “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação

¹³⁴ MORAES, Gustavo Henrique. Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

¹³⁵ MORAES, Gustavo Henrique. Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, possuindo como base a conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com suas práticas pedagógicas” (art.2º).

Os Institutos Federais (IFETs) possuem o papel, também, de atuar como acreditadoras e certificadoras de competências profissionais (Art. 2º. § 2º). Interessante notar que os IFETs, ao ficarem responsáveis pela articulação da educação profissional nas modalidades de educação básica à superior, podem desenvolver os três níveis de educação profissional e tecnológica previstos na LDB e já apontados anteriormente, a saber: I - Formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - Educação profissional técnica de nível médio; III - Educação profissional tecnológica de graduação e pós graduação. Dito de outra forma, os Institutos oferecem cursos técnicos (integrados ou não com o ensino médio), licenciaturas, graduação tecnológica, especializações, mestrados profissionais, e ainda, doutorados.

Uma das maiores diferenças entre a institucionalidade do CEFET e dos Institutos Federais está no fato de que esses ganharam, no âmbito do ensino superior, um grau de autonomia equiparado ao das Universidades Federais.¹³⁶ Assim, os Institutos podem criar e extinguir cursos, no território em que atuam, bem como registrar os diplomas dos cursos que oferecem (Art. 2º, §3º, da lei 11.892/2008). De acordo com Moraes, a autonomia dos Institutos seria ainda maior do que das Universidades Federais, tendo em vista que aqueles possuem autonomia em todas as suas localidades de oferta – critério amplo, considerando o fato de que são multicampi – enquanto essas guardam autonomia apenas em relação às suas sedes.¹³⁷

Sobre a organização interna, a administração dos Institutos é composta por dois órgãos superiores, quais sejam, Colégio de Dirigentes e Conselho Superior (art. 10), sendo que o Reitor do Instituto ocupará o cargo de presidente desses conselhos (art. 10º, § 1º). O Colégio de Dirigentes possui caráter consultivo e é composto: “pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos campi que integram o Instituto Federal.” (art. 10 § 2º).

O Conselho Superior, por sua vez, tem caráter consultivo e deliberativo, e sua composição é formada por: “representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores

¹³⁶ MORAES, Gustavo Henrique. Op. Cit.

¹³⁷ MORAES, Gustavo Henrique. Op. Cit.

técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal (...)” A reitoria, que é composta por um Reitor e cinco Pró-Reitores, tem a função de atuar como órgão executivo dos Institutos (art. 11).

Os reitores são nomeados pelo Presidente da República para ocuparem um mandato de 4 anos, sendo possível a recondução ao cargo com a realização de um processo de consulta da comunidade acadêmica dos respectivos Institutos.

Os IFETs possuem natureza jurídica de autarquia e dispõe de autonomia administrativa, financeira, patrimonial, disciplinar e didático-pedagógica¹³⁸. Sobre a institucionalidade dos IFETs enquanto rede, apontamos a entrevista com gestores do SETEC/MEC retiradas do trabalho de Cassiolato:

Os institutos têm uma percepção de rede maior do que a universidade enquanto instituição. A universidade tem entendimento e prática de rede, mas de grupos acadêmicos, não de instituições. Tem uma ação na expansão dos institutos federais que ajudou muito essa questão de institucionalidade em rede que foi a atuação dos Conselhos, consolidados por um histórico marcante como espaço de articulação. Já existiam o CONCEFET (Conselho de Dirigentes dos CEFETs), o CONEAF (Conselho dos Dirigentes das agrotécnicas) e o CONDETUF (Conselho de Dirigentes das escolas técnicas vinculadas às universidades federais, que ainda existem). Com a criação dos institutos, o CONEAF e o CONCEFET se fundiram (não foi muito fácil chegar a isso) e se criou o CONIF (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica). O CONIF reúne os reitores e têm as câmaras dos pró-reitores (ensino, pesquisa, extensão, planejamento, administração) e a câmara de educação no campo, que é um fórum de educação muito ativo.¹³⁹

Sobre a sua especificidade institucional, sublinhamos que a figura do Instituto Federal foi criada em 2008, a partir da lei 11.892/08, tendo em vista que esse constitui-se enquanto uma instituição de EPT diferente tanto dos CEFETs como das Universidades Tecnológicas. De acordo com Moraes, embora a própria lei use o verbo “criar” e não “transformar” ao referir-se aos Institutos Federais, é necessário lembrar que esses se valeram, em boa parte, de uma materialidade institucional inscrita nos próprios CEFETs¹⁴⁰,

¹³⁸ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

¹³⁹ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 18 e 19

¹⁴⁰ MORAES, Gustavo Henrique. Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

ainda que tenham avançado na elaboração de seu arranjo institucional específico. Os Institutos são criados como autarquias de regime especial de base educacional humanístico-técnico-científica, tendo na territorialidade e na proposta pedagógica elementos ímpares para sua definição identitária, e ainda, elegendo como premissa de sua prática educacional a prevalência do bem social sobre os demais interesses.¹⁴¹

3.3.2 - O CRITÉRIO TERRITORIAL DOS INSTITUTOS FEDERAIS: FORTALECIMENTO DAS ESPECIFICIDADES REGIONAIS

Devemos sublinhar a relevância do critério da territorialidade dos Institutos, considerando que esses devem “orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais” (art. 6º, IV), bem como desenvolver a educação profissional e tecnológica considerando as “demandas sociais e as peculiaridades regionais” (art. 6º, II). Essa previsão normativa tem grande importância pois leva em conta a especificidade do Estado brasileiro, formado por capacidades produtivas diversas na composição dos seus 26 estados mais o Distrito Federal.

Cada região do Brasil, considerando Centro-Oeste, Sul, Sudeste, Norte e Nordeste, possui especificidades na produção econômica que devem ser observadas na construção do ensino e no desenvolvimento de novas tecnologias que podem, inclusive, ampliar as capacidades produtivas de cada região. Assim, todas as unidades que foram criadas após 2008 passaram por um processo de audiência pública, com o objetivo de definir os cursos oferecidos em sintonia com os arranjos sociais de cada região¹⁴².

Para além das especificidades econômicas de cada região, a premissa de vincular a construção de conhecimento com a realidade territorial que o Instituto está inserida possui um grande potencial pedagógico. Isso porque, busca-se construir um conhecimento a partir da realidade social vivenciada pelos estudantes, considerando os problemas e desafios específicos daquela região. Esse método de institucionalização e de diretriz pedagógica possui um forte potencial, pois não aposta na construção de um conhecimento abstrato desvinculado da realidade que está inserida, mas em outro sentido, tem como premissa as especificidades do contexto social para a construção do conhecimento. As diretrizes apontadas possuem estreita relação com o método desenvolvido por Paulo Freire para a

¹⁴¹PACHECO, Eliezer. Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília: MEC/SETEC, 2010.

¹⁴²CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

alfabetização de adultos, que buscava aproximar o conteúdo apreendido à realidade dos próprios estudantes.

Entretanto, é sempre importante recordar que essa especificidade sempre está inserida em uma universalidade, de modo que a peculiaridade regional e a amplitude nacional não são componentes que se excluem, mas de outro modo, que interagem entre si de forma complementar. Em outras palavras, não há uma relação de exclusão, mas de integração entre as dimensões nacional e regional, pois a compreensão das especificidades de uma mesorregião pode auxiliar no melhor entendimento da totalidade em que essa região está inserida, de modo que os próprios problemas nacionais podem ser mensurados a partir de uma outra perspectiva, visualizados não apenas do centro, mas também de locais interioranos. Isso apenas para dizer que os problemas regionais, encontrados em determinadas localidades, não permanecem isolados em suas regiões, mas articulam-se com os problemas nacionais de maneira dialética. Nacionalidade e regionalidade não estão separadas, mas de outro modo, formam uma unidade.

A partir dessa premissa pedagógica, possibilita-se ao indivíduo a produção de conhecimentos a partir de uma prática interativa com a realidade, empoderando esses sujeitos para que possam, em alguma medida, influenciar nos destinos daquela região.¹⁴³ A abrangência territorial das ações do Instituto pode ser compreendida pela mesorregião em que se localiza. A mesorregião, por sua vez, pode ser entendida como:

uma área individualizada, em uma unidade da Federação, que apresente formas de organização do espaço definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante e, a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial. Estas três dimensões deverão possibilitar que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Esta identidade é uma realidade constituída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou.¹⁴⁴

Como se vê, a determinação advinda do processo social, o condicionamento dos fatores naturais do local e a articulação estabelecida pela rede de comunicação são essenciais para delimitar as peculiaridades da região em que o Instituto irá funcionar, além de auxiliar na aproximação com a identidade regional que o Instituto deverá ter como premissa.

¹⁴³ PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; SOBRINHO, M. D. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades. Linhas críticas, v. 16, n. 30, jan./jul. 2010

¹⁴⁴ IBGE Apud PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; SOBRINHO, M. D. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades. Linhas críticas, v. 16, n. 30, jan./jul. 2010

Para não olharmos apenas para a dimensão normativa, considerando o possível diálogo entre direito e política, faremos alguns apontamentos sobre o contexto político que antecedeu a criação dos Institutos. Em 2005, durante o primeiro mandato do governo Lula, foi anunciado o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica que previa a construção de 65 unidades de EPT. Dois anos após, em 2007, conjuntamente com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC, o governo anunciou a construção de mais 150 unidades de EPT, até 2009, abrangendo todos os Estados e o Distrito Federal¹⁴⁵.

A publicação do Decreto nº 6.095/2007, de iniciativa do Ministro da Educação à época, Fernando Haddad, e da equipe técnica do MEC, iniciou a construção do terreno normativo para esse processo, tendo em vista que o decreto estabelecia as “diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia”, formatando, assim, as primeiras configurações da reorganização das instituições da Rede Federal. É claro que essa transformação não era um consenso na sociedade civil. Podemos citar, por exemplo, que parte dos educadores e professores da Rede apoiavam a transformação dos Cefets em Universidades Tecnológicas, de tal forma que vários seminários e fóruns foram realizados para alavancar o debate em torno da criação desse outro tipo de instituição.

O Seminário Nacional realizado em outubro de 2005 e denominado *Cefet e Universidades Tecnológicas: identidades e modelos*, apoiado inclusive pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC)¹⁴⁶ é um exemplo de outros projetos de EPT existentes na sociedade, bem como de que a ideia de Institutos Federais foi sendo construída, no próprio governo, de forma gradual. Essa concepção de Universidade Tecnológica foi fortalecida com a transformação, em 2005, do CEFET-PR em Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR), primeira Universidade Tecnológica criada no Brasil por meio da lei nº 11.184/05. Eliezer Pacheco aponta que houve dois momentos distintos que marcaram a reconfiguração institucional dos CEFETs: “O primeiro teve início

¹⁴⁵ PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; SOBRINHO, M. D. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades. *Linhas críticas*, v. 16, n. 30, jan./jul. 2010

¹⁴⁶ PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; SOBRINHO, M. D. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades. *Linhas críticas*, v. 16, n. 30, jan./jul. 2010

com a criação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), e o segundo com a edição do Decreto do Ministro da Educação”.¹⁴⁷

Entretanto, parte da resistência aos Institutos estava no fato de que a figura institucional de Universidade Tecnológica já era conhecida pela sociedade e consolidada em políticas anteriores, ao contrário da figura dos Institutos, que representava algo completamente novo, sem experiência anterior e antecedentes históricos que pudessem esclarecer essa formatação institucional.¹⁴⁸ Também é possível apontar, como faz Gustavo Moraes¹⁴⁹, que a resistência advinha de uma cultura bacharelesca presente no Brasil, que vê o ingresso nas universidades como única forma possível de ascensão social, relegando a outras instituições de educação uma posição periférica para a formação humana.

Considerando que a norma jurídica posta representa a cristalização da disputa de interesses divergentes na sociedade – envolvendo atores sociais, atores governamentais e não governamentais, entidades representativas, etc – podemos afirmar que a compreensão da disputa política que antecede a aprovação de uma norma é fundamental para melhor entendimento da própria norma, ou mais especificamente, da política pública institucionalizada pela norma. Cabe ressaltar, aqui, que as normas aprovadas pelo Legislativo costumam representar ou a vitória de um dos interesses em disputa, ou a conciliação e coalizão de dois ou mais interesses divergentes. Nesse sentido, os Institutos Federais são responsáveis por uma ampla mobilização social no âmbito da educação profissional, o que pode lhes conferir um papel relevante enquanto ator político nessas disputas de interesses referidas.

A perspectiva esboçada possui sintonia com a afirmação de Eliezer Pacheco, que defende a função dos Institutos Federais enquanto “agentes estratégicos na estruturação das políticas públicas”¹⁵⁰ de educação profissional e tecnológica na região que estão estabelecidos. Assim, os Institutos poderiam auxiliar na mediação de interesses divergentes

¹⁴⁷ PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; SOBRINHO, M. D. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades. *Linhas críticas*, v. 16, n. 30, jan./jul. 2010

¹⁴⁸ DOMINGOS SOBRINHO, Moisés. Universidade Tecnológica ou Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia? Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos>.

¹⁴⁹ MORAES, Gustavo Henrique. *Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade*. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

¹⁵⁰ PACHECO, Eliezer. *Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. Brasília: MEC/SETEC, 2010.

advindos de diferentes grupos¹⁵¹, bem como atuar na defesa dos valores que permeiam a própria concepção de Instituto Federal, quais sejam, justiça social e educação humanístico-técnico-científica.

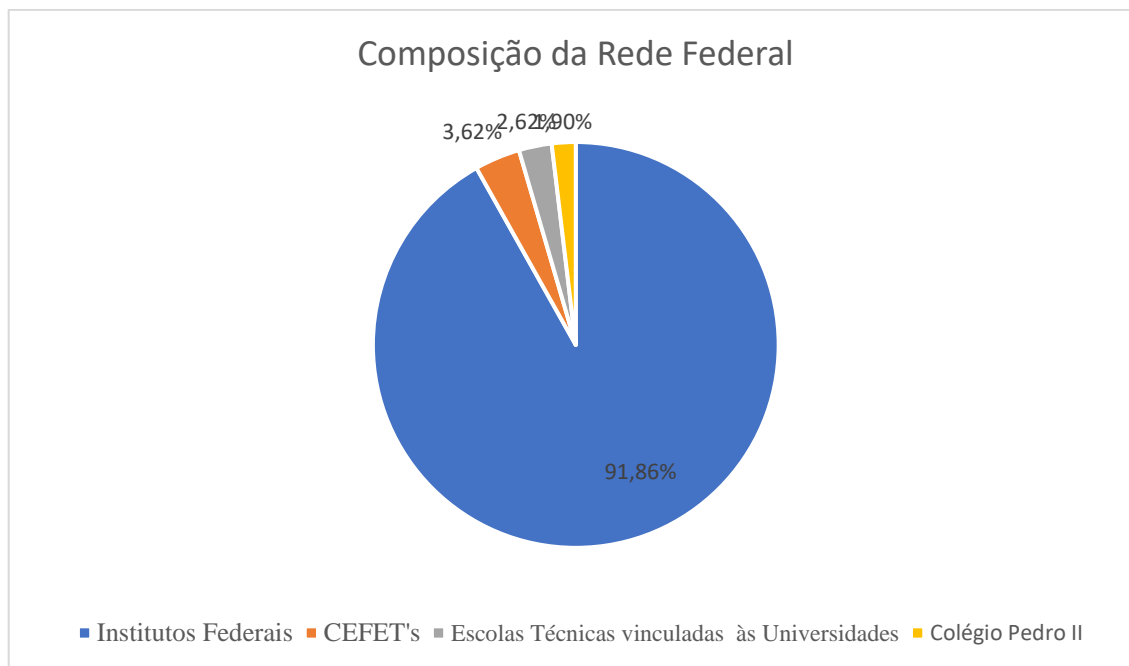
Nesse ponto da discussão vem à luz a ideia de permanência institucional e mudança política, pois embora outros governos – com concepções políticas e ideológicas divergentes – possam atuar para a modificação das diretrizes dos IFETs, Eliezer Pacheco aponta para a habilidade endógena dos Institutos Federais de formularem, internamente, alternativas para a EPT mais vinculadas com as concepções dos Institutos do que com a própria ideologia do governo que eventualmente esteja à frente do Estado. Todavia, essa consolidação de um substrato institucional próprio não é formado no momento da criação das instituições, mas em outro sentido, leva tempo e demanda experimentações.

3.3.2 OS INSTITUTOS FEDERAIS EM NÚMEROS

Atualmente, a Rede Federal de EPT conta com 643 unidades espalhadas em todo o Brasil, nas 27 unidades federativas do Estado Brasileiro. Dessas instituições, 91,86% pertencem ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 3,62% à CEFET, 2,62% formada por Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades e 1,90% ao Colégio Pedro II¹⁵². Como se vê, as instituições de EPT da Rede Federal estão integradas, majoritariamente, aos Institutos Federais. Em dados mais precisos, das 643 unidades, 589 fazem parte dos Institutos. Apenas no ano de 2017, destacamos que 349.382 alunos ingressaram nos campi que formam os IFET's. Para melhor visualização dos dados, o gráfico abaixo expõe os números citados.

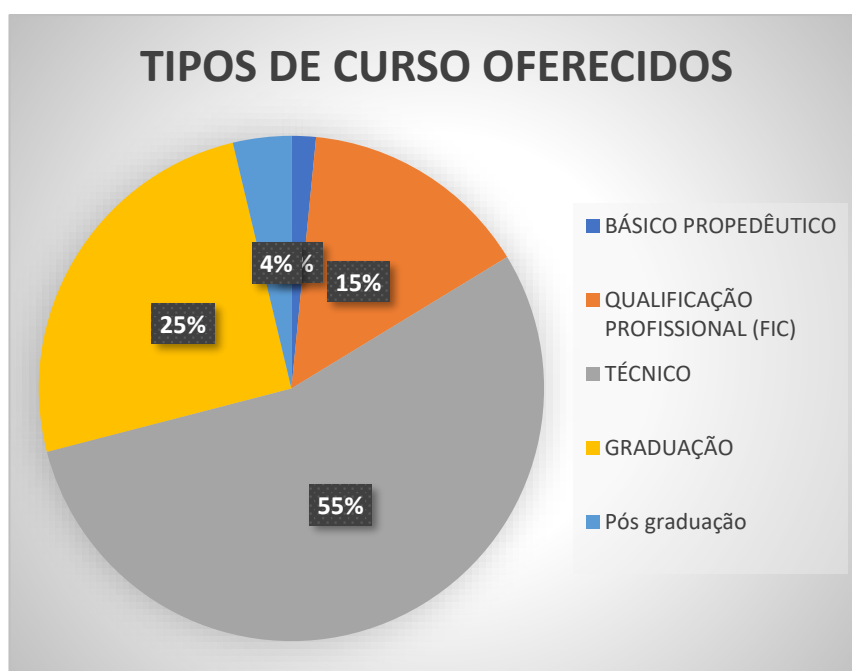
¹⁵¹PACHECO, Eliezer. Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília: MEC/SETEC, 2010.

¹⁵² PLATAFORMA NILO PEÇANHA. Disponível em: <https://www.plataformanilopecanha.org/> acesso em: 20 de outubro de 2018



FONTE: Plataforma Nilo Peçanha. Consultada em 10/09/2018

Entre as diversas modalidades de EPT oferecidas pela Rede Federal – curso técnico, graduação, licenciatura, mestrado – a maior oferta encontra-se nos cursos técnicos. A tabela abaixo demonstra de forma mais exata essa porcentagem.



FONTE: Plataforma Nilo Peçanha, 2018

A elevada oferta dos cursos técnicos pelos Institutos não é um acaso. Primeiro, devemos considerar que os Institutos Federais não queriam se tornar instituições bacharelescas de ensino, o que remonta a própria discussão sobre a transformação dos CEFET's em Universidades Tecnológicas. Em segundo lugar, e talvez o fator mais importante à explicação de tais números, é o fato de que a Lei 11.892/08 definiu em seu art. 8º que o Instituto Federal deverá garantir pelo menos 50% de oferta de educação profissional técnica de nível médio e pelo menos 20% de cursos superiores de licenciatura, com vistas à formação de professores para o ensino básico e para a educação profissional. Como se vê, os Institutos veem cumprindo as porcentagens estabelecidas pela lei que o criou e, em sintonia com os apontamentos de Moraes, preservando uma identidade própria, que não se confunde com a das Universidades.

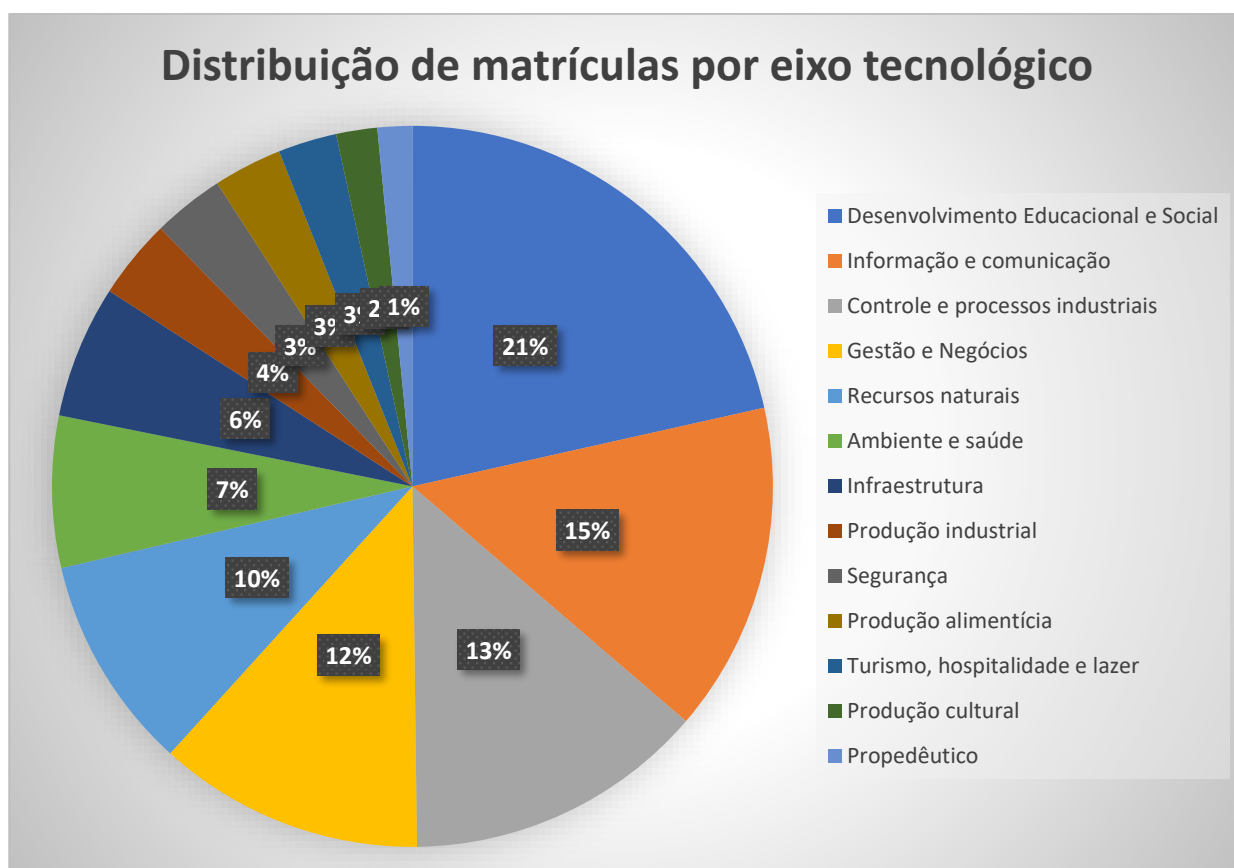
Os diversos cursos oferecidos são organizados em 13 eixos tecnológicos, quais sejam:

- Ambiente e Saúde
- Controle e Processos Industriais
- Desenvolvimento Educacional e Social
- Gestão e Negócios
- Informação e Comunicação
- Infraestrutura
- Produção Alimentícia
- Produção Cultural e Design
- Produção Industrial
- Propedêutico
- Recursos Naturais
- Segurança
- Turismo, Hospitalidade e Lazer

Inseridos nesses eixos tecnológicos, há um total de 10.643 cursos oferecidos pelos Institutos Federais. Existe a divisão, ainda, em 48 sub eixos tecnológicos, que vão de Pesca e Pecuária até Arte e Cultura. O Catálogo Nacional de Cursos Superiores (CNCS) em Tecnologia auxilia na divulgação dos diferentes cursos oferecidos, servindo como um guia de informações a respeito do perfil de competências de um tecnólogo. A atualização desse catálogo tem como objetivo acompanhar a dinamicidade do setor produtivo e as demandas

da sociedade civil, sendo que tal atividade é coordenada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e pela SETEC.¹⁵³ Outra função importante do CNCS está em detalhar diversas informações sobre cada curso oferecido, tais como, infraestrutura mínima requerida, número de horas, perfil profissional, campo de atuação e possibilidade de prosseguimento na pós-graduação.¹⁵⁴

Dos 13 eixos tecnológicos, podemos encontrar a maior concentração de matrículas nos cursos de Desenvolvimento Educacional e Social, que possui 21,50% das matrículas. O gráfico abaixo demonstra a porcentagem de matrícula em cada eixo:



FONTE: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Plataforma Nilo Peçanha, 2018

Como podemos observar a partir dos dados expostos, as matrículas dos cursos concentram-se nos eixos tecnológicos de Desenvolvimento Educacional e Social (21%), Informação e Comunicação (15%) e Controle e Processos Industriais (13%). As áreas ligadas

¹⁵³ Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia. 3ª edição, 2016

¹⁵⁴ Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia. 3ª edição, 2016

à produção, tais como Produção Industrial (4%) e Produção Alimentícia (3%) representam um reduzido número de matrículas. Embora haja necessidade de uma pesquisa mais aprofundada que relacione as causas e os motivos que fundamentam tais números, uma hipótese é que o crescimento do setor de serviços em detrimento do setor manufatureiro nos últimos trinta anos acabou influenciando no baixo número de matrículas em cursos relacionados ao setor produtivo e, de maneira semelhante, no elevado número de matrículas em cursos vinculados ao setor de serviços. Esse tema será tratado, com maiores detalhes, no capítulo 5 da presente dissertação.

3.4 – O PRONATEC E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Em 26 de outubro de 2011 foi sancionada, pela presidente Dilma Rouseff, a Lei 12.513, responsável por instituir o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Esse programa dava continuidade à expansão da educação profissional mediante a unificação de diferentes iniciativas de EPT, bem como a partir de ações de assistência técnica e financeira, que visavam ampliar o acesso da população à educação profissional e tecnológica. Inicialmente, destacamos três dimensões principais do programa, quais sejam, a expansão física das redes públicas da EPT; organização didático-política e pedagógica; expansão de matrículas.¹⁵⁵ A centralidade do programa para o governo pode ser evidenciada, entre outras coisas, pela menção que a presidente faz em seu discurso de posse (primeiro mandato) sobre a necessidade de formação profissional de qualidade e expansão do ensino médio profissionalizante:

No ensino médio, além do aumento do investimento público vamos estender a vitoriosa experiência do PROUNI para o ensino médio profissionalizante, acelerando a oferta de milhares de vagas para que nossos jovens recebam uma formação educacional e profissional de qualidade.¹⁵⁶

É relevante sublinharmos o público alvo estabelecido pelo programa, considerando que o PRONATEC prevê que atenderá, prioritariamente: I) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; II) trabalhadores; III) beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e IV) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento. (art. 2º da lei 12.513/11).

¹⁵⁵ BRASIL. PRONATEC. Lançamento de estudos

¹⁵⁶BRASIL. GOVERNO. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>

Antes de adentrar à análise do programa propriamente dito, discorreremos brevemente sobre a tramitação do PL que instituiu o PRONATEC, buscando evidenciar o ambiente político que permeou a criação do programa. O Projeto de Lei 1.209 iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados, em regime de urgência, em 29 de abril de 2011, sendo estabelecido que o projeto passaria pela análise das comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação; Constituição, Justiça e Cidadania.¹⁵⁷ Na sua tramitação, o projeto recebeu 37 emendas, bem como foi acompanhado pela realização de audiências públicas em seis capitais, quais sejam, Salvador, Goiânia, Recife, Natal, Brasília e Belém.¹⁵⁸

Como a presidente havia solicitado pedido de urgência no PL do PRONATEC, o projeto deveria ter sido votado em até 45 dias pela Câmara dos Deputados, observando o disposto no art. 64, § 2º da Constituição da República, com risco de sobrestamento das pautas legislativas na hipótese de inobservância do prazo referido.

Passados os 45 dias, a pauta acabou sendo trancada e, após alguns pequenos entraves entre o governo e deputados federais sobre a retirada do pedido de urgência, o PL 1.209 foi ao plenário, em 31 de agosto de 2011, sendo aprovado nessa mesma sessão, tendo como relator o deputado Jorginho Mello (PSDB-SC). Dos seis destaques apresentados pelas bancadas – uma do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), uma do Partido Democrático Trabalhista (PDT), duas do Democratas (DEM) e duas do Partido Popular Socialista (PPS) – apenas três foram aprovadas¹⁵⁹. Cassiolato e Garcia descrevem o conteúdo desses destaques:

- i) o que concede atenção e apoio específico para deficientes nos cursos e qualificações ofertados; ii) o que inclui, entre o público a ser atendido prioritariamente, os trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; e iii) o que reserva às regiões Norte e Nordeste pelo menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de EPT das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação.

A tramitação do PL 1.209 no Senado Federal foi mais célere, considerando que lá chegou em 8 de setembro de 2011 e em 18 de outubro já estava aprovado. O projeto, que

¹⁵⁷ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

¹⁵⁸ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁵⁹ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

recebeu 27 propostas de emendas no Senado, foi aprovado com um voto contrário e teve as 27 emendas rejeitadas¹⁶⁰. A senadora Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT-SP), foi designada como relatora do PL. Da data em que o governo enviou o PL 1.209 à Câmara dos Deputados até a sua publicação no Diário oficial, transcorreu um período de 6 meses.¹⁶¹

De acordo com Cassiolato e Garcia houve um ambiente favorável à aprovação do PL do PRONATEC constituído por múltiplos fatores. Primeiro, havia diversas entidades e associações vinculadas à defesa da educação – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Udime), o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), entre outras - que atuaram junto ao Congresso Nacional para o convencimento dos parlamentares e dos líderes das bancadas, por meio do *advocacy* (defesa de interesses).¹⁶² Membros do MEC e do SETEC também atuaram na defesa de interesses e no esclarecimento e detalhamento das potencialidades do PRONATEC junto aos congressistas. Diferentes setores industriais apontavam a inexistência de mão de obra qualificada para o desenvolvimento de suas atividades, problema que poderia ser resolvido, ou ao menos amenizado, com a ampliação dos cursos técnicos e tecnológicos, tornando menos intensa a importação de trabalhadores qualificados¹⁶³. A força de trabalho brasileira qualificada não conseguia fazer frente ao crescimento econômico do país, considerando que de 2009 a 2012 houve um crescimento de 137% de vistos para profissionais estrangeiros com vínculo empregatício no Brasil.¹⁶⁴

Esse crescimento econômico - vinculado à formalização do emprego e a redução do desemprego - também criou um ambiente propício para a consolidação do PRONATEC¹⁶⁵. Para dimensionar esses aspectos, destaca-se que a taxa de desemprego que em 2003 era de 12,4%, havia caído para 5,5% em 2012¹⁶⁶. De modo similar, o percentual de empregados

¹⁶⁰ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁶¹ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁶² CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁶³ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

¹⁶⁴ BRASIL. Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social (Secom). Em questão, Brasília, n. 1.706, 31 jan. 2013. APUD Cassiolato.

¹⁶⁵ Cassiolato

¹⁶⁶ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Pesquisa Mensal de Emprego (PME), 2012.

com carteira assinada (setor privado) que era de 39,7% em 2002, subiu para 49,2% em 2012.¹⁶⁷

3.4.1 – PRONATEC E A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE EPT

O PRONATEC reuniu iniciativas pré-existentes e criou novas ações, de modo a articulá-las para a ampliação da EPT. Abaixo, sublinhamos as iniciativas reunidas pelo programa que já existiam anteriormente:

- Rede e-tec Brasil
- Acordo de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem
- Brasil profissionalizado
- Fortalecimento e expansão da Rede Federal da EPT

Afora os programas já existentes, uma das iniciativas criadas foi a Bolsa- Formação, que consiste no apoio financeiro da SETEC/MEC às instituições vinculadas (Rede Federal, Sistema S e escolas estaduais de EPT) para a oferta de vagas gratuitas em educação profissional técnica de nível médio e formação inicial continuada (FIC) ou qualificação profissional.¹⁶⁸ O custeio abrange despesas com mensalidade, materiais didáticos, alimentação e transporte dos estudantes e trabalhadores. Como se vê, o programa não se limita a oferecer a vaga ao estudante, mas garante todos os meios necessários para o acesso e a permanência desse nos cursos de EPT.

O aproveitamento da infraestrutura de outras instituições com tradição em educação profissional, vinculado ao apoio financeiro da União, permitiu a expansão das matrículas em diversos municípios, considerando que em 2014 mais de 4.300 municípios ofertavam EPT mediante o Bolsa-Formação.¹⁶⁹

O referido programa se divide em Bolsa estudante e Bolsa trabalhador. O primeiro prevê a oferta de cursos técnicos, na modalidade concomitante e com carga horária mínima de 800 horas, aos estudantes matriculados no ensino médio público propedêutico.¹⁷⁰ O

¹⁶⁷ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Pesquisa Mensal de Emprego (PME), 2012.

¹⁶⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. BOLSA FORMAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao>

¹⁶⁹ FERES, Marcelo M. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: Mapa da Educação Profissional e Tecnológica: Experiências Internacionais e Dinâmicas Regionais Brasileiras. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015, p.81-94

¹⁷⁰ BRASIL. CGU. Relatório de Avaliação da Execução do Programa de Governo nº 79. Apoio à formação profissional, científica e tecnológica. Brasília, 2018

segundo, por sua vez, garante a oferta de cursos de qualificação, na modalidade de formação inicial ou continuada (FIC) e com carga horária mínima de 160 horas, para pessoas em vulnerabilidade social, bem como aos trabalhadores de diferentes áreas.¹⁷¹ Importante sublinhar que a Lei 12.816/2013 ampliou a oferta de EPT em outras modalidades, possibilitando ao Bolsa Formação oferecer cursos técnicos na forma integrada aos estudantes do EJA, bem como ofertar cursos técnicos subsequentes, aos alunos que já concluíram o ensino médio.¹⁷²

3.4.2 – O DESENHO JURÍDICO INSTITUCIONAL DO PRONATEC

O PRONATEC conferiu inovações ao arranjo institucional responsável pela implementação da educação profissional no país, considerando que articulou diversas instituições – em âmbito federal, estadual e distrital – para a oferta da EPT, criou mecanismos de participação e controle social, bem como buscou sistematizar as informações referentes às matrículas dessa modalidade educacional a partir do SISTEC. Nesse sentido, já havia sido demonstrada, anteriormente, relevante capacidade técnico burocrática do MEC/SETEC a partir da expansão da Rede Federal de EPT e da criação dos IFETs¹⁷³, fato que consolidou, em alguma medida, uma base institucional sólida para o desenvolvimento do PRONATEC.

O Sistema Nacional da EPT é coordenado pelo SETEC/MEC, que atua de forma integrada com outras instituições vinculadas à oferta da EPT, como a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, o Sistema S, as redes estaduais de EPT e as instituições privadas de EPT que operam com o Fies.¹⁷⁴ Nas palavras de Cassiolato e Garcia, a coordenação é realizada: “ mediante diversos fóruns dentro da rede federal e interação estreita e frequente com os demais integrantes do sistema. A supervisão da rede privada é feita pelo instituto federal presente na região considerada.”¹⁷⁵

Na época em que o programa fora criado, havia também a participação intersetorial de diversos ministérios no âmbito federal, quais sejam, o Ministério de Desenvolvimento

¹⁷¹CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁷² FERES, Marcelo M. Op. Cit.

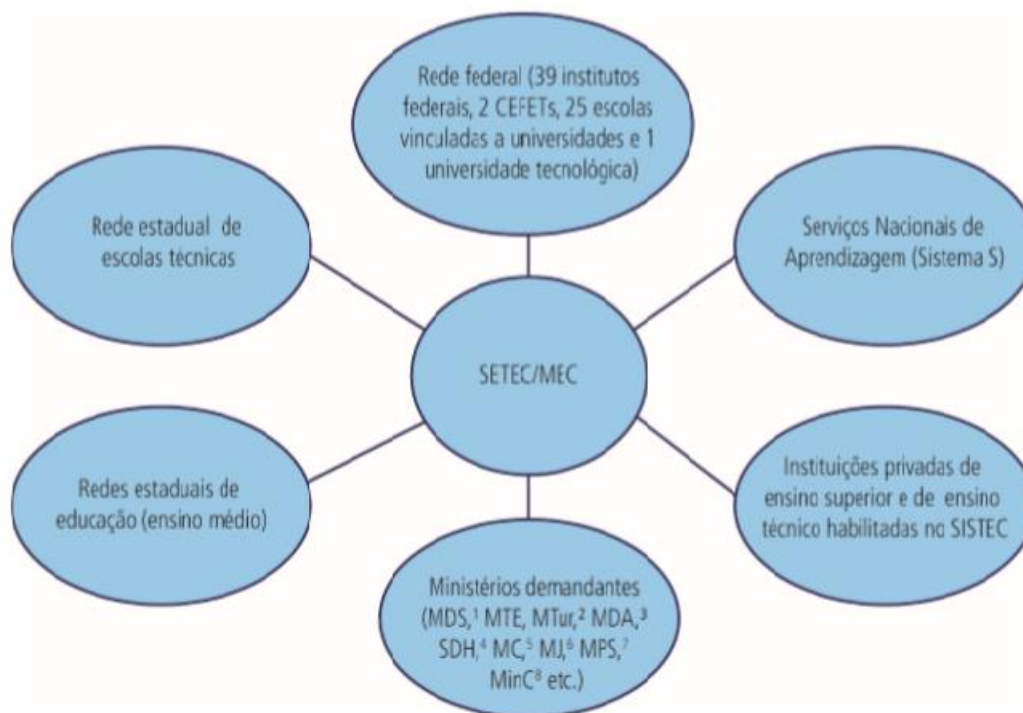
¹⁷³ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁷⁴ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

¹⁷⁵ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

Social, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria dos Direitos Humanos, Ministério da Justiça, Ministério da Comunicação Social, Ministério da Cultura e Ministério da Previdência Social.¹⁷⁶ Uma inovação digna de nota foi a criação de instâncias participativas no PRONATEC, com o objetivo de democratizar a coordenação do programa e estabelecer mecanismos de controle social. Para tanto, foi estabelecida a realização de audiências públicas, a interlocução com os fóruns nacionais e estaduais de formação profissional, e a frequente comunicação da SETEC com o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF) e o Conselho Nacional de Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF).

O PRONATEC consolidou uma unificação dos programas já existentes no âmbito da EPT acrescentando novas iniciativas na área, articulando a ação – intragovernamental e intergovernamental - entre as diferentes instituições ofertantes de educação profissional, em âmbito federal e estadual, o Sistema S e instituições privadas que oferecem cursos de EPT. O quadro abaixo, adaptado de Cassiolato e Garcia, dá uma visão geral dessa descrição:



FONTE: CASSIOLATO; GARCIA. Op. Cit.

Como se vê, o programa articula uma atuação paralela de centralização e descentralização, pois as ações não são concentradas apenas no SETEC/MEC, mas

¹⁷⁶ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

distribuem-se entre os sistemas estaduais, o Sistema S, a Rede Federal e os diversos ministérios em âmbito federal, considerando a necessidade de diferentes ações, tais como: credenciamento, sistematização das demandas do mercado, identificação das demandas para qualificações da força de trabalho, comunicação com setor empresarial e sindicatos, identificação das demandas produtivas regionais, articulação da assistência técnica e financeira, gerenciamento de matrículas, entre outras.¹⁷⁷

Sobre as especificidades para a implementação do programa e a necessidade de atuação de diversos atores e instituições, Cassiolato e Garcia apontam que:

A complexidade do problema e a ambição do programa exigem que todas as formas de execução sejam adotadas em sua implementação: direta pela SETEC/MEC; desconcentrada pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de EPT para operar o Fies; descentralizada pelos governos estaduais; mediante parceria com o Sistema S. Aqui, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e EPT, em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades instaladas no sistema nacional de EPT; intergovernamental (competências dos entes federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado e Plano de Ações Articuladas (PAR) e de aporte de recursos da Bolsa-Formação, sem a necessidade de convênios; com o setor empresarial, para identificar necessidades de força de trabalho com as qualificações específicas requeridas em cada lugar e setor; com sindicatos de trabalhadores; com o Sistema S (...); com os atores sociais relevantes das comunidades das áreas que sediam campi e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados.

Outro ponto importante relativo à coordenação do programa refere-se à criação do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional¹⁷⁸, que segundo a lei 12.513, possui como atribuição: “promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal” (art. 17). O referido conselho foi regulamentado pelo decreto nº 7.855/12, que estabelece que a sua composição contará com um representante titular e um representante suplente dos seguintes órgãos: I – Ministério da Educação; II – Ministério da Fazenda; III – Ministério do Trabalho em Emprego; IV – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; V – Ministério do Desenvolvimento Social; VI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 3º).

¹⁷⁷ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

¹⁷⁸ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

Uma característica relevante na interlocução entre as instituições envolvidas na implementação da EPT - sublinhada por Cassiolato e Garcia - refere-se à comunicação da SETEC com os diversos conselhos vinculados ao ensino profissional, tais como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF), o Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF), conselhos nacionais e regionais das entidades que integram o Sistema S e demais conselhos vinculados à rede federal.¹⁷⁹ Essa dinâmica insere-se como um dos mecanismos de participação social – ao lado das diversas audiências públicas que foram realizadas - que tornam possível, pelo menos em tese, a construção dos programas a partir de um constante diálogo com a sociedade civil.

3.4.3 – PRONATEC E CAPACIDADES ESTATAIS

Após a descrição do PRONATEC e de seu desenho jurídico institucional, podemos avançar na análise e avaliarmos as capacidades estatais – enquanto habilidade do Estado de estabelecer objetivos e realiza-los – referentes a esse programa¹⁸⁰. O conceito indicado pode ser compreendido, em outras palavras, como a capacidade do Estado em identificar problemas, elaborar soluções, executar as ações planejadas e entregar resultados à sociedade por meio da implementação de políticas públicas.¹⁸¹ Segundo Pires e Gomide, essa capacidade pode ser avaliada a partir de duas dimensões: I – capacidade técnico administrativa; II – capacidade político-relacional. Cada dimensão ainda possui subdivisões específicas, conforme apontaremos abaixo.

A capacidade técnico administrativa, de acordo com Pires e Gomide, se divide em três aspectos: a) presença de burocracias governamentais especializadas; b) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental; c) existência de procedimentos de monitoramento da implementação.¹⁸²

¹⁷⁹ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. Op. Cit.

¹⁸⁰ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Jun. 2016

¹⁸¹ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Jun. 2016

¹⁸² PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Op. Cit.

A capacidade político-relacional também pode ser separada em três elementos: a) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos); b) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social; c) a presença da fiscalização de agências de controle.¹⁸³ Sobre a diferença entre arranjos institucionais técnicos e políticos, podemos afirmar que enquanto aqueles concentram-se na dimensão de eficácia das políticas públicas, estes estabelecem a participação de atores interessados.¹⁸⁴

A inserção desses critérios permite um aprofundamento na análise institucional, pois tais capacidades – técnico administrativa e político relacional – são geradas direta e indiretamente pelo desenho jurídico institucional do programa. No quadro abaixo, avaliaremos o PRONATEC a partir dos critérios indicados.

CAPACIDADE TÉCNICO ADMINISTRATIVA	
a) presença de burocracias governamentais especializadas	Existência de dirigentes da Rede Federal, com considerável experiência na área da EPT, em cargos do SETEC
b) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental	Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, composto por representantes de diferentes ministérios do governo (Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho em Emprego, etc).
c) existência de procedimentos de monitoramento de implementação	Fórum Nacional de EPT e Fórum Estadual de EPT Gerenciamento de matrículas pelo SISTEC

FONTE: Tabela elaborada pelo autor

¹⁸³ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Op. Cit.

¹⁸⁴ BUCCI, M.P.D., e COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. (Coutinho; Foss e Moualem, orgs.). São Paulo: Blucher, 2017.

CAPACIDADE POLÍTICO RELACIONAL	
a) interações institucionizadas entre atores burocráticos e agentes políticos	Plano de Ações Articuladas (PAR)
b) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social	Diálogo da SETEC com a CONIF, CONDETUF e demais conselhos vinculados à EPT Realização de audiências públicas
c) a presença da fiscalização de agências de controle	Atuação da Controladoria Geral da União (CGU)* para a fiscalização dos orçamentos estabelecidos para a execução das iniciativas do PRONATEC.

* A CGU é responsável por executar ações de controle, com o objetivo de avaliar a aplicação de recursos destinados ao cumprimento das metas estabelecidas pela política pública.

Como podemos visualizar na tabela acima, o PRONATEC parece ter cumprido, pelo menos em parte, os requisitos necessários para um desenvolvimento satisfatório referente à capacidade técnico administrativa – vinculada à eficácia da política pública – e à capacidade político relacional – vinculada à participação dos atores interessados.

Assim, o seu desenho jurídico institucional possibilitou, ainda que não tenha esgotado, o fortalecimento de mecanismos de participação social, a fiscalização dos resultados, presença de burocracias especializadas, monitoramento de implementação e mecanismos de articulação dentro do governo.

3.4.4 – O PRONATEC E A OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Da análise de dados sobre as matrículas efetuadas no âmbito do Pronatec o os tipos de cursos oferecidos, alguns apontamentos podem ser realizados. Primeiramente, podemos afirmar que que houve uma predominância na oferta da Formação Inicial e Continuada se comparada com os cursos técnicos. Dessa forma, entre 2011 e 2013 foram oferecidas 2.854.208 vagas pelo PRONATEC, sendo que 766.580 no âmbito de cursos técnicos e

2.087.628 em cursos de FIC, ou seja, houve quase o triplo de matrículas nos cursos de Formação Inicial e Continuada. Em 2014, 29% das matrículas foram para cursos técnicos e 71% para FIC.¹⁸⁵ Até 2018, o número de matrículas na modalidade FIC foi de 76%.

Cabe esclarecer que os cursos técnicos compreendem o Bolsa Formação, Brasil Profissionalizado, e-Tec, Sistema S e Rede Federal, enquanto o FIC abrange o Bolsa Formação e o Acordo Sistema S.¹⁸⁶ Em relação ao número de horas em cada modalidade, os cursos de Formação Inicial e Continuada abrangem uma carga horária mínima de 160 horas, enquanto os cursos técnicos compreendem uma carga mínima de 800 horas.

A escolha por um maior investimento nos cursos de formação inicial e continuada (FIC) pode apontar alguns caminhos de reflexão, embora estes não sejam, ainda, conclusivos. Assim, observa-se que o financiamento dos cursos do FIC tem um valor mais reduzido se comparado ao dos cursos técnicos, permitindo uma expansão de matrículas com um menor custo. Entretanto, podemos nos perguntar sobre a diferença da qualificação profissional que emerge desses dois cursos, pois ainda que o FIC permita uma profissionalização mais barata, aparentemente a diferença entre cursos de 800 horas e 160 horas pode resultar em uma qualificação mais superficial dos trabalhadores e estudantes. Não devemos ignorar que os cursos técnicos também obtiveram uma expansão durante 2011 e 2014, entretanto, é necessário afirmar que essa expansão foi menor se comparada aos cursos de FIC.

O Bolsa Formação, já detalhado no item 3.4.1, foi responsável pela maior parte das vagas ofertadas pelo PRONATEC, mais especificamente, 60% nos cursos FIC e 40% dos cursos técnicos. Tais informações são relevantes em vista de que este subprograma permite a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.¹⁸⁷ Se considerarmos a meta 11 do PNE - triplicar as matrículas de educação profissional técnica integradas ao ensino médio – podemos observar que essas ações são legitimadas pela estratégia 11.7 da referida meta, que prevê a expansão da oferta de financiamento estudantil para a educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior. Essas instituições, todavia, precisam estar previamente habilitadas pelo MEC.

¹⁸⁵ Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015. Consultado em 18/10/2018

¹⁸⁶ Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015.

¹⁸⁷ Mapa da educação profissional e tecnológica. Op. Cit.

Duas estratégias abrangidas pelo PRONATEC para esse tipo de financiamento são o FIES Técnico e FIES Empresa. O primeiro refere-se ao financiamento de cursos técnicos, qualificação profissional ou FIC para estudantes e trabalhadores, individualmente, em serviços nacionais de aprendizagem e instituições privadas de ensino.¹⁸⁸ O segundo “é o financiamento concedido a empresas para custeio da formação inicial e continuada ou qualificação profissional dos seus trabalhadores”.¹⁸⁹ De forma sintética, o Estado garante um empréstimo para o financiamento da EPT com uma taxa de juros muito menor do que a praticada corriqueiramente, de tal modo que enquanto a taxa SELIC básica era de 11,5% o juros cobrado pelo Estado era de 3,5%.¹⁹⁰

A escolha de uma qualificação profissional em tempo reduzido – através da FIC - pode ter relação com a posição do Brasil enquanto um país de economia periférica e dependente. Assim, considerando que parte da produção brasileira está em mercadorias de baixo valor agregado¹⁹¹, a ampliação de um “trabalho barato”, com uma mão de obra semi qualificada, guardaria sintonia com a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. O fato de que o Brasil, atualmente, possui a maior parte da sua população empregado no setor de serviços, também é relevante para essa discussão, tema que será tratado mais detidamente no capítulo 5 da presente dissertação.

3.5 – SISTEMA S E OS SERVIÇOS DE APRENDIZAGEM

A primeira organização de educação profissional, que posteriormente viria a compor o Sistema S, foi o Senai, criado pelo então Presidente Getúlio Vargas, em 22 de julho de 1942, pelo Decreto-lei 4.048, em virtude da demanda de alguns líderes patronais da indústria. Além de definir o conceito de aprendiz na legislação trabalhista e tornar obrigatória a contratação de aprendizes pela indústria, Vargas também criou, em 10 de janeiro de 1946, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), por meio do Decreto-lei 8.621.¹⁹²

A partir da década de 1970 foram criadas outras instituições de educação profissional responsáveis por oferecer qualificação e serviços de aprendizagem aos respectivos setores econômicos aos quais estão vinculadas. Entre essas podemos citar o Senar (Serviço Nacional

¹⁸⁸ Mapa da educação profissional e tecnológica, Op. Cit.

¹⁸⁹ Mapa da educação profissional e tecnológica, Op. Cit.

¹⁹⁰ Mapa da educação profissional e tecnológica, Op. Cit.

¹⁹¹ Mapa da educação profissional e tecnológica, Op. Cit. p. 116

¹⁹² CORDÃO, F. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

de Aprendizagem Rural), o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (Senat) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop)¹⁹³

O Senai e o Senac podem ser consideradas iniciativas públicas de controle privado, pois embora tenha sido criada por Vargas, as suas direções ficaram sob a responsabilidade de um ente privado, a Confederação Nacional das Indústrias. A criação do SENAI foi uma espécie de imposição do Estado, considerando a instituição, por Vargas, de uma contribuição compulsória para o financiamento da formação de operários à indústria. Assim, embora sejam consideradas instituições de direito privado, estão obrigadas a cumprir diversos requisitos e exigências em virtude da sua principal fonte orçamentária serem fruto de contribuições compulsórias arrecadadas junto aos recolhimentos previdenciários.

Contemporaneamente, o Senai e o Senac oferecem cursos em todos segmentos da educação profissional, atuando “desde a formação inicial de trabalhadores, passando pela educação técnica de nível médio, por cursos de graduação em todas as modalidades de ensino e por cursos e programas de educação continuada, incluindo a pós-graduação.”¹⁹⁴

Essas instituições possuem um grau hierárquico de normatividade elevado, considerando que foram acolhidas, pela Constituição Federal, em seu artigo 240, que reconhecem as “contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.”

Essa contribuição compulsória consiste em 1.0% sobre o total da remuneração paga pelas empresas aos seus empregados, considerando o setor que a empresa está inserida. A título de exemplo, no caso do Senai, essa porcentagem incidirá sobre a remuneração paga pelas empresas do *setor industrial* aos empregados.¹⁹⁵ Assim, para além da receita que as entidades do Sistema S recolhem diretamente das empresas, há também uma arrecadação compulsória na guia da previdência social, denominadas de contribuições sociais para outras entidades.

¹⁹³ CORDÃO, F. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

¹⁹⁴ CORDÃO, F. Op. Cit. p. 111

¹⁹⁵ GRABOWSKI, Gabriel. Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios. 2010. 167 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

3.5.1 - O ACORDO DE GRATUIDADE DO SISTEMA S

O acordo realizado entre o MEC e o Sistema S em 2008 estipulou a ampliação da oferta de cursos gratuitos de formação profissional destinado preferencialmente aos trabalhadores e estudantes de baixa renda. O acordo compreende a destinação de dois terços dos recursos do Sistema S para financiamento de “vagas gratuitas em cursos de formação inicial e continuada e de educação profissional e técnica de nível médio” ofertadas pelo Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e pelo Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial). O acordo ainda estabelece que um terço dos recursos destinados, pelo Sesc e pelo Sesi, em serviços sociais, deve ser aplicado em atividades de educação.¹⁹⁶

3.6 - O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: METAS DE MÉDIO PRAZO PARA A EPT

O Plano Nacional de Educação, válido para os anos de 2014 a 2024, foi instituído pela Lei nº 13.005/14, após tramitar quase 3 anos no Congresso Nacional. A ideia de construir um plano de educação que visasse enfrentar de maneira sistemática e contínua os problemas da educação brasileira remonta ao Manifesto dos Pioneiros de 1932, que nessa época já afirmavam que: “todos os nossos esforços sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e da necessidade do país.”¹⁹⁷ Talvez esse projeto defendido pelos integrantes da Escola Nova, na década de 30, ajude a explicar o fato de que a Constituição de 1934 previa a necessidade de construção de um Plano Nacional de Educação. Entretanto, sabemos que o anseio de concretização desse PNE foi interrompido precocemente, pelo advento do Estado Novo e, conseqüentemente, da Constituição outorgada de 1937.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação prevê em seu artigo 8º, no título referente à organização da educação nacional, a responsabilidade da União em “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Do mesmo modo, a Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 214, a elaboração do PNE com duração de dez anos. Interessante observar que a própria Constituição estabelece, no mesmo art. 214, algumas diretrizes para o Plano Nacional de Educação: I) erradicação do analfabetismo; II) universalização do atendimento escolar; III) melhoria da qualidade de

¹⁹⁶ PEREIRA, J. V.; AMORIM, R. de F. Dinheiro Público, Oferta Privada: a dinâmica do financiamento e da oferta de educação profissional no Sistema S. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, 2015.

¹⁹⁷ Manifesto dos Pioneiros APUD SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007

ensino; IV) formação para o trabalho; V) formação humanística, científica e tecnológica do País.

O PNE, em síntese, é a tentativa da construção de um projeto de educação para o país, de médio prazo, que transcenda os interesses partidários renovados a cada eleição. Em outras palavras, a tentativa de estabelecer uma política de Estado para a educação, em detrimento de uma política apenas de governo, que acaba por desconsiderar os avanços realizados pelas gestões anteriores no cego anseio do novo governante de criar uma marca própria para a educação no país. Dessa forma, a elaboração de um Plano Nacional de Educação com duração de dez anos constitui-se como uma necessidade de prosseguir caminhando em direção aos mesmos objetivos, independentemente de alternâncias governamentais.

Em uma primeira análise, nota-se que as diretrizes do PNE descritas nos incisos V e VII do art. 2º - formação para o trabalho e para a cidadania e promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País - harmonizam-se com as potencialidades e objetivos da educação profissional.¹⁹⁸

3.6.1 – META 10: EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

A educação profissional e tecnológica foi tratada diretamente em duas metas pelo atual PNE, a saber, metas 10 e 11. Importante observar que a definição de diversas estratégias ao lado de cada meta permite que o Estado não aponte tão somente o local em que quer chegar, mas também, defina o caminho a ser trilhado para chegar nesse local. Essa ideia remonta à própria lógica das normas de políticas públicas, compostas pela estrutura “fim-meio”. Adentrando ao PNE, ressalta-se que a meta 10 prevê:

Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas da Educação de Jovens e Adultos, no ensino fundamental e médio, integrados à educação profissional.

Dentre as estratégias presentes na meta 10, algumas podem ser destacadas para a atual discussão. Nesse sentido, visando a atingir o objetivo descrito, previu-se:

(i) a expansão das matrículas do Educação de Jovens e Adultos (EJA) a fim de elevar o nível de escolaridade de trabalhadores e trabalhadoras

¹⁹⁸ O primeiro Plano Nacional de Educação foi criado em 2001 pela lei 10.172, durante o governo FHC. Esse PNE teve vigência entre 2001 e 2010.

(ii) fomentar a integração do EJA com a educação profissional considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância; (iii) investir em equipamentos voltados à expansão e à melhoria física das redes públicas que atuam no EJA integrados à educação profissional e tecnológica; (iv) implementação de mecanismos de reconhecimento dos saberes dos jovens e adultos trabalhadores.

Para dimensionar o desafio que essa meta estabelece, destacamos que atualmente a porcentagem de matrículas de EJA integradas ao ensino profissional é de 2,9% para o ensino fundamental e 2,5% para o ensino médio. Dentre as redes de ensino no setor público que devem oferecer essas matrículas – rede federal, estadual e municipal – apenas a rede federal alcança uma porcentagem que satisfaz a meta, tendo atingido a porcentagem de 36,6%, em 2014, de matrículas de EJA de ensino fundamental integrados ao ensino profissional. Todavia, as redes municipais e estaduais ficam longe da taxa, correspondendo a 0,3% e 0,7% respectivamente. Os dados referentes ao EJA de ensino médio integrado ao ensino profissional são mais animadores, embora ainda permaneçam longe da meta de 2024 se comparado com o total de matrículas oferecidas juntando as três redes de ensino. Em 2015, a rede federal ofereceu 85,6% de matrículas de EJA de ensino médio integrados à educação profissional, enquanto as redes municipais e estaduais ofereceram 3,1% e 1,9% respectivamente.¹⁹⁹

Analisando o percentual de matrículas de Educação de Jovens e Adultos integradas à educação profissional de 2014 até 2018, temos os seguintes números:

2014	2015	2016	2017	2018	<i>Meta para 2024</i>
2,8%	3%	2,8%	1,5%	1,3%	25%

FONTE: MEC/ INEP/ CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA/ CNDE (Tabela elaborada pelo autor)

¹⁹⁹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Observatório PNE. Metas PNE. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/10-eja-integrada-a-educacao-profissional/indicadores>

Como podemos observar, a meta 10 não só está distante de ser alcançada, como o número de matrículas do EJA integradas à educação profissional vem caindo nos últimos anos. Isso pode ser explicado pelo fato de que embora as matrículas em educação profissional tenham crescido até 2018, as matrículas no âmbito do EJA apresentam quedas.

Em uma primeira análise dos dados acima, afirma-se que vem ocorrendo um esvaziamento das políticas de EJA integrado ao ensino profissional por parte dos municípios e estados da federação. Assim, uma coalizão da União com os estados e municípios, por meio de incentivos políticos e alocação de recursos poderia estimular a expansão dessa modalidade de ensino nos níveis estaduais e municipais. Podemos questionar se esse baixo investimento se deu em virtude da escassez de recursos financeiros. Isto porque, em 2007 fora criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), que tornava possível aos estados e municípios a alocação de até 15% dos recursos recebidos pelo fundo ao Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Todavia, após 10 anos da criação desse fundo, não observamos um aumento no número de matrículas do EJA, o que parece demonstrar que o problema está mais ligado a outros fatores políticos relacionados com essa modalidade educacional do que com a escassez financeira.

Em outro sentido, podemos visualizar articulações e relações do conteúdo do PNE e da LDB. Dessa forma, entre as estratégias existentes para alcançar a meta 10, é relevante destacar a estratégia 10.6:

10.6) estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas.

Essa preocupação em preparar um currículo diferente, que estabeleça relações entre educação e mundo do trabalho, bem como entre teoria e prática, pode ser encontrada no início da LDB, mais especificamente, no §2º do art. 1: “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. Outra conexão pode ser estabelecida em relação ao art. 39 da LDB, que define que a educação profissional deverá integrar-se às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. Dessa forma, é possível observar, ainda que de forma limitada, o caráter sistemático das leis que regulamentam a educação no Brasil, tendo em

vista que essas não são produzidas de forma fragmentada e dispersa, mas guardam, por vezes, coerência e articulações entre si.

Outra estratégia relevante para a discussão é a 10.11, que estabelece a necessidade de “implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.” A concretização desse mecanismo é um importante instrumento, pois reconhece a validade dos saberes apreendidos pelos indivíduos em trabalhos anteriores, mesmo que esses conteúdos não tenham sido transmitidos pela educação escolar. Esse instrumento ainda auxilia no respeito à realidade social desses trabalhadores e trabalhadoras, ao não lhes considerarem como folhas em branco, que serão preenchidas de forma neutra pelos conhecimentos propedêuticos. Essa diretriz remonta, em alguma medida, à pedagogia de Paulo Freire, que considerava os conhecimentos prévios dos estudantes e a realidade concreta que estavam inseridos para a construção dialógica do conhecimento.²⁰⁰

Assim, é possível que esses saberes práticos, frutos da experiência profissional, sejam aproveitados e articulados com os conhecimentos específicos que constam no currículo do EJA integrado ao ensino profissional. Mais uma vez visualiza-se uma articulação com a LDB, tendo em vista que essa estabelece em seu art. 41 que os conhecimentos adquiridos na EPT, inclusive no trabalho, poderão ser reconhecidos e certificados para o prosseguimento ou conclusão dos estudos. O programa Rede Certific, criado em 2009 pelo governo federal - que busca certificar e formalizar o reconhecimento de saberes, competências profissionais e conhecimentos desenvolvidos em processos formais, bem como em processos não formais de aprendizagem – também está em sintonia com essa estratégia.

3.6.2 - META 11: EDUCAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA AO ENSINO MÉDIO

A outra meta, de número 11, refere-se à educação técnica integrada ao nível médio e poderia ser dividida em dois objetivos principais, a saber: a) triplicar as matrículas de EPT integradas ao ensino médio; b) garantir que ao menos 50% dessas matrículas ocorram na rede pública. Abaixo transcrevemos a meta 11:

²⁰⁰ FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

Triplicar as matrículas de educação profissional técnica integradas ao ensino médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% de expansão no segmento público.

Após observar as metas que o Estado pretende alcançar nos próximos 10 anos, pode-se fazer algumas considerações sobre onde será gasto, em tese, recursos e tempo da República Federativa do Brasil na área da educação profissional. Assim, dos três ramos da EPT definidos pela LDB, quais sejam, formação inicial e continuada ou qualificação profissional; educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós graduação, extrai-se que no âmbito do atual PNE a maior atenção é dada para a segunda, educação profissional técnica de nível médio.

Embora não haja uma única razão que explique tal escolha, alguns dados podem ajudar a entender a atuação focada nessa área. Segundo os dados da OCDE disponíveis no documento *Education at a Glance*, o Brasil é um dos países com a menor taxa de concluintes do ensino médio que cursaram educação profissional, apenas 8% o fizeram. Esse número mostra-se ainda mais reduzido diante da comparação com a média dos países da OCDE, que é de 40% de concluintes do ensino médio que cursaram educação profissional.²⁰¹ Isso significa que se o Brasil conseguir cumprir a meta 11 e triplicar essas matrículas até 2024, atingiria a porcentagem de 24% de estudantes do ensino médio que cursaram a EPT, taxa muito abaixo da média da OCDE.

A tabela abaixo mostra o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio de 2013 à 2018, seguida da meta estabelecida pelo PNE para 2024.

²⁰¹OECD, *Education at a Glance* 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.

Ano de referência	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Meta para 2024
Nº de matrículas	1.441.431	1.742.068	1.731.538	1.672.491	1.697.013	1.790.144	4.324.293
Expansão comparada à 2013		20,9%	20,1%	16%	17,7%	24,2%	200%

FONTE: MEC/ INEP/ CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA/ CNDE (Tabela elaborada pelo autor)

3.7 –DESREGULAMENTAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO GOVERNO TEMER

Uma análise mais precisa da educação profissional demanda a abordagem de fatores que, ainda que pareçam paralelos, são determinantes para a compreensão da EPT em uma perspectiva mais ampla. Desse modo, falar em educação profissional é falar, também, sobre as transformações ocorridas no mundo do trabalho no Brasil na última década, pois se um dos objetivos da EPT é a qualificação profissional, é importante observarmos o mundo do trabalho que os indivíduos eventualmente atuarão após terem contato com a EPT, considerando as reformas que envolvem a regulamentação – ou desregulamentação – do trabalho.

De modo similar, para que não façamos uma análise apolítica das políticas públicas – conforme crítica feita no tópico 1.4 desta dissertação – é importante considerarmos as determinações advindas do plano macroinstitucional, ou seja, os embates políticos que fundamentam a construção dessas políticas (*policy*), bem como as alterações feitas na estrutura do Estado nos últimos anos que ampliam ou restringem a sua capacidade de implementação de direitos sociais. Os últimos dois tópicos deste capítulo abordarão, ainda que brevemente, esses fatores.

Nos últimos cinco anos há diversas alterações no âmbito do Estado, das políticas públicas e da economia que parecem desvelar a desconstrução de um projeto de educação para o Estado brasileiro. Políticas de austeridade, vinculadas a uma lógica neoliberal, parecem ditar novos rumos para a educação no Brasil. Uma pergunta emerge desse contexto:

qual será a capacidade de permanência e funcionalidade das instituições frente às alterações governamentais e mudanças legislativas?

O governo Temer, iniciado em 2016, concretizou políticas que, em alguma medida, esvaziaram a capacidade de investimento do Estado. Uma dessas políticas foi a emenda constitucional do teto de gastos. A Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, estabeleceu um congelamento dos investimentos públicos durante 20 anos, atualizando tais “gastos” de acordo com a inflação de cada ano. Dessa forma, ainda que o PIB do Brasil tenha um aumento relevante de um ano para o outro, os recursos para tais áreas ficarão estagnados²⁰², e o aumento do PIB não refletirá no investimento em educação.

O esvaziamento da capacidade de investimento do Estado, a partir da EC 95, coloca a potencialidade de crescimento da economia e de criação de empregos tão somente na mão do setor privado. Isso porque há apenas duas formas de investimento: público e privado. Se o investimento público se encontra paralisado, ou ao menos limitado, nos próximos vinte anos, o setor privado detém quase que o monopólio de possibilidade de crescimento da economia e da geração de empregos. Esse fator cria, em alguma medida, um forte poder de barganha do setor privado para a aprovação de determinadas reformas, como a reforma trabalhista.

Houve ainda uma forte tendência de fragilização dos direitos trabalhistas no Brasil, ao observarmos a aprovação da terceirização - lei 13.429/17 - que permite às empresas terceirizar atividades fins, e a aprovação da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017).

Os dados que destacam que a maioria dos acidentes de trabalho ocorrem em ambientes de empregos terceirizados²⁰³, bem como os menores salários recebidos pelos empregados nessa forma laboral parecem eloquentes sobre a fragilização do trabalho nessa modalidade. A restrição do direito à greve por decisão do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 693456), a aprovação da reforma trabalhista através da lei

²⁰² BUCCI, Maria Paula Dallari. A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-tetode-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

²⁰³ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

13.467/17, entre outras medidas tomadas nos últimos anos, também vão ao encontro de uma paulatina precarização das relações de trabalho no Brasil.

A flexibilização das leis trabalhistas e o surgimento de novas modalidades de trabalho – fundamentadas em diferentes tipos de contratos – demonstram uma diminuição da proteção do direito em relação aos trabalhadores. As altas taxas de desemprego que o Brasil possui atualmente – 13% de desemprego em 2019 – e o aumento do trabalho informal acaba sendo lucrativo para alguns empreendedores. Isso porque, em virtude do aumento de desemprego (exército de reserva), os trabalhadores ficam mais suscetíveis a se submeterem a trabalhos precarizados. Em termos básicos, quanto menor a oferta, maior a demanda.

Do mesmo modo, a flexibilização de direitos trabalhistas acaba sendo lucrativo para os donos de grandes empresas, pois flexibilizar esses direitos significa, reflexivamente, baratear a força de trabalho. Em outras palavras, diminuir os gastos dos empregadores com o pagamento de salários possibilita uma expansão das taxas de lucros.

Alterações jurídicas, de difícil explicação do ponto de vista da proteção trabalhista, também ampliaram a flexibilização desses direitos. É o que pode ser visto na possibilidade do *negociado prevalecer sobre o legislado*. A declaração do fim da contribuição sindical obrigatória também aparece como uma medida que visa ao enfraquecimento da organização sindical e dos próprios trabalhadores.²⁰⁴ A criação de novas modalidades de trabalho pela Reforma trabalhista, como o trabalho intermitente, acaba legitimando a existência de trabalhos precários para fazer frente ao desemprego. Assim, vale tudo para enfrentar o desemprego e expandir os lucros, inclusive legitimar e intensificar relações de trabalho precárias.

As afirmações precedentes são importantes na medida em que a política pública de educação profissional e tecnológica, embora carregue grandes potencialidades, não é capaz, por si só, de gerar mais empregos para o país, de modo que a EPT é apenas parte da solução, inserida em uma totalidade mais abrangente. Dito de outro modo, ainda que a expansão da educação profissional seja essencial para o aprimoramento dos postos de trabalho e das técnicas e tecnologias laborais, a ampliação de matrículas em EPT, por si só, não é capaz de gerar novos empregos.

²⁰⁴ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

Assim, a EPT será em parte ineficaz se não houver postos de trabalho suficientes que possam empregar essa mão de obra qualificada. De modo similar, a funcionalidade da EPT será restrita se houver uma enorme quantidade de trabalhos precários a serem ocupados pelos indivíduos qualificados.

No embate entre mudança e permanência, destacamos que a mudança ocupou mais espaço em relação à flexibilização das relações de trabalho e da criação de empregos desregulamentados, legitimados por alterações legislativas e viabilizados pela existência de novos tipos de contratos de trabalho.

3.8 - INVESTIDAS CONTRA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

Analisar os fatos e acontecimentos com alguma distância temporal nos garante mais segurança nos posicionamentos, dado a maior dificuldade que encontramos em tentar pegar o presente pela mão. Isso porque, muitos acontecimentos políticos costumam ter seus motivos e suas consequências clareados após um certo decurso temporal. Ainda que a atual análise que faremos nesse tópico não nos permita o conforto da observação temporal distanciada, a gravidade dos fatos recentes impõe a demarcação e uma reanálise de nosso contexto institucional frente às recentes mudanças no campo político.

A eleição de Bolsonaro à presidente da República foi acompanhada pelo crescimento da extrema direita no Congresso Nacional, criando uma nova composição no cenário político brasileiro, nas arenas do Legislativo e do Executivo, que podem alterar a disputa entre os diferentes projetos de educação para o Brasil. A pergunta que surge, nesse contexto, é sobre a capacidade de permanência institucional frente às investidas contra a educação pública. Os mecanismos políticos e institucionais de controle entre os Poderes serão colocados à prova no decorrer dos próximos anos, não sendo possível consolidar a certeza de que funcionarão a contento.

O governo Bolsonaro realizou várias investidas contra a educação – no campo simbólico e no campo concreto - em apenas um ano de mandato. No final de abril foi anunciado pelo segundo ministro da educação do governo, Weintraub, um corte no orçamento de quatro universidades federais. Posteriormente, o ministro da educação

estendeu o corte, de 30% do orçamento discricionário, a todas universidades federais. O valor equivale a R\$1,5 bilhão.²⁰⁵

Os Institutos Federais, instituição com maior oferta de educação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, sofreu um corte de R\$ 860,4 milhões.²⁰⁶ Considerando as demais áreas da educação que foram afetadas, como bolsas de pesquisa e ensino básico, o corte atinge um valor total de 5,84 bilhões de reais²⁰⁷. Ainda que o governo possa reverter os cortes na educação nos próximos meses – momento em que esta dissertação já terá sido finalizada – destacar o valor cortado inicialmente auxilia na compreensão do tipo de política que fundamenta a atuação do governo Bolsonaro. Sobre a EPT, especificamente, é possível fazer alguns apontamentos

O ministro Abraham Weintraub anunciou em outubro a criação do programa Novos Caminhos, que segundo o ministro, será responsável pela expansão da educação profissional e tecnológica no Brasil e, conseqüentemente, geração de novos empregos. De acordo com informações contidas no portal do Ministério da Educação e Cultura (MEC), o programa consiste em “um conjunto de ações para o fortalecimento da política de Educação Profissional e Tecnológica, em apoio às redes e instituições de ensino, no planejamento da oferta de cursos alinhada às demandas do setor produtivo e na incorporação das transformações produzidas pelos processos de inovação tecnológica.”.

Ainda de acordo com o portal do MEC, o Novos Caminhos tem como objetivo:

contribuir para o alcance da meta definida no Plano Plurianual 2020-2023, que é de elevar em 80% o total de matrículas em cursos técnicos e de qualificação profissional, alcançando 3,4 milhões de matrículas até 2023. Essa ampliação contribuirá para a inserção socioprodutiva de milhões jovens e trabalhadores e também para a alavancagem da produtividade e competitividade de diversos setores da economia.

Entre as ações previstas no programa está a atualização do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (portaria 1719 de 10/2019), a regularização de diplomas emitidos por instituições privadas de ensino superior a partir de 2016, bem como a criação de uma nova

²⁰⁵ BBC. “Os seis números que resumem os seis meses da Educação na gestão Bolsonaro” 30 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48699037>

²⁰⁶ O GLOBO: “Cortes no MEC afetam educação básica, anunciada como prioridade por Bolsonaro.” 06 de maio de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/cortes-no-mec-afetam-educacao-basica-anunciada-como-prioridade-por-bolsonaro-23646433>

²⁰⁷ No final de maio o governo reduziu o corte na educação de R\$ 5,8 bilhões para R\$ 4,25 bilhões.

regulamentação para a oferta de cursos técnicos por instituições privadas de ensino superior.²⁰⁸

Até o momento, com o pouco que se pode analisar a partir dos documentos disponíveis, não se encontra praticamente nenhuma inovação na política de EPT lançada pelo governo Bolsonaro, mas apenas uma utilização da institucionalidade da educação profissional construída nas últimas décadas, dando continuidade a esses mecanismos mediante a ampliação do número de matrículas. A afirmação pode ser corroborada ao observarmos que o programa utiliza a base normativa criada pelos governos anteriores para o seu funcionamento. Assim, para o desenvolvimento de suas ações, o programa novos caminhos faz referência aos Institutos Federais, à lei responsável por instituir o PRONATEC (Lei nº 12.513/2011), ao SISTEC, entre outras institucionalidades da EPT. O fato de as regulamentações terem sido feitas mediante portarias (portaria 1718/2019, portaria 1.719/2019, portaria 1720/2019) já indica a inexistência de novidades, do ponto de vista jurídico, no âmbito das políticas públicas de EPT, considerando que as portarias podem apenas regulamentar, mas não inovar no âmbito legislativo.

A afirmação precedente não é nenhum fato inédito, tendo em vista que nenhuma política pública inicia do zero, mas sempre a partir de uma materialidade institucional anteriormente posta, bem como a partir da capacidade burocrática do Estado. Entretanto, a afirmação do presidente Bolsonaro de que iria acabar com todo e qualquer resquício dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) parece não se sustentar, dada a noção – exposta detalhadamente no capítulo 4 – da mudança política e permanência institucional.

Uma das únicas inovações realizadas pelo programa seria a facilitação da oferta de EPT por instituições privadas de ensino superior (IPES)²⁰⁹, o que ainda parece muito abstrato se pensarmos em como essa noção afetará as políticas públicas de EPT. O objetivo de facilitar a oferta de EPT por IPES parece se harmonizar com o programa Future-se²¹⁰ anunciado pelo atual governo, que pretende aumentar a participação da iniciativa privada na

²⁰⁸ Observa-se que o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que define objetivos e estratégias específicas para a EPT (meta 10 e 11), não é citado em nenhum momento na apresentação do programa Novos Caminhos. Ainda que o PNE não impeça que os governos posteriores criem novos programas, a criação desse como política de Estado carrega a premissa, idealmente, de continuidade em relação às políticas públicas independentemente das alternâncias governamentais.

²⁰⁹ A inovação estaria na intensidade da participação das entidades privadas, mas não na participação em si, considerando que o PRONATEC já previa a oferta de cursos técnicos por essas instituições de ensino.

²¹⁰ Até o momento, e a despeito da elevada divulgação, o programa Future-se não foi entregue ao Congresso Nacional como projeto de lei (PL).

educação superior do Brasil. Entretanto, devemos observar que a ideia de ampliar a participação da iniciativa privada no ensino superior parece ocorrer paralelamente a um projeto de precarização das universidades públicas do país, com o corte de orçamentos, corte de bolsas de pesquisas, afora os demais ataques simbólicos que o governo efetuou em relação às universidades públicas. Se a política pública pode ser analisada, sinteticamente, como a construção de uma solução para determinado problema, o governo Bolsonaro parece agir de forma inversa, criando primeiro um problema – precarização das universidades federais – para depois apresentar uma solução já construída, qual seja, a ampliação do setor privado no ensino superior.²¹¹

A análise do pronunciamento do ministro da educação ao anunciar o lançamento do programa Novos Caminhos pode evidenciar alguns pontos relevantes dessa política:

A escola pode ensinar um ofício. Aí vem o preconceito desses 'intelectualóides' que acham que escola técnica não é boa porque ensina ofício. Tem que ser doutor. Está cheio de doutor sem emprego, mas é difícil ter um bom encanador passando fome ou na fila do Bolsa Família. É difícil um eletricista, um técnico bom, que não consegue se virar.

Ainda que seja evidente a necessidade de realizar um esforço para o reconhecimento da importância da educação profissional e tecnológica para o país, esse reconhecimento não pode ocorrer em consonância com a precarização das universidades públicas e a deslegitimação das pesquisas produzidas na academia. Desse modo, a educação profissional deve ser uma escolha e não um destino dos indivíduos. Isso porque, essa linha argumentativa do ministro parece obscurecer um outro argumento exposto pelo seu antecessor no ministério da educação que afirmava que “a universidade não é para todos, mas apenas para algumas pessoas”²¹²

Agir para o reconhecimento e valorização de formações que preparam para o trabalho manual e não apenas para o trabalho intelectual, considerando que ambos possuem extrema importância para o desenvolvimento da sociedade e satisfação das necessidades humanas, envolve medidas de elevação dos salários pagos por essas ocupações. Isso porque, além dos

²¹¹ Devemos destacar que a Constituição de 1988 prevê a existência da iniciativa privada na educação, em todos os âmbitos. Esse fato não parece apresentar necessariamente um problema para a educação em geral. As investidas contra a educação estariam, de outro modo, em precarizar as universidades federais para apresentar o setor privado como solução.

²¹² UOL. “Universidade “não é para todos”, mas “somente para algumas pessoas”, diz ministro da Educação”. 30 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/educacao/universidade-nao-e-para-todos-mas-somente-para-algumas-pessoas-diz-ministro-da-educacao/>

efeitos concretos decorrentes do aumento salarial, há expansão do valor simbólico dessas posições decorrentes de uma melhor remuneração aos indivíduos qualificados.

No geral, o programa Novos Caminhos parece conter poucas metas concretas e mais orientações abstratas. A definição de objetivos a serem alcançados sem a explicitação dos caminhos que serão trilhados, recursos que serão utilizados e processos e procedimentos que serão conjugados, torna frágil a obtenção de resultados concretos.

Sabe-se que essa ação política não ocorre no vazio, mas sim inserida em uma estrutural institucional própria, com arenas políticas, pontos de vetos e outras peculiaridades que condicionam a ação dos atores políticos e sociais. Entretanto, o que não se sabe é qual será a eficácia dessa materialidade institucional frente às investidas antidemocráticas que estão ocorrendo nos últimos tempos. A discussão que permeia essa problemática, relativa à permanência institucional e mudança política, será abordada mais detidamente no próximo capítulo.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

As diversas normatizações sobre as políticas públicas de EPT abordadas nesse capítulo possuem como pano de fundo comum a organização jurídica, estatal e política conferida pela Constituição da República de 1988. Assim, as disputas políticas e jurídicas travadas durante esses trinta e um anos em torno da educação profissional e tecnológica ocorreram a partir da materialidade institucional e das arenas políticas estipuladas pelo texto constitucional. Essa observação permite identificar uma base material específica que mediou os diferentes projetos de EPT construídos durante esses anos. Entretanto, o apontamento dessa base material não ignora as lutas políticas e sociais que ocorrem fora do ambiente estatal e influenciaram na concretização das políticas públicas.

Se a Constituição de 1988 demarcou a institucionalidade, bem como as arenas políticas e jurídicas, a LDB de 1996 demarcou as diretrizes, os princípios e a organização da educação no Brasil, estabelecendo os parâmetros nos quais iriam ocorrer as reformas e as disputas em torno de diferentes projetos de educação.

Um grande marco desse período analisado foi a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a instituição da Rede Federal, com a conseqüente criação de IFETs em todos os estados do Brasil e no Distrito Federal. Essa expansão dos Institutos tinha como objetivo não concentrar apenas no Sul e no Sudeste o desenvolvimento de

tecnologias e de capacidades produtivas, possibilitando a criação de uma educação de referência em outras áreas do Estado Brasileiro, como Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Essa expansão foi acompanhada por uma interiorização, de modo a não concentrar os Institutos apenas nas capitais do Brasil.

Ainda que os Institutos Federais possam oferecer EPT vinculadas às diferentes modalidades de ensino – da básica à superior – ofertando cursos básico propedêutico, graduação tecnólogo, licenciatura e mestrado profissional, os dados da Plataforma Nilo Peçanha evidenciam que de todos os cursos oferecidos pelos Institutos Federais, 55% são cursos técnicos, consolidando a identidade dos IFET's que não se confunde com as Universidades Tecnológicas. Além da lei 11.892/08 definir a obrigatoriedade de 50% de cursos técnicos pelos Institutos, também definiu a oferta de, no mínimo, 20% de cursos superiores de licenciatura, com o objetivo de intensificar a formação de professores para o ensino básico e para a educação profissional.

Também demarcamos a importância do PRONATEC para o EPT no Brasil, pois além de unir programas já existentes no âmbito da educação profissional, criou novas iniciativas que possibilitaram uma expansão no número de matrículas, como é o caso do Bolsa formação. A criação de mecanismos de participação social, instrumentos de articulação intra e intergovernamental e de procedimentos de monitoramento de implementação foram avanços importantes realizados pelo Programa tanto em termos de aprimoramento institucional como em relação à capacidade político relacional e capacidade técnico administrativa. O Programa, entretanto, não ficou livre de críticas em relação ao oferecimento de cursos de Formação Inicial e Continuada (160 horas) em detrimento dos cursos técnicos (800 horas).

Em relação à chave da permanência e mudança, os Institutos Federais demarcaram uma maior consolidação da sua institucionalidade se comparados ao PRONATEC. Isso porque, esse programa foi sendo esvaziado paulatinamente nos últimos anos do governo Dilma e durante o governo Temer. A partir de 2015, com a recessão econômica, houve um desaceleramento do PRONATEC em relação ao número de matrículas e ao investimento de recursos financeiros.²¹³ Entre 2018 e 2019, o número total de alunos atendidos pelo PRONATEC havia caído 58%.

²¹³ GOMES, Ana Valeska Amaral. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. O que podemos dizer sobre o PRONATEC? Câmara dos Deputados, agosto de 2016.

Assim, embora tenha tido avanços ao unir e articular diversas frentes da EPT no mesmo programa e ampliar o número de matrículas de EPT, o PRONATEC está sendo fragilizado em termos de permanência nos últimos quatro anos. Essa fragilização ocorreu, ao que parece, tanto por parte do governo que o lançou – se considerarmos o segundo mandato de Dilma - como em relação aos governos que sucederam sua criação.

A promulgação de dois Planos Nacionais de Educação durante esse período – PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024 – com um prazo de duração decenal representa o anseio de construir uma política de Estado para a educação. Em outras palavras, estabelecer objetivos para a educação brasileira que serão continuamente seguidos, independentemente do governo que eventualmente venha a tomar a frente do Estado. A ascensão de um novo governo que, na ânsia de colocar seu rótulo para a educação, acaba desconsiderando os avanços realizados pelos governos anteriores – como já observado - acaba criando um trajeto de descontinuidade para a educação brasileira. Ainda que haja uma materialidade institucional que permanece com as trocas governamentais, há sempre uma relação dialética entre estrutura institucional e agentes políticos, pois um não se movimenta sem o outro.

Assim, os agentes políticos e sociais irão agir a partir de uma materialidade institucional – arenas políticas, pontos de veto, instituições – e, ao mesmo tempo, a estrutura institucional, ainda que demarque limites e restrições aos indivíduos, só é colocada em movimento mediante a ação desses agentes políticos e sociais.

A relação entre mudança política e permanência institucional toma uma conformação específica no caso dos Institutos Federais, sendo possível verificar uma espécie de aproveitamento institucional. Isso porque os IFET's utilizaram-se da institucionalidade posta pelos CEFET's para, a partir dela, aprofundarem os seus arranjos e suas potencialidades em relação à EPT. A contradição entre permanência e mudança, nesse caso, possui como síntese o aproveitamento institucional. Essa discussão entre as alterações na dinâmica política e uma eventual permanência das instituições será realizada, com mais detalhamento, no próximo capítulo.

4 – MUDANÇA POLÍTICA E PERMANÊNCIA INSTITUCIONAL

Ainda que possamos apontar uma descontinuidade da educação marcada por diversas políticas públicas formuladas por diferentes governos e partidos políticos, é necessário sublinhar, como hipótese, um fator de permanência demarcado pelas estruturas institucionais criadas por tais políticas, e ainda, observar como muitas vezes as novas políticas públicas formuladas valeram-se da realidade institucional previamente existente para aprimorarem os arranjos desses programas.

Assim, o capítulo precedente se dividiu em vários tópicos que abordam diferentes leis, decretos e portarias. Esse fato nos permite visualizá-lo, ao menos, de duas maneiras: como projetos isolados de educação profissional que surgem com a ascensão de um novo governo; ou a partir da evolução e das adaptações realizadas pelos governos mediadas por uma materialidade institucional já existente.

A afirmação precedente não defende que os diferentes políticos e burocratas que estiveram à frente do Estado durante esses anos tinham uma mesma linha de atuação e estavam no mesmo campo ideológico. Em sentido diverso, pretendemos refletir sobre a seguinte hipótese: embora haja constantes alterações governamentais, há uma tendência de as estruturas legais permanecerem sobre o tempo? Como a atuação dos diversos políticos e burocratas é modelada a partir da materialidade institucional que estão inseridos?

A permanência que toda instituição almeja – ao consolidar-se enquanto estrutura com o decurso temporal – e a mudança que todo novo governo aspira, ao tentar inserir sua marca e concretizar seus projetos políticos, formam uma verdadeira contradição, que produziu diferentes sínteses ao longo da história do Brasil.

Essa mesma discussão está imbricada com o debate no campo jurídico sobre políticas de Estado e políticas de governo, pois o advento de um novo governo é quase sempre a composição de novos sujeitos políticos lidando com uma estrutura institucional herdada do passado. Assim, embora todo governo anseie que sua política se consolide como uma política de Estado, algumas políticas possuem a duração semelhante ao mandato de seus criadores, enquanto outras se perpetuam e passam a fazer parte dos planos de governo de diferentes espectros ideológicos.

Outra caracterização possível é colocar o debate sob o manto da conjuntura e da estrutura. Há sempre uma conjuntura política formada a cada governo, influenciada por fatores como crescimento econômico, taxa de desemprego, composição do governo, composição do Congresso Nacional. Entretanto, essa conjuntura nunca ocorre em um vazio, mas de outro modo, ocorre sempre em uma estrutura institucional própria, que amplia ou restringe os limites das ações políticas advindas de diferentes atores políticos e sociais. Novos atores políticos não significam, necessariamente, novas estruturas políticas, pois tais atores herdam a materialidade política que atuarão. Entretanto, essa tensão abre a possibilidade para que a conjuntura acabe se fixando na estrutura, de modo a alterá-la.

Podemos utilizar uma imagem para ilustrar essa ideia. Ainda que mudem as peças de um tabuleiro de xadrez, adicionando mais torres ou cavalos, o tabuleiro continua com o mesmo número de casas. Falar sobre institucionalidade é afirmar que o cavalo, dentro desse tabuleiro, poderá se mover apenas em L e não como o jogador quiser que ele se movimente.

Deve-se considerar que a conjuntura também é capaz de alterar relativamente a estrutura, de modo que parte do que é conjuntural pode se transformar em estrutural. A política de governo vira política de Estado, assim como fatores conjunturais, por vezes, viram fatores estruturais.

Promulgar uma Constituição que irá organizar as bases do Estado e estabelecer suas diretrizes de funcionamento – demandando para sua alteração um quórum de 3/5 com duas votações em cada Casa do Congresso Nacional - remete justamente ao anseio de garantir uma estrutura mínima para o Estado, para as instituições e para o funcionamento político, que não dependa totalmente dos eventuais sujeitos políticos que venham a tomar a frente, provisoriamente, do Estado Brasileiro.

Outra possibilidade de análise para essa relação é olhar para fora do Estado, ou seja, as disputas que ocorrem entre as classes sociais antagônicas que não ocupam, necessariamente, cargos e funções dentro da burocracia estatal. Ainda que a materialidade institucional do Estado atravesse essas disputas sociais, o papel das instituições, nesse caso, é de mediação e não de contraposição. As demandas de movimentos sociais ou de grandes empresários em face das políticas implementadas pelo Estado terá uma permeabilidade maior ou menor a depender do governo que está, momentaneamente, tomando a frente do Estado. De forma similar, a própria estrutura institucional e organizacional do Estado delimitará os modos pelos quais as demandas sociais entrarão na agenda governamental.

O atual apontamento é uma crítica, do próprio autor, sobre a relação entre mudança política e permanência institucional ser demasiadamente estatista, por considerar apenas as disputas que ocorrem no seio do Estado. De todo modo, a chave de mudança e permanência não perde sua relevância, pois esta permite inserir a categoria de movimento à análise político institucional, além de possibilitar – como se verá no parágrafo seguinte – a visualização de uma unidade contraditória entre campos aparentemente contrapostos.

Nesse sentido, a mudança política e a permanência institucional não devem ser visualizadas como pontos apartados e separados. De outro modo, devem ser observadas como uma unidade dialética, interagindo de forma recíproca. Quando a mudança política pretende se impor, há estruturas institucionais que limitam sua atuação na tentativa de preservar as instituições postas. Do mesmo modo, quando a permanência institucional pretende se consolidar, as ações do governo que objetivam uma mudança política atuam em sentido contrário.

4.1 – COMPREENDENDO AS INSTITUIÇÕES

Para elucidar a discussão, é válido fazermos algumas considerações sobre o que se entende por instituição. Douglas North elaborou um conceito muito replicado nas pesquisas institucionalistas, definindo-as como “as regras do jogo”, ou seja, os parâmetros que ditarão os espaços nos quais ocorrerão as disputas políticas e, também, como ocorrerão tais disputas.²¹⁴ Desse modo, as decisões coletivas podem ser compreendidas não como meras somas de interesses individuais, mas sim como forma de integração desses interesses.²¹⁵ Isso porque, os interesses individuais não se agregam de forma deslocada da estrutura jurídica e política, mas de outro modo, as instituições servem como mediadoras no processo de transformação de diversos interesses individuais em decisões coletivas. Para exemplificar esse ponto, Ellen Immergut considera a relação entre eleitores e políticas públicas, afirmando que:

se os eleitores pudessem expressar plena e livremente suas opiniões sobre cada política pública, o resultado seria, provavelmente, um caos de opiniões ao invés de um consenso com relação a essas políticas. Os procedimentos políticos [...] impõe limites ao processo político, que permitem as tomadas de decisão, mesmo onde não há um equilíbrio natural de preferências ²¹⁶

²¹⁴ NORTH, D. Apud BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

²¹⁵ BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

²¹⁶ IMMERGUT, E. Apud BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

As políticas públicas dificilmente são criadas do zero, tendo em vista que partem de uma estrutura institucional anteriormente posta, que ampliará ou restringirá suas chances de efetividade. Nas palavras de Bucci: “as concepções e os regramentos de cada estágio passam a ser o ponto de partida da fase ulterior”²¹⁷. Dessa maneira, o êxito de uma política pública é mediado pelas instituições jurídicas consolidadas na estrutura estatal.

O caráter de impessoalidade que as instituições ganham com o passar do tempo auxiliam nessa permanência institucional. Assim, a objetividade das instituições – que Bucci recupera de Santi Romano - faz com que essas não se confundam com as pessoas que as instituíram²¹⁸, pois as instituições possuem um caráter de permanência que transcende a existência dos seus criadores. Dito de outro modo, os idealizadores perecem, as instituições permanecem.

Entretanto, é importante enxergar essa dualidade entre permanência e mudança não de forma estática, mas de uma perspectiva dinâmica, inserindo a categoria de movimento à interação entre instituições e mudança política. Para utilizar a metáfora de Bourdieu, pensemos em uma foto tirada de uma partida de poker²¹⁹. A foto será capaz de captar apenas um instante da distribuição das fichas do jogo. Entretanto, a distribuição e redistribuição das fichas ocorreram antes da foto e continuam ocorrendo no decorrer da partida, após a foto. O mesmo pode ser dito em relação à interação entre instituições e ambiente político, de modo que devemos evitar tomar a ilustração momentânea como representação da totalidade dessas interações.

Seguindo essa lógica, podemos afirmar que determinada estrutura institucional, composta pelos mesmos arranjos, funcionará de forma diversa a depender do contexto político com o qual interage, bem como dos atores políticos e sociais que o compõe. A perspectiva de visualização deve ser relacional, considerando que ao mesmo tempo em que a instituição irá modelar os limites de atuação da ação política, a própria ação política será determinante para a efetividade da instituição. A relação, como se vê, não é unilateral, mas recíproca. Vale lembrar, ainda, que muitas vezes a ação política introduz reformas institucionais como modo de possibilitar maior eficácia aos seus projetos.

²¹⁷ BUCCI, M. P. D. Op. Cit

²¹⁸ BUCCI, M. P. D. Op. Cit.

²¹⁹ BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. 2ª ed. rev. Porto Alegre: Zouk, 2017

Dessa forma, mesmo com um caráter de permanência, as instituições possuem uma capacidade de alteração em decorrência das transformações do ambiente econômico e político, que não são indiferentes à materialidade institucional do Estado. Um fator que pode ser decisivo para a efetividade – ou inefetividade – das instituições diz respeito ao orçamento necessário para colocá-las em funcionamento. Se pensarmos na institucionalidade consolidada dos Institutos Federais, podemos afirmar que o corte de orçamento cria restrições que dificilmente são superáveis apenas pelo caráter de permanência da sua institucionalidade. Os indivíduos e a infraestrutura física, que permitem o funcionamento da instituição, são obstaculizados e impossibilitados por cortes em verbas à educação profissional. A materialidade institucional, embora externa ao indivíduo, necessita dele para o seu devido funcionamento.

A promulgação de uma nova LDB durante a ditadura militar, em 1971, é um exemplo disso, tendo em vista que o governo militar adaptou a base normativa educacional para consolidar as mudanças que aspirava à educação. O próprio ensino profissional compulsório, a partir do 2º grau, só foi viabilizado pelas alterações realizadas no âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Interessante observar que uma das causas – entre várias – do fracasso da educação profissional compulsória durante a ditadura militar refere-se ao fato de que o governo limitou-se à alteração legislativa e não acrescentou recursos materiais e imateriais - como infraestrutura escolar e preparação de professores de EPT – que viabilizassem o funcionamento da educação profissional. Em outras palavras, uma alteração legislativa, por si só, não é sinônimo de criação de laboratórios nas escolas e nem de preparação de professores sintonizados com as especificidades dessa modalidade educacional. Para informações mais detalhadas sobre a EPT nesse período, conferir o tópico 2.4 dessa dissertação.

A identificação do componente jurídico, inserido nessa discussão, está no fato de que essas estruturas despersonalizadas - que permeiam as decisões coletivas e as disputas políticas – são organizadas e consolidadas a partir de regras e procedimentos jurídicos.²²⁰ Nas palavras de Santi Romano: “o direito são as normas e o que põe as normas”.²²¹

²²⁰ BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

²²¹ ROMANO Apud BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013;

Um dos paradoxos estaria em conferir estabilidade e previsibilidade às instituições, mesmo considerando que essas interagem com um ambiente extremamente dinâmico, no qual o caráter de mudança está sempre presente. Assim, fatores como a periodicidade eleitoral, a mudança na coalizão dos partidos políticos, desaceleração (ou aceleração) do crescimento econômico, reorganização dos grupos de interesses, reformas constitucionais, ocorrência de desastres ambientais, entre outros, criam uma tensão dialética entre permanência institucional e mudança política.

Por esse motivo, é necessário que as estruturas legais, que permanecem no tempo, possuam alguma capacidade de mudança e adaptação, considerando as novas necessidades criadas em decorrência de rápidas alterações no campo econômico, social e político.²²²

Não é possível pensarmos essa estrutura institucional de forma isolada, mas é necessário a analisarmos na sua constante interação com o ambiente político, social e econômico, considerando que a intensidade das disputas e dos conflitos no campo social e político será determinante para a consolidação da permanência ou abertura às mudanças na materialidade institucional. Do mesmo modo que não pensamos a estrutura institucional desvinculada das disputas políticas e sociais, também não podemos enxergar os conflitos políticos de maneira isolada, como se esses não interagissem com uma materialidade institucional que delimitará e restringirá suas possibilidades de atuação. A política não ocorre solta no espaço, mas é um campo de disputa mediado pela materialidade institucional, pois os arranjos institucionais delimitam, em diferentes níveis, a ação política.

A adoção de uma perspectiva relacional permite que não caiamos na ingenuidade objetivista, que enxerga apenas a estrutura social e considera as ações humanas como meros reflexos automáticos da estrutura social. Assim, os indivíduos perdem subjetividade e viram espécie de autômatos, respondendo todos de forma semelhante aos contextos estruturais e institucionais. Do mesmo modo, não podemos cair em uma visão subjetivista, acreditando que a ação humana ocorre em um espaço vazio, desvinculado de qualquer tipo de estrutura política, social e institucional, que delimita e conforma suas atuações. Nesse pensamento, os homens são inteiramente livres, não possuindo nenhuma determinação externa à sua própria personalidade, e alçando como único patamar válido a ação humana, sem nenhuma interação ou restrição imposta pela estrutura com a qual interage. A perspectiva relacional nos permite compreender que a ação política constitui as instituições, bem como é por essas constituída.

²²² CLUNE, William H. Op. Cit.

Do mesmo modo, as instituições conformam a ação política, ao mesmo tempo que é conformada por essa ação.

4.2 – APORTES SOBRE A DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

A discussão realizada neste capítulo encontra eco na noção de *path dependence* (dependência da trajetória), a qual afirma que as decisões tomadas no momento que as instituições são formadas influenciam de maneira relevante no futuro funcionamento dessas, considerando o provável constrangimento criado pelas instituições que dificultaria eventuais mudanças em sua estrutura²²³. Assim, a dependência da trajetória é relevante para delimitar a direção e o desenvolvimento posterior das instituições e das políticas públicas. Decisões tomadas anteriormente não só afetam os resultados que ocorrerão posteriormente, como também, tendem a reforçar a direção inicialmente estabelecida na política pública. Para Pierson, levar em conta a dependência da trajetória é dar atenção às dinâmicas que reforçam (*self-reinforcing*) os arranjos institucionais anteriormente postos, como também compreender os *feedbacks* positivos que ocorrem no sistema político.²²⁴

Pierson aborda a importância de se analisar a dimensão temporal nos processos políticos, tendo como premissa a afirmação de que “a história importa” para uma melhor compreensão das políticas públicas e dos processos políticos subjacentes a estas. Assim, tece algumas críticas a uma construção teórica dos cientistas sociais realizadas de forma ahistórica, sem levar em conta a dimensão do tempo e do espaço no qual as ações se desenrolam. Essas análises podem ser comparadas com uma foto tirada de uma partida de poker. A foto é capaz de captar, como já dito, um momento específico da partida, de modo que o número de fichas em jogos e a sua distribuição eram diferentes antes e depois da foto. Inserir a dimensão histórica da política permitiria, segundo Pierson, captar as imagens em movimento.

Para realizar essa análise, Pierson introduz alguns conceitos subjacentes à noção de *path dependency*. O primeiro seria o conceito de *increasing returns*, que segundo o autor possui elevada importância porque: “apontam como os custos de mudar de uma alternativa

²²³ GAINS, F.; JOHN, P. C.; STOKER, G. Path dependency and the reform of english local government. Public Administration, v.83, n.1, p.25-45, 2005

²²⁴ PIERSON, P. Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press; 2004.

para outra irã, em certos contextos sociais, aumentar consideravelmente ao longo do tempo.” Isso porque, segundo o professor de Harvard: “cada passo dado em direção de um caminho particular produz consequências que tornarão esse caminho mais atraente na próxima rodada”²²⁵.

Assim, Pierson busca exemplificar a lógica subjacente ao *increasing returns* a partir de uma ilustração matemática:

Imagine uma grande urna que contém duas bolas, uma preta e uma vermelha. Remova uma bola e em seguida devolva-a à urna, acompanhado por uma bola adicional da mesma cor. Repita esse processo até a urna encher.²²⁶

Para refletirmos sobre a imagem, podemos afirmar que se inicialmente a urna contém uma bola vermelha e uma preta, há uma proporção de 50% de cada cor. Após a primeira escolha, se considerarmos a hipótese de que foi retirada uma bola vermelha, ao ser devolvida com outra da mesma cor, a urna já terá uma proporção de 66,6% de bolas vermelhas e 33,3% de bolas pretas. Como esse procedimento deve ser repetido até que a urna se encha, as primeiras decisões fornecerão um retorno crescente (ou feedback positivo) que será determinante para o desenrolar posterior do processo.

Entretanto, como não sabemos ao certo qual bola será retirada nas primeiras ações, é possível termos uma proporção de “99,9% de vermelhas ou 0,01% de vermelhas, ou qualquer coisa entre elas.”²²⁷

Segundo Pierson, esse processo é denominado pelos matemáticos de urna de Pólya, de modo que suas características derivam do fato de que

um elemento provável (ou obra do acaso) é combinado com uma regra de decisão que liga probabilidades atuais com os resultados de sequências (em parte aleatórias) anteriores (...). Cada passo ao longo de uma trajetória em particular produz resultados que tornam essa trajetória mais atraente na próxima rodada. Quando tais efeitos começam a acumular-se, eles geram um poderoso ciclo virtuoso (ou vicioso) de atividade autorreforçada.²²⁸

²²⁵ PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, 2000

²²⁶ PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, 2000

²²⁷ PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, 2000

²²⁸ PAVARINA, P. R. de J. P. (2016). Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política - Paul Pierson. *Idéias*, 6(2), 335-392

Desse modo, há inicialmente um elemento aleatório que irá se combinar com probabilidades, reforçando e acumulando o caminho para determinada direção e, conseqüentemente, criando uma maior probabilidade de alcançar determinados resultados em detrimento de outros. Entretanto, esses resultados só se tornam mais ou menos prováveis depois que as primeiras ações foram tomadas e reforçadas.

Devemos anotar a ressalva de que discutir dependência da trajetória nos Estados Unidos – local em que a teoria foi criada – possui evidentes diferenças com o Brasil, considerando que o Estado norte americano possui uma mesma Constituição desde a sua fundação. O sistema *common law* adotado pelos EUA, que possibilita que parte das mudanças ocorram a partir de novas interpretações do Poder Judiciário, também demarca essas diferenças com o sistema *civil law* adotado no Brasil. A posição que o Brasil ocupa na divisão internacional do trabalho, enquanto economia periférica e subdesenvolvida, produz reflexos diretos sobre as políticas públicas que por aqui serão elaboradas e implementadas. Entretanto, levando em consideração essas diferenças, podemos encontrar pontos de contato nessa teoria que nos permite analisar, ainda que brevemente, como ocorre a relação entre permanência institucional e mudança política relacionado às políticas públicas de EPT no Brasil.

4.3 – MUDANÇA E PERMANÊNCIA NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Feitas as considerações sobre o pano de fundo que envolve a discussão, podemos adentrar à análise das políticas de educação profissional a partir dessa problemática. Os Institutos Federais, que de algum modo se valeram da institucionalidade já consolidada dos CEFETs para a edificação de uma nova institucionalidade, são um exemplo evidente dessas adaptações institucionais, atravessadas por permanências institucionais e mudanças políticas. Se considerarmos a afirmação de Pierson, de que as primeiras decisões na criação da instituição tendem a ser reforçadas ao longo do tempo, podemos afirmar que a criação das 19 Escolas de Aprendizes e Artífices (EAA) pelo presidente Nilo Peçanha, em 1909, demarca o início da institucionalidade do que hoje conhecemos como Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. O próprio fato de os Institutos Federais estarem presentes em todos os estados da Federação encontram sintonia com a criação das EAAs em todos os estados que o Brasil possuía à época do surgimento dessas escolas.

Embora a Escola de Aprendizes e Artífices tenha possuído vários nomes ao longo desses mais de 100 anos - liceus industriais, escolas industriais e técnicas, escolas técnicas federais – pode-se afirmar que a alternância na nomenclatura não foi suficiente para apagar alguns traços institucionais criados em 1909. A própria responsabilidade da União por esses estabelecimentos estava presente tanto em 1909, como continua presente hoje, tendo em vista que a União é o ente federativo responsável pela Rede Federal, ainda que consideremos todas as mudanças ocorridas nesse período.

De acordo com Wollinger, a permanência da institucionalidade da Rede Federal pode ser identificada, apesar das alterações ao longo de mais de 100 anos, mediante: I) a oferta de formação laboral a partir de profissões e ocupações; II) estruturas físicas, incluindo laboratórios e oficinas; III) doutrinas educacionais que se consolidam na formação de novos docentes e são incorporadas à EPT. O dispositivo legal (artigo 8º da Lei 11.892/08) que determina que 50% das vagas serão ofertadas na modalidade de educação profissional técnica de nível médio garante que a institucionalidade dos IFETs mantenha a sua identidade enquanto “instituição para formação de trabalhadores.”²²⁹

Fixando o olhar nos últimos dez anos, a institucionalidade dos Institutos Federais parece ter se consolidado no tempo, deixando de ser uma política de governo e tornando-se política de Estado, considerando que a existência e funcionamento dos IFETs transcendem o governo que o criou. Embora os Institutos tenham sido criados em 2008, a partir da lei 11.892, os governos que o sucederam continuaram se valendo de suas potencialidades. O governo Dilma prosseguiu com a expansão da Rede Federal e o governo Temer, embora não tenha dado prosseguimento à política de expansão, continuou registrando números elevados de matrículas em EPT provenientes dos IFETs. Os dados retirados da Plataforma Nilo Peçanha, expostos no tópico 3.3.2, demonstram que os IFETs foram responsáveis por um número elevado de matrículas em EPT em 2018.

Importante observar, da perspectiva jurídica, que a consolidação dos Institutos como política de Estado ocorreu a partir de uma legislação infraconstitucional, não sendo necessário que essa política estivesse presente na Constituição para garantir seu caráter de permanência. Ainda que a rigidez da Constituição e a dificuldade de aprovação de emendas (3/5 em dois turnos de votação) crie algum freio para os ímpetos de mudança, esse procedimento legislativo não é suficiente para a consolidação de políticas públicas no tempo.

²²⁹ Apontamentos feitos pelo Professor Paulo Wollinger em e-mails trocados no decorrer de 2019.

Em outras palavras, a criação de uma política de Estado envolve muitos outros fatores que não se limitam à inserção da política no texto constitucional.

O PRONATEC é outro exemplo desse proveito institucional, tendo em vista que o referido programa articulou as diversas iniciativas existentes no âmbito de educação profissional, aproveitando da estrutura, por exemplo, dos Institutos Federais, e inovando ao sistematizar as demandas de EPT no país e aprofundar a democratização do acesso a essa modalidade educacional, inclusive com a criação de novas iniciativas que se integraram às ações preexistentes, como é o caso do Bolsa Formação.

Desse modo, o PRONATEC aproveitou a estrutura institucional dos Serviços Nacionais de Aprendizagem do Sistema S, da Rede Federal, da Rede estadual de escolas técnicas e até das instituições privadas de ensino superior e ensino técnico cadastradas no SISTEC. Em outras palavras, a mudança efetuada pelo PRONATEC ocorreu a partir do aproveitamento das instituições de EPT já consolidadas anteriormente.

Entretanto, o caráter de permanência da institucionalidade do PRONATEC é reduzido se comparado ao da Rede Federal, considerando que aquele programa foi desacelerado nos últimos cinco anos. Embora tenha ampliado o número de matrículas entre 2011 e 2014, a partir de 2015, houve um esvaziamento do PRONATEC em relação ao número de matrículas e aos recursos investidos.²³⁰ Com o início do governo Temer, também ocorreu uma redução de investimentos no programa. Essa falta de permanência da institucionalidade do PRONATEC pode ser explicada por, no mínimo, três hipóteses: a) o fato de que o governo que o criou não teve tempo para finalizar a implementação dessa política e consolidar sua institucionalidade, em vista do processo de *impeachment* de 2016; b) as avaliações negativas feitas em relação ao PRONATEC no que se refere à baixa empregabilidade e uma taxa considerável de evasão dos cursos oferecidos²³¹, fato que desencorajaria os governos posteriores a prosseguir com o programa; c) existência de gargalos jurídico-institucionais que dificultaram a efetividade da política pública

O PRONATEC, por outro lado, promoveu um controle centralizado ao mesmo tempo que incentivou a autonomia das redes estaduais, instituições privadas e Rede Federal de EPT.

²³⁰ GOMES, Ana Valeska Amaral. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. O que podemos dizer sobre o PRONATEC? Câmara dos Deputados, agosto de 2016.

²³¹ GOMES, Ana Valeska Amaral. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. O que podemos dizer sobre o PRONATEC? Câmara dos Deputados, agosto de 2016.

A centralização do controle da EPT estaria na focalização das demandas de educação profissional pelo SETEC/MEC, responsável por coordenar tais ações, bem como pelo registro das matrículas pelo Sistec. A autonomia estaria em conferir às instituições privadas, redes estaduais de EPT, Rede Federal, Sistema S, e demais instituições, a possibilidade de gerir as matrículas e os cursos de educação profissional. O próprio fato de a fiscalização das redes privadas ser realizada pelo Instituto Federal da região que está localizada a instituição privada demonstra uma descentralização dessas ações e um fortalecimento da autonomia dos Institutos. Essa relação entre direção centralizada e ação autônoma é apontada por Teubner como o problema central da política pública.²³²

A indicação de dirigentes da Rede Federal – com ampla experiência na política educacional em discussão – para cargos na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)²³³ aponta para um aproveitamento da experiência acumulada pelos indivíduos que ocuparam posições dentro das instituições de EPT, como é o caso dos Institutos Federais. Assim, observamos um aproveitamento não apenas da estrutura institucional, mas também da experiência acumulada em política educacional em virtude de posições ocupadas dentro dessas instituições.

A elaboração de um Plano Nacional de Educação, estabelecendo metas para a educação que o Estado deve seguir, independentemente das alternâncias governamentais, parece justamente uma forma de frear ou amenizar a intensidade do que chamamos de mudança política. Para utilizar um vocabulário jurídico, elaborar uma política de Estado é justamente possibilitar que a permanência não seja só institucional, mas também em relação aos projetos políticos trilhados e perseguidos. Como sabemos que mudanças estruturais costumam demandar um longo período temporal, demarcar a existência de uma política de Estado para a educação, que será seguida a despeito do governo que estiver a frente do Estado, é uma estratégia de consolidação de um projeto de educação a médio prazo.

Entretanto, deve-se apontar que embora haja grande mérito na elaboração do PNE – e a forma como ele foi elaborado, a partir de uma intensa mobilização da sociedade civil e de educadores – os resultados até o momento, em 2019, são insatisfatórios. Transcorridos

²³² TEUBNER Apud CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. Working Paper No. 6, Review of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison, May 1993.

²³³ CASSIOLATO, M; GARCIA, R. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

mais de 5 anos de existência do PNE 2014-2024, as metas sobre educação profissional e tecnológica – meta 10 e 11 – estão longe de serem atingidas. Talvez seja possível intensificarmos a nossa imaginação institucional para pensarmos em mecanismos jurídicos que vinculem, de algum modo, os governos aos objetivos traçados por uma política de Estado como o PNE. Assim, possibilitar que uma política de Estado não seja considerada “de Estado” apenas pelo governo que a criou.

5 - INTERSECÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E TRABALHO: PRESSUPOSTOS DA EPT

5.1 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A importância de compreender o trabalho e a sua organização atual, em uma dissertação que tem como objeto de pesquisa as políticas públicas de educação profissional e tecnológica, justifica-se pela compreensão de que as várias dimensões que envolvem a vida humana – educação, trabalho, políticas públicas, cultura, instituições, mundo do trabalho, direito, economia – não ocorrem de forma isolada na sociedade, mas em outro sentido, estão inter-relacionadas e possuem uma interação que resulta em determinações recíprocas entre si.

Em outras palavras, falar sobre educação profissional é falar, também, sobre as transformações ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas que influenciaram, inclusive, na concepção que temos de EPT, e ainda, nas demandas do setor produtivo para que a educação profissional qualifique uma força de trabalho que esteja sintonizada com o mundo do trabalho no qual essa força atuará. Assim, a própria educação profissional se reveste de diferentes formas e objetivos a partir das mudanças ocorridas na organização do trabalho, bem como através da inserção de novas tecnologias no mundo da produção. Entretanto, essa determinação não ocorre de forma unilateral, de modo que ao mesmo tempo que a EPT é constituída pela organização do trabalho ela também a constitui.

Se as políticas públicas de EPT possuem como pressupostos a educação e o trabalho, é necessária a compreensão desses conceitos para visualizarmos, de forma mais precisa, a própria educação profissional. Entretanto, não basta a compreensão do trabalho tão somente na sua dimensão abstrata, mas se torna relevante o entendimento da sua materialidade, considerando que o trabalho se reveste de diferentes formas, de acordo com o seu modo de organização, como também a depender do modo de produção em que está inserido.

Assim, faremos uma breve exposição, nesse tópico, das diferentes formas de organização do trabalho – a partir do fordismo – para, posteriormente, focarmos no modo pela qual o trabalho se organiza atualmente. A partir dessa descrição, poderemos compreender como uma nova organização do trabalho demanda, também, um novo perfil de trabalhador. Em um segundo momento, abordaremos a educação e o trabalho como

especificidades humanas, que possibilitam a transformação do mundo natural em mundo cultural. Após essa justificativa, passemos à análise da organização do trabalho e suas alterações.

5.2- FORDISMO E TAYLORISMO: ESTEIRA DE PRODUÇÃO E CONTROLE RÍGIDO ENTRE TEMPO E MOVIMENTO

De acordo com Ricardo Antunes, o século XX teve um caráter predominantemente fordista e taylorista. Ambas formas de organização buscavam controlar o processo de trabalho com o anseio de ampliar a produção, e embora Ford tenha adotado princípios de Taylor no próprio fordismo, podemos apontar que há especificidades em cada tipo de organização laboral.

O fordismo tinha como premissa uma separação rígida entre elaboração e execução e buscava a consolidação de uma produção em massa e em série. Para tanto, estabeleceu no interior das fábricas mecanismos como a linha de montagem,²³⁴ mais especificamente, a inserção de uma esteira rolante, que possibilitava que o trabalho chegasse ao trabalhador em uma posição fixa. Com a estipulação de um movimento fixo, que abarcava uma pequena parcela do processo produtivo, era possível maximizar a quantidade de mercadorias produzidas em um menor período de tempo.

Dessa maneira, havia uma fragmentação das funções do trabalhador, de modo a instituir a realização de movimentos mecânicos no processo de produção.²³⁵ Em outras palavras, os veículos eram produzidos mediante diferentes etapas, de modo que cada trabalhador era responsável por apenas uma etapa do processo de produção. Também havia uma maior homogeneidade nas mercadorias produzidas, gerando uma menor possibilidade de escolha dos consumidores em relação aos produtos disponíveis para consumo, fator ilustrado pela produção em massa do veículo Ford modelo T.

Havia uma rígida separação entre trabalho intelectual e trabalho manual nesse modo de organização laboral, pois como os trabalhadores deviam realizar movimentos mecânicos e fragmentados, não havia a necessidade de uma maior abstração para que visualizassem a completude do processo produtivo. Essa organização tornava desnecessária a contratação de trabalhadores qualificados, o que permitia uma grande rotatividade entre os empregados da Ford, considerando que quanto menos qualificado for o trabalho desenvolvido, maior é a

²³⁴ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

²³⁵ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

possibilidade de substituição da força de trabalho. O seu inverso é verdadeiro, ou seja, quanto mais qualificada a força de trabalho, mais difícil se torna a sua substituição.

O aumento de salários realizado por Ford tinha uma íntima relação com o sistema produtivo, pois o aumento da produção só é eficiente se houver consumidores financeiramente habilitados para suprir a expansão produtiva. Dito de outro modo, mais produtos demandam mais consumidores.

O taylorismo, por sua vez, buscava uma eficiência na produção a partir do estabelecimento de uma fórmula que conjugasse tempo e movimento. Dessa maneira, Taylor procurava controlar – a partir da gerência científica – tanto os movimentos dos trabalhadores quanto o tempo utilizado para a execução de cada movimento.²³⁶

Esse modo de organização laboral tem como premissa um intenso controle do processo de trabalho, a partir da capacidade de pré-planejar e pré-calcular todos os elementos que constituem o processo produtivo. Esse controle envolve, também, a expropriação do saber do trabalhador em favor da gerência. Isso porque, a expropriação do saber amplia o controle sobre o processo de trabalho e diminui o poder de barganha dos trabalhadores.²³⁷ O trabalhador não precisará ter a capacidade de concepção ou planejamento do trabalho, mas tão somente, deverá executar determinados movimentos em um tempo determinado.

Sobre a separação rígida entre elaboração e execução, Taylor afirmava que, na maioria dos casos: “um tipo de homem é necessário para planejar e outro tipo diferente para executar o trabalho”.²³⁸ Para os trabalhadores que apenas executam – e não planejam o trabalho – era necessário uma gerência, um controle rígido entre movimento e tempo – o tempo gasto para a execução de cada movimento no processo de trabalho. Essa gerência sobre o trabalho permitiria uma ampliação na eficiência da produção, bem como evitaria que os trabalhadores desperdiçassem tempo com atividades alheias à produção.

²³⁶ ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008P. 25

²³⁷ RIBEIRO, Andressa de Freitas. Taylorismo, Fordismo e Toyotismo. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 35, 2015

²³⁸ TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1987. p. 37.

5.3 – TOYOTISMO: DIMINUIÇÃO DO ESTOQUE E CONTROLE DE QUALIDADE

Com a crise econômica de 1970 ocorre uma reestruturação produtiva global, denominado por Antunes como a constituição da acumulação flexível, e conseqüentemente, há uma reorganização do trabalho, estabelecendo outros parâmetros para o setor produtivo. Esses parâmetros são estabelecidos em sua maioria pelo Toyotismo²³⁹. O modelo referido diferencia-se da produção de massa e em série do fordismo/taylorismo, pois o toyotismo estabelece uma produção vinculada à demanda, possuindo uma quantidade reduzida de estoque.

De acordo com Antunes, no toyotismo há uma maior dependência do trabalho em equipe, com uma multiplicidade de funções, rompendo com o caráter fragmentário e parcelar encontrado no fordismo. Há também uma estruturação em um “processo produtivo flexível, que possibilita ao trabalhador operar simultaneamente várias máquinas, diferentemente da relação homem-máquina na qual se baseava o taylorismo/fordismo”²⁴⁰ Outra criação desse modelo foi os círculos de controle de qualidade, buscando melhorar a produtividade das empresas e possibilitando a apropriação do saber fazer intelectual e cognitivo. Interessante notar que o fordismo, ao vincular os trabalhadores a pontos específicos do setor de produção, desconsiderava esse saber fazer intelectual da força de trabalho. Outra diferenciação do toyotismo para o fordismo também é essencial para melhor compreensão da questão discutida:

as empresas do complexo produtivo toyotista têm uma estrutura horizontalizada, ao contrário da verticalidade fordista. Enquanto na fábrica fordista aproximadamente 75% da produção era realizada no seu interior, a fábrica toyotista é responsável por apenas 25%, e a terceirização/subcontratação passa a ser central na estratégia patronal. Essa horizontalização se estende às subcontratadas, às firmas “terceirizadas”, acarretando a expansão dos métodos e procedimentos para toda a rede de subcontratação. Tal tendência vem se intensificando ainda mais nos dias atuais, quando a empresa flexível defende e implementa a terceirização não só das atividades-meio, como também das atividades-fim.²⁴¹

O trecho destacado acima demonstra como a terceirização se torna uma estratégia central no modo de produção toyotista, pois se apenas 25% da produção será realizada no interior dessas fábricas, será necessário a contratação de outras fábricas ou empregados que

²³⁹ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

²⁴⁰ ANTUNES, Ricardo. Op. Cit. pag. 155

²⁴¹ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

possam produzir os objetos complementares e adicionais à mercadoria. O direito desempenha um papel importante ao legitimar e possibilitar, juridicamente, a contratação de diferentes formas de trabalho, ainda que tais formas sejam mais prejudiciais aos trabalhadores. Assim, essas novas formas são legitimadas por diferentes contratos de trabalho, como contratos intermitentes, contrato de zero hora, contratos de terceirização, entre outros.

Essa discussão se torna pertinente ao observarmos que os trabalhadores qualificados pela educação profissional, ao iniciarem um emprego, sempre terão um contrato de trabalho como mediador dessa relação, que estabelecerá as especificidades da atividade desenvolvida. A permissão da terceirização sem maiores restrições, possibilitando inclusive a terceirização de atividades-fim, pode ser uma forma de legitimação jurídica de uma condição mais precária de trabalho.

Segundo Antunes, há uma íntima ligação entre terceirização e precarização. A afirmação é corroborada por alguns dados que o autor apresenta. Há uma diferença em relação ao pagamento, considerando que os salários dos terceirizados costumam ser menores que os salários dos efetivos. Na indústria petroquímica, os terceirizados ganham 52% dos salários dos efetivos. No setor bancário, os salários dos trabalhadores terceirizados – vinculados ao telemarketing – representam 44% dos salários dos bancários. Na indústria petrolífera, os trabalhadores terceirizados ganham 46% do salário dos empregados contratados diretamente.²⁴²

Além disso, os terceirizados possuem mais horas de trabalhos, recebem um valor menor de horas extras, recebem menos auxílios e benefícios e, principalmente, estão expostos a mais riscos, considerando que são os que possuem mais acidentes de trabalho.²⁴³

O Toyotismo também possui como características: a) produção diretamente vinculada à demanda; b) valorização do trabalho em equipe e da multivariada de funções, enfraquecendo o caráter parcelar do fordismo; c) efetivação da produção no menor tempo possível; d) criação de círculos de controle de qualidade (CCQ), permitindo a apropriação do saber fazer dos trabalhadores.²⁴⁴

²⁴² ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

²⁴³ ANTUNES, Ricardo. Op. Cit.

²⁴⁴ ANTUNES, Ricardo. Op. Cit.

5.4 – A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UM BREVE RETRATO

No Brasil, há uma simbiose dessas formas de organização do trabalho, com elementos herdados do fordismo, padrões produtivos inspirados no toyotismo (círculo de controle de qualidade) e outras formas de controle do trabalho, padronização de atividades e redução do tempo das operações. A inserção e intensificação de sistema de metas e resultados também está presente em alguns setores, como na metalúrgica.

A presença de características taylorista e fordista pode ser evidenciada claramente em determinados setores, como na agroindústria. Os resultados da pesquisa realizada em uma das maiores produtoras do mundo de carne de frango, em Toledo-PR, com 6.5000 funcionários, são eloquentes. Há uma esteira que conduz, entre os empregados, o produto a ser desossado. Assim, “o ritmo do trabalho é variável, mas a média de movimentos realizados para se desossar uma perna de frango (coxa mais sobrecoxa) é de 18 movimentos em 15 segundos.”²⁴⁵ O ambiente permanece em uma temperatura entre 10 e 12 graus, possuindo uma umidade e um barulho intensos, “assim como o cheiro forte peculiar nesse tipo de atividade.”

O depoimento de trabalhadores e trabalhadoras ilustra a intensidade que é imposta no ambiente de produção:

No começo eram 25 segundos [o tempo exigido], agora são 20 segundos [...]. A [velocidade da] esteira aumentou, o mínimo é 19 segundos, mas a gente ainda não consegue [...]. (M. S., 27 anos, há 9 meses na empresa)²⁴⁶

Pela descrição realizada, é possível visualizar tanto a característica fordista, na inserção de uma esteira na produção, quanto traços tayloristas, em virtude do controle dos movimentos dos trabalhadores e do tempo utilizado para a execução de cada movimento. Os planos de metas e os círculos de controle de qualidade são de inspiração toyotista. Alguns desses elementos também estão presentes no setor metalúrgico e no setor de serviços.

No setor de serviços, identifica-se traços do taylorismo e do toyotismo nas empresas de *call center*. Em pesquisa realizada na matriz da empresa Atento, de telemarketing, em Campinas, algumas características ficam evidentes. Para se ter uma ideia do crescimento

²⁴⁵ ANTUNES, Ricardo. Op. Cit.

²⁴⁶ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

desse setor, em 1999 a empresa contava com 1.000 funcionários, número que subiu para 29.434 em 2003 e chegou a 84.131 em 2013, sendo que mais de 70% é composto por mulheres, perfil predominante no telemarketing.

O controle de trabalho é feito por uma supervisora, que exige “um aumento de produtividade por meio do controle do tempo médio operacional (TMO) ou tempo médio de atendimento (TMA) das teleoperadoras”. Há um tempo médio de 29 segundos para passar as informações, denominado de TMO (tempo médio operacional), como forma de maximizar a quantidade de atendimento realizados por cada trabalhador (a). Algumas empresas de *call center* chegam a padronizar o diálogo realizado, bem como a entonação da voz utilizada pelas operadoras.²⁴⁷

Como parece intuitivo, as alterações que permeiam o mundo do trabalho demandam, também, alterações na força do trabalho que atuará nesse ambiente. A inserção da robótica e da automação na indústria demanda uma força de trabalho mais qualificada, pois muitas vezes os trabalhadores não transformarão diretamente matérias primas em mercadorias, mas sim, supervisionarão as máquinas e robôs que produzem tais produtos, realizando os ajustes e reparos necessários em tais máquinas computadorizadas.²⁴⁸

A inserção de novas tecnologias na indústria manufatureira, como se vê, demanda uma força de trabalho qualificada para manusear essas tecnologias. Entretanto, conforme aponta Antunes, seria equivocado falar no desaparecimento da força de trabalho humano, considerando que as máquinas e os robôs não são assalariados e muito menos consumidores, de tal modo que estariam impossibilitados de absorverem as mercadorias produzidas pela própria indústria ou pagarem pela prestação de serviços²⁴⁹. Não há estabilidade em um sistema que aumente a produção e diminua a capacidade de consumo. Entretanto, ao mesmo tempo em que há uma demanda de força de trabalho mais qualificada – que seja capaz de manusear as novas tecnologias – também há uma tendência, segundo Antunes, de precarização do trabalho.

Outros postos de trabalhos também surgiram e expandiram-se, de modo que a figura do operário que realiza um trabalho meramente manual já não dá conta da complexidade dos

²⁴⁷ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 148

²⁴⁸ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

²⁴⁹ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

diferentes cargos e funções exercidos dentro de uma indústria²⁵⁰. Assim, surgiram postos que demandam uma maior qualificação, como a “figura do operador vigilante, do técnico de manutenção, do programador, do controlador de qualidade, do técnico da divisão de pesquisa, do engenheiro encarregado da gestão da produção”.

A despeito do surgimento de novos postos de trabalho, demandando um perfil de trabalhador dinâmico e capaz de operar com diferentes tecnologias, é necessário afirmar a permanência de empregos com fortes traços tayloristas e fordistas em setores como a agroindústria e *call center*. O surgimento do toyotismo, entretanto, não deixou de reproduzir condições de exploração e precarização de trabalho.

5.5. ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO: A EXPANSÃO DO SETOR DE SERVIÇOS

Nas últimas décadas ocorreram algumas importantes transformações no mundo do trabalho, com uma diminuição do número de trabalhadores industriais e um aumento considerável no setor de serviços. Essa mudança pode ser visualizada de forma evidente no nosso cotidiano. Em uma breve caminhada pelo centro das capitais brasileiras, durante a semana, podemos observar muitas pessoas de bicicleta, moto ou patinete carregando nas costas uma bolsa verde, laranja ou vermelha. São empregados “autônomos” dos aplicativos Ifood, Rappi e Uber Eats se deslocando para entregarem refeições. Essas refeições, por sua vez, são preparadas em restaurantes, os quais possuem cozinheiros, chapeiros, garçons, enfim, os mais variados prestadores de serviços. Se observarmos o trânsito, há uma grande quantidade de carros dirigidos por motoristas de Uber, 99, Cabify, transportando passageiros por diferentes regiões da cidade.

Para além da nossa observação casual, Ricardo Antunes aponta – com base em dados empíricos – que nas últimas décadas houve uma diminuição dos trabalhadores da indústria manufatureira e, de outro lado, uma grande expansão do setor de serviços, que 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, de divertimento, da saúde, (...)”²⁵¹. Essa tendência é fruto, entre outros fatores, da revolução tecnológica, do avanço da automação e da robótica. Mais atualmente, podemos destacar a

²⁵⁰ ANTUNES, Ricardo. Op. Cit.

²⁵¹ ANUNZIATO Apud ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 51

criação de vários aplicativos que prestam os mais variados serviços a partir da contratação de trabalhadores denominados autônomos.

Embora essa expansão do setor terciário ocorra primeiramente nos países de economia central, a partir da década de 50 é possível observar um aumento desse setor no Brasil. Se em 1950 o setor terciário era responsável por 49,8% do PIB, esse número sobe para 56,7% em 1983²⁵². No mesmo sentido, em 1950 o setor terciário era responsável por 26,4% dos empregos no país, porcentagem que em 1990 subiu para 54,5%²⁵³. Em 2019, o setor terciário é responsável por 70% dos empregos no Brasil.

Segundo aponta Ricardo Antunes:

Entre 1980 e 2008, o setor de serviços “cresceu o seu peso relativo em 30,6%, respondendo atualmente por dois terços de toda a produção nacional, enquanto os setores primário e secundário perderam 44,9% e 27,7%, respectivamente, de suas participações relativas no PIB.”²⁵⁴

Aqui podemos observar que essa transformação no perfil do mercado de trabalho no Brasil – diminuição da indústria manufatureira e aumento do setor de serviços – reflete diretamente no tipo de cursos que serão oferecidos, pela EPT, para a qualificação da força de trabalho no país. Ou seja, não será efetivo um aumento dos cursos de especialização em manufatura se a realidade de empregos está concentrada no setor terciário.

Essa expansão do setor de serviços, marcada pelo crescimento de empresas de *call center* e telemarketing, reconfigurou a classe trabalhadora no Brasil, denominada como infoproletariado ou cibertariado.²⁵⁵ A ascensão de aplicativos que afirmam servir como mediadores entre trabalhador e demanda – tais como Uber, Rappi, Ifood – também constituem uma presença relevante na reorganização do trabalho.

Para melhor compreensão desse quadro, faremos algumas considerações sobre o novo tipo de trabalho que emerge com a ascensão desses aplicativos. Há um aumento da noção de “empreendedores”, uma espécie de “proletários de si mesmos” que fazem parte de

²⁵² IBGE. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

²⁵³ IBGE. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

²⁵⁴ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

²⁵⁵ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

um trabalho desregulamentado, arcando com todos os riscos que envolvem sua atividade, bem como com os custos de seguridade.²⁵⁶ Nas palavras de Antunes:

A Uber é outro exemplo mais do que emblemático: trabalhadores e trabalhadoras com seus automóveis, isto é, com seus instrumentos de trabalho, arcam com suas despesas de seguridade, com os gastos de manutenção dos veículos, de alimentação, limpeza etc., enquanto o “aplicativo” – na verdade, uma empresa privada global de assalariamento disfarçado sob a forma de trabalho desregulamentado – apropria-se do maisvaler gerado pelo serviço dos motoristas, sem preocupações com deveres trabalhistas historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

Essa tendência surge, paralelamente, ao que se denomina de subproletarização do trabalho, ou seja, “formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, vinculados à economia informal”²⁵⁷. Essa crescente desregulamentação das condições de trabalho e o enfraquecimento dos sindicatos acabam criando uma relação laboral cada vez mais individualizada, em que o empregado já não tem necessariamente uma relação contratual de trabalho, mas em outro sentido, é um “empreendedor” de seu próprio negócio, sendo que as plataformas e os aplicativos, em tese, apenas facilitam que esses empreendedores encontrem suas demandas. A reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) foi essencial para a difusão desses empregos, criando novos tipos de contratos de trabalho que legitimam juridicamente essas relações laborais.

No contexto atual, em que o Brasil possui 13% de desemprego, esses aplicativos acabam absorvendo parte considerável da força de trabalho não empregada, fato que amplia o trabalho desregulamentado. Altos índices de desemprego também criam uma pressão para que os indivíduos aceitem trabalhos em condições mais precárias e aumentam o poder de barganha dos empregadores. Se a força de trabalho pode ser barateada, há uma diminuição dos gastos do empregador e, conseqüentemente, um aumento da taxa de lucro.

Se pensarmos em um dos objetivos da EPT, que diz respeito à qualificação, podemos colocar as seguintes questões: qual será a efetividade da educação profissional se os indivíduos qualificados encontrarem, à sua disposição, trabalhos precários e desregulamentados? Dito de outro modo, um contexto de altos índices de desemprego colocará trabalhadores qualificados em postos de trabalho que exigem pouca ou nenhuma

²⁵⁶ ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

²⁵⁷ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

qualificação? As políticas públicas de EPT são capazes, por si só, de criarem novos postos de trabalho? Essas questões serão discutidas, mais detalhadamente, no próximo tópico.

5.6 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E UM NOVO PERFIL DE TRABALHADOR?

É necessário superarmos uma visão dicotômica da educação para reconhecermos que o trabalho manual também possui uma inteligência intrínseca, indispensável para a sua realização. Para Cordão, a substituição da base eletromecânica pela base microeletrônica no mundo do trabalho engendra a demanda de um perfil de trabalhador diferenciado, capaz de responder aos problemas que possam surgir e com dinamicidade para operar as novas tecnologias. Esse novo ambiente do trabalho exigiria dos trabalhadores o “desenvolvimento de novos saberes, os quais se fazem necessários para oferecer respostas mais originais e criativas a desafios cada vez mais complexos, que incluem o desenvolvimento de múltiplas competências profissionais”²⁵⁸. Citando a Organização Internacional do Trabalho, Cordão afirma que a educação profissional não deve mais se limitar a educar os indivíduos para a ocupação de posto específicos de trabalho, mas em outro sentido, preparar os trabalhadores para a formação ao longo da vida. Assim, seria necessário que os educandos desenvolvessem a capacidade de aprender a aprender.²⁵⁹

Tentando estabelecer um diálogo entre Cordão e Antunes, é possível encontrar alguma sintonia em ambas as pesquisas, se considerarmos a demanda por um novo perfil de trabalhador, que seja capaz de operar as novas tecnologias que foram inseridas no ambiente da produção. Como observamos anteriormente, com frequência os trabalhadores não transformam diretamente as matérias primas em mercadoria, mas supervisionam e controlam os robôs e máquinas que efetuarão tais transformações.

Alguns autores indicam que a inserção de novas tecnologias e a adoção de sistemas de produção flexível criaram diferenças no perfil de trabalhador demandado, de modo que o termo *qualificação* seria substituído pela noção de *competências*. Esse termo abrangeria:

Posse de escolaridade básica, de capacidade de adaptação a novas situações, de compreensão global de um conjunto de tarefas e das funções conexas, o que demanda capacidade de abstração e de seleção, trato e interpretação de informações. Como os equipamentos são frágeis e caros e como se advoga a chamada administração participativa, são requeridas

²⁵⁸CORDÃO, Francisco. Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017. Pag. 128.

²⁵⁹CORDÃO, Francisco. Op. Cit.

também a atenção e a responsabilidade. Haveria, também, um certo estímulo à atitude de abertura para novas aprendizagens e criatividade para o enfrentamento de imprevistos.²⁶⁰

Além dos embates teóricos sobre a discussão, alguns dados podem situar os diferentes tipos de empregos existentes no Brasil atualmente. A pesquisa empírica realizada e citada por Antunes indica que ainda há um relevante número de trabalhadores e trabalhadoras que desempenham funções quase mecânicas, como os empregados de *call center* e telemarketing, bem como as características tayloristas e fordistas ainda presentes na agroindústria. Como indica Francisco Cordão, embora a EPT possua diversas funções e uma grande potencialidade, a criação de novas vagas na educação profissional não é capaz, por si só, de gerar mais empregos para o país, de modo que a EPT é apenas parte da solução, inserida em uma totalidade mais abrangente. Essa afirmação está em sintonia com a conclusão da nota técnica 199 do Dieese (2018) sobre educação profissional e mercado de trabalho:

se por um lado a Educação Profissionalizante é importante para a provisão de oferta de mão de obra qualificada – e, associada a políticas públicas, é de grande importância para a melhoria das condições de vida da população –, por outro, não se constitui, isoladamente, como solução para os problemas da falta de vagas de emprego e da baixa qualidade dos postos de trabalho.

A pesquisa do Dieese também aponta que mais da metade dos trabalhadores qualificados ocupam postos de trabalhos que não correspondem com sua qualificação profissional.

Em um contexto de desemprego estrutural, em que parte da força de trabalho inativa é absorvida pelo trabalho informal, incluindo os aplicativos de prestação de serviço, podemos observar que a educação profissional está inserida em um todo social, de modo que qualificar indivíduos profissionalmente não significa, por si só, que haverá empregos disponíveis (e de qualidade) para esses indivíduos. Essa afirmação não diminui a importância da EPT para a sociedade – considerando o enorme potencial dessa modalidade – mas apenas demonstra a necessidade de políticas públicas intersetoriais, que vincule a qualificação dos indivíduos à geração de novos postos de emprego.

²⁶⁰ MACHADO, L.R.S. Qualificação do trabalho e as relações sociais. In: Gestão do trabalho e formação do trabalhador. Belo Horizonte, MCM, 1996 Apud MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. Educ. Soc., Campinas, v. 19, n. 64, p. 13-49, Sept. 1999.

Isso porque, conforme apontado na pesquisa do Dieese, que analisa educação profissional e mercado de trabalho:

A situação particular de emprego de cada trabalhador, portanto, não depende exclusivamente de suas ações e de seu percurso individual, mas das circunstâncias e das oportunidades que lhe são proporcionadas pela sociedade em que vive e que decorrem, evidentemente, das diretrizes político econômicas adotadas ao longo da história.²⁶¹

Assim, como já afirmado anteriormente, embora a expansão da educação profissional seja essencial para o aprimoramento dos postos de trabalho e das técnicas e tecnologias laborais, a ampliação de matrículas em EPT, por si só, não é capaz de gerar novos postos de trabalho.

A expansão do setor de serviços e o encolhimento da indústria e da manufatura no Brasil também é um fator determinante para se pensar nas habilidades que serão desenvolvidas pela EPT. Se há um anseio de sintonizar mundo de trabalho e qualificação profissional, deve-se ter em mente a reestruturação produtiva e a predominância do setor de serviços que é responsável, atualmente, por 70% dos empregos no país. Os dados trazidos pela pesquisa do Dieese de que parte relevante das ocupações no setor de serviços – como balconista, vendedora, escriturário - não exigem uma qualificação profissional também é relevante para a reflexão de EPT e empregabilidade.

A pesquisa do Dieese aponta, ainda, que os indivíduos que possuem qualificação e conseguiram um emprego costumam aumentar a sua renda em até 20%, comparado aos indivíduos que não tiveram nenhuma formação profissional²⁶². A questão da rotatividade também deve ser levada em conta para esse debate.

Como se sabe, as funções que não exigem nenhuma qualificação possuem alta rotatividade e baixa estabilidade aos trabalhadores, dada a facilidade de encontrar outros indivíduos para ocupar esse cargo, já que essas atividades não demandarão nenhuma qualificação específica. Entretanto, os cargos que demandam maior qualificação profissional garantem alguma estabilidade e menor rotatividade, ainda que relativa, considerando a maior dificuldade em encontrar indivíduos qualificados com as habilidades necessárias demandadas por tais funções laborais.

²⁶¹ NOTA TÉCNICA 19: Educação Profissional e mercado de trabalho: ainda há muito a avançar. Dieese, 2018.

²⁶² NOTA TÉCNICA 19: Educação Profissional e mercado de trabalho: ainda há muito a avançar. Dieese, 2018.

5.7 - TRABALHO INTELECUAL E TRABALHO MANUAL

A nossa realidade está permeada por diversos objetos que só existem em virtude do trabalho despendido por alguém, em dado momento, cristalizando o trabalho humano em nossos objetos de usufruto diário. A mesa que apoiamos, a cadeira em que sentamos, o computador que utilizamos, o livro que abrimos, o edifício que adentramos, as nossas vestimentas, enfim, do momento em que nascemos até o momento que morremos, utilizamos cotidianamente de diversos trabalhos humanos. Esses trabalhos, por sua vez, envolvem a harmonia entre diferentes conhecimentos, sendo fruto tanto de trabalho manual quanto de trabalho intelectual.

Um celular, objeto tão utilizado nos dias atuais, é construído com a conjugação entre trabalho manual e trabalho intelectual. Entretanto, embora ambos os trabalhos sejam necessários para nossos objetos de usufruto diário, apenas um desses é valorizado, enquanto outro é, não raramente, renegado. Na sociedade ocidental, o trabalho intelectual é valorizado em detrimento do trabalho manual, seja pela mobilidade social que eles geram, seja pela diferença salarial existente entre esses. No Brasil, essa dicotomia é ainda mais intensificada, considerando o nosso processo histórico e os quase quatro séculos que possuímos de trabalho escravo no país. A cultura bacharelesca que predominou na formação da República e ainda possui traços evidentes, também auxilia na desvalorização de toda produção que reflita traços manuais.

Dessa forma, o anseio por um diploma de ensino superior é retroalimentado culturalmente, ainda que a obtenção desse diploma não tenha como resultado a inserção profissional do sujeito no mundo do trabalho. O fetichismo do diploma evidencia-se, muitas vezes, pelo *status* de um curso de ensino superior, mesmo que os conhecimentos apreendidos nesse curso superior nunca sejam utilizados pelos indivíduos. Assim, nas classes médias e altas, possuir um diploma é quase um requisito de pertencimento de classe, não sendo raro encontrar sujeitos que terminam uma graduação mas acabam trabalhando em áreas alheias.

A separação entre trabalho manual e trabalho intelectual aparece mais como fruto da divisão social do trabalho do que como uma real diferenciação entre o ato de pensar e o ato de fazer, considerando que “todo trabalho humano envolve tanto a mente quanto o corpo. O trabalho manual envolve percepção e pensamento.”²⁶³ Em sentido similar, até o trabalho

²⁶³ MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. Educ. Soc., Campinas, v. 19, n. 64, p. 13-49, Sept. 1999.

mais aparentemente manual envolve alguma forma de organização conceitual. Da mesma forma, nenhum trabalho dito intelectual deixa de envolver algum ato corporal. O indivíduo que trabalhava apenas escrevendo, por exemplo, era capaz de aprimorar sua técnica manual com cursos de datilografia.

Desse modo, a separação entre trabalho manual e trabalho intelectual, entre concepção e execução – conforme já dito - é mais um resultado da divisão social do trabalho, intensificada no modo de produção capitalista, do que uma separação entre funções mentais e físicas do organismo humano.²⁶⁴ Isso porque, embora o trabalho possua uma dimensão ontológica, não é um elemento que paira no ar, abstratamente, indiferente às formas de organização social, mas de outro modo, é um elemento historicamente determinado, possuindo várias peculiaridades de acordo com o tipo de organização social em que está inserido.

Compartimentar atividades laborais dentro do processo produtivo, nos modelos tayloristas e fordistas, era uma forma de maximizar a produção, seja pelo controle do movimento do trabalhador atrelado a um período temporal (controle entre tempo e movimento) seja pela inserção da esteira. Dessa maneira, segundo o próprio Taylor: “um tipo de homem é necessário para planejar e outro tipo diferente para executar o trabalho”.²⁶⁵ A permanência de traços tayloristas, ainda hoje, na agroindústria e em *call centers* mantém uma intensificada divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Embora a separação rígida entre trabalho manual e trabalho intelectual seja amenizada com o advento do toyotismo, dada a dependência do trabalho em equipe e a necessidade do trabalhador desempenhar uma multiplicidade de funções, o aumento da terceirização mantém a separação entre concepção e execução em outros setores vinculados às fábricas toyotistas.

Dadas as reflexões realizadas neste tópico e após uma análise descritiva das problemáticas que permeiam a EPT, pode-se realizar alguns apontamentos prescritivos sobre o tema. Assim, afirma-se a necessidade de uma educação profissional que também conceda um mínimo de conhecimento desinteressado, que não será utilizado diretamente no cargo eventualmente ocupado pelo indivíduo, mas integrará a formação cidadã desses sujeitos. Em outras palavras, uma conjugação entre a formação técnica e formação geral, vinculando

²⁶⁴ MANFREDI, Silvia Maria. Op. Cit.

²⁶⁵ TAYLOR, Frederick Winslow. Princípios de administração científica. São Paulo: Atlas, 1987. p. 37.

qualificação profissional com conhecimentos propedêuticos, em virtude do parâmetro constitucional da educação cumprir três funções: desenvolvimento humano, formação cidadã e qualificação para o trabalho.

5.8 - O TRABALHO COMO PRINCÍPIO EDUCATIVO

A educação profissional pode ser encontrada no art. 227 da Constituição, situada e vinculada a dois direitos fundamentais, quais sejam, educação e trabalho. Esta vinculação, apontada diversas vezes durante o texto, nos leva a fazer algumas considerações sobre qual tipo de trabalho temos em mente ao realizar tais conexões. Nesse sentido, o conceito de trabalho como princípio educativo pode ser útil para a discussão, sendo que a sua importância normativa fica ainda mais evidente ao destacarmos que o Decreto 5.154/04 estabelece como premissa da educação profissional a “centralidade do trabalho como princípio educativo” (art.2º, inciso III). De modo similar, o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) ²⁶⁶– que fixa objetivos e diretrizes para a qualificação profissional e social do trabalhador – prevê entre seus princípios o trabalho como princípio educativo (2.1, VI).

Esse conceito compreende a noção de que o trabalho é um meio pelo qual o ser humano transforma a natureza e se transforma, podendo através do trabalho humanizar-se. Nesse sentido, o trabalho garante ao ser humano a capacidade de produzir e reproduzir sua existência, tanto nos aspectos materiais como culturais. Nas palavras de Marx o trabalho: “é a condição indispensável da existência do homem, uma necessidade eterna, o mediador da circulação material entre o homem e a natureza” Dessa forma, evidencia-se que é por meio do trabalho que o homem é capaz não apenas de se adaptar à natureza, mas de transformá-la, segundo suas necessidades²⁶⁷. Interessante observar que o conceito de trabalho presente nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (art. 5º, § 1º) harmoniza-se intensamente com o conceito destacado acima.²⁶⁸

Uma das grandes diferenças entre o homem e os demais animais é que o ser humano é a única espécie que consegue planejar previamente o trabalho antes de realizá-lo,

²⁶⁶ O PNQ foi aprovado pela resolução 696/2012.

²⁶⁷ SAVIANI, D. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, C. J. et al. (Orgs.). Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994

²⁶⁸ §1º. O trabalho é conceituado na sua perspectiva ontológica de transformação da natureza, como realização inerente ao ser humano e como mediação no processo de produção da sua existência.

estabelecendo uma finalidade para sua atividade antes do início de sua execução. No célebre trecho de Marx sobre essa questão:

(...) o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante de seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade.²⁶⁹

O trabalho está tão presente na existência humana que até objetos que por vezes consideramos naturais, como matérias-primas, são frutos de um trabalho anterior. Nesse sentido, a semente utilizada na agricultura, o peixe usado como alimento, o carvão extraído das minas, todos guardam em si o filtro de um trabalho anterior²⁷⁰. O mesmo pode ser dito em relação aos instrumentos de trabalho, que em sua maioria evidenciam o traço de um trabalho antecedente.

Entretanto, não se pode ignorar o desprezo existente na cultura ocidental em relação ao trabalho, fato que remonta ao mito do “paraíso perdido”, em que o castigo imposto ao ser humano pela degustação do fruto proibido é justamente o trabalho. A própria etimologia da palavra trabalho, que vem do latim *tripalium*²⁷¹, referindo-se a um antigo instrumento de tortura, evidencia essa ideia.

Na sociedade brasileira, essa relação com o trabalho assume traços peculiares, em vista da nossa herança colonial e escravocrata que deixou profundas marcas na formação do país. Os mais de três séculos de escravidão no Brasil instituíram um sistema em que toda a riqueza - produzida a partir do trabalho escravo - além de abastecer o império, não era desfrutada pelos seus produtores, os escravos, de modo que esses sequer eram considerados seres humanos.²⁷² Nesse sentido, o próprio trabalho não era visualizado como uma atividade humana

Entretanto, podemos apontar que o significado do trabalho passou por transformações na modernidade, ganhando também uma conotação positiva. Isto pode ser evidenciado ao analisarmos, por exemplo, que John Locke destaca o trabalho como fonte de

²⁶⁹ MARX, Karl. O capital. São Paulo: Boitempo, 2017. V.1

²⁷⁰ MARX, Karl. O capital. São Paulo: Boitempo, 2017. V.1

²⁷¹ MORAES, Gustavo Henrique. Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

²⁷² WOLLINGER, Paulo Roberto. Educação em tecnologia no ensino fundamental: uma abordagem epistemológica. 2016. 198 f. Tese (Doutorado em Educação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

legitimação e produção da propriedade, Adam Smith que o defende como fonte de toda a riqueza e ainda Marx, que o aponta como fonte de toda a produtividade e expressão da humanidade do ser humano.²⁷³

5.8.1 - O TRABALHO NA MATERIALIDADE DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Para uma melhor compreensão do conceito de trabalho, é necessário olhar para a atual forma que ele possui na sociedade contemporânea. Isso porque, trabalho e educação não ocorrem de forma isolada e autônoma em relação à sociedade que fazem parte, mas em outro sentido, são também fruto da estrutura social na qual estão inseridas. Esses reflexos não são unilaterais, mas há aqui uma perspectiva relacional e dialética que deve ser compreendida, pois ao mesmo tempo que o trabalho é constituído pela estrutura social, ele também auxilia na constituição dessa estrutura.

Em outras palavras, da mesma forma que é ingênuo enxergar o trabalho ou a educação como autônomos em relação à estrutura social, também é demasiadamente determinista acreditar que o trabalho e a educação são apenas reflexos diretos da estrutura social, tendo em vista o papel que desempenham na sua formação. A relação entre trabalho, educação e estrutura social não é, portanto, nem determinista, nem automaticamente reflexiva, mas sim, dialética.

No decorrer da história humana o trabalho já passou por diversas formas de organização, como por exemplo a produção comunal, feudalismo, trabalho servil, sistema escravocrata e, atualmente, o capitalismo. Desse modo, para que os conceitos abstratos abordados ganhem materialidade e possam dialogar com o plano concreto no qual se desenrolam os fatos da vida social, é necessário conferirmos um mínimo de materialidade à discussão. Essa materialidade se apresenta ao observarmos o conceito de trabalho não em abstrato, mas guardando atenção à forma social na qual esse conceito se reveste atualmente. Em outras palavras, olhemos para o modo de produção que vivenciamos atualmente.

No modo de produção capitalista, o trabalho se mantém e se reproduz em virtude da apropriação privada de um tempo de serviço dos trabalhadores, que vendem sua força de trabalho aos empregadores, sendo este o detentor dos meios de produção.²⁷⁴ Embora a

²⁷³ CIAVATTA, Maria. Trabalho como princípio educativo. In: Dicionário de Educação Profissional de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/trapriedu.html>

²⁷⁴ CIAVATTA, Maria. Op. Cit.

produção seja coletiva, a sua apropriação é privada. Uma parte do tempo de trabalho realizado é expropriada do próprio trabalhador, de forma que o indivíduo é alienado do fruto de sua produção. Essa expropriação que Marx denominou de alienação.

No capitalismo o trabalho é determinado pela propriedade privada e pela divisão social do trabalho. Assim, a execução do trabalho é dividida em diferentes pessoas que cumprem distintas funções no processo produtivo e o resultado gerado pela produção é usufruído e apropriado de maneira privada. Para Marx e Engels, “divisão do trabalho e propriedade privada são expressões idênticas: a primeira enuncia em relação à atividade aquilo que se enuncia na segunda em relação ao produto da atividade”²⁷⁵.

Nesse modo de produção as relações deixam de ser naturais para se tornarem predominantemente sociais, de modo que a nobreza ou a servidão que antes eram hereditárias, passavam de pai para filho, agora são resultados das relações sociais. Isso pode ser percebido ao observarmos que a sociedade deixa de se organizar com base no direito natural e passa a adotar como base de legitimação e organização das relações o direito positivo, ou seja, uma celebração contratual estabelecida entre os indivíduos da sociedade²⁷⁶. Daí que os pensadores liberais adotam o termo contrato social.

Essa ideia de contrato social é possível pela noção de liberdade dos indivíduos, que podem dispor de parte dessa liberdade para firmarem um acordo formal. Todavia, lembremos que a liberdade, na ideologia do liberalismo, está ligada ao fato de que cada um é livre para dispor de sua propriedade, de modo que liberdade e propriedade guardam íntima relação. Um dos grandes pensadores do liberalismo clássico, John Locke, colocava a propriedade como parte constituinte da liberdade. As próprias formas jurídicas do direito privado reforçam essa ideia ao estabelecerem a noção de liberdade contratual e autonomia da vontade, colocando os indivíduos como formalmente iguais para firmarem contratos, ainda que as condições materiais desses indivíduos sejam intensamente desiguais e produzam reflexos diretos na denominada igualdade formal.

Nessa sociedade, o trabalhador é proprietário de sua força de trabalho e a vende mediante um contrato celebrado com o empregador. Dessa forma, a libertação da sociedade capitalista possui dois sentidos contraditórios: o trabalhador se torna livre porque

²⁷⁵ MARX, K.; ENGELS, F. *Ideologia Alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007

²⁷⁶ SAVIANI, D. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, C. J. et al. (Orgs.). *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994

desvinculado da terra, livre porque pode vender sua força de trabalho, mas também porque despojado de todos os seus meios de existência.²⁷⁷

Assim, na estrutura capitalista o trabalho, ao invés de constituir o instrumento de humanização do ser humano, converte-se apenas em meio de subsistência para a maioria da população. Isto porque, a força de trabalho é apenas mais uma mercadoria necessária para a produção de outras mercadorias, de modo que o que deveria ser uma forma de realização humana dos indivíduos restringe-se a ser a única possibilidade de subsistência dos despossuídos.²⁷⁸

Mas ainda resta a pergunta: qual seria a relação entre educação e trabalho no conceito de princípio educativo? Segundo Nosella, o trabalho como princípio educativo surge apenas com a industrialização, a partir da compreensão de que era necessário o aprendizado de conhecimentos científicos, bem como a articulação de conhecimentos teóricos e práticos, apreendidos no âmbito escolar, para aumentar a efetividade da produção, justificaria a entrada dos trabalhadores na escola.²⁷⁹

José Rodrigues afirma que esse conceito guarda íntima relação com a noção de educação politécnica, ao defender a necessidade de vinculação do trabalho produtivo com a educação, ou em outras palavras, de formação geral com formação profissional. Esses dois tipos de formação compreenderiam a educação intelectual, corporal e tecnológica. Assim, pretende-se articular a formação geral e profissional com a produção material, objetivando superar a dualidade entre trabalho manual e trabalho intelectual, propiciando a todos a compreensão integral do processo produtivo. Almeja-se, ainda, a formação integral do ser humano, de forma a torná-lo capaz de produzir e fruir da ciência, arte e técnica. Por fim, a politecnicidade tem a meta de integrar a escola com a sociedade, visando a superação do estranhamento entre práticas educativas e práticas sociais.²⁸⁰

O entendimento do conceito de educação politécnica, embora possa parecer um ideal muito distante de ser atingido, tem forte conexão com nossa realidade social e com os debates realizados durante a formulação na LDB de 1996, de modo que o anteprojeto da LDB,

²⁷⁷ SAVIANI, Op. Cit.

²⁷⁸ ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

²⁷⁹ NOSELLA, P. Ensino médio: em busca do princípio pedagógico. Educação e Sociedade, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1051-1066, 2011.

²⁸⁰ RODRIGUES, José. Educação Politécnica In: Dicionário de Educação Profissional de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/edupol.html>

apresentado pelo deputado Octávio Elísio, definia que “a educação escolar de 2º grau tem o objetivo propiciar aos adolescentes a formação politécnica necessária à compreensão teórica e prática dos fundamentos científicos das múltiplas técnicas utilizadas no processo produtivo”.

5.9 – A EDUCAÇÃO E O TRABALHO COMO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO SER HUMANO

A educação é um processo inerente à existência humana e se vincula a uma das características essenciais dos indivíduos, que é o “inacabamento”²⁸¹. Os seres humanos não possuem seu destino orientado restritivamente pelas características biológicas e instintivas, tal como os demais animais. Assim, embora todos os seres vivos sejam inacabados, o ser humano é o único que tem consciência de seu inacabamento.

A capacidade dos indivíduos de transformar a natureza de acordo com suas necessidades – a partir do trabalho – e transmitir às gerações futuras os conhecimentos construídos durante os anos – através da educação – garante aos seres humanos uma condição de inacabamento, que o coloca em uma posição não apenas de ser humano, mas de “sendo humano”, dado a sua constante transformação. É nesse sentido que Paulo Freire aponta que as raízes da educação se encontram, justamente, na consciência do inacabamento, tornando-a um processo exclusivamente humano.²⁸² O trabalho, que transforma a natureza externa ao indivíduo, também realiza mutações na natureza dos próprios indivíduos, considerando que é pelo trabalho que esses podem produzir sua existência.

Se os demais animais possuem seu destino determinado pelos genes, sendo programados biologicamente, o ser humano é o único animal que, a partir do pensamento abstrato e finalístico e do desenvolvimento da técnica, produz sua própria existência, modificando não apenas a si mesmo mas também o meio no qual interage. Assim, o ser humano, por meio da inteligência, se transforma em *homo faber*, ou seja, um indivíduo capaz de produzir utensílios, tecnologias e máquinas que facilitem sua existência. Em outras

²⁸¹ FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

²⁸² FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

palavras, o homem não seria apenas *homo sapiens*, mas também *homo faber*.²⁸³ De acordo com Vieira Pinto:

Ao constituir o ser humano, a natureza, se nos é lícito usar esta linguagem antropomórfica, transfere para ele a responsabilidade de procurar tecnicamente a solução das contradições experimentadas com o mundo material. Para tanto, dá-lhe a liberdade de inventar os meios de produzir sua própria existência . (...) Com o surgimento do ser consciente entregou-lhe a capacidade de se autoprogramar, não apenas na condição de animal que se constitui a si mesmo, mas ainda na de agente que, obedecendo a um projeto originado do pensamento, modifica a própria natureza.²⁸⁴

É desse modo que o homem encontra no trabalho a solução para a contradição entre sua existência e a natureza, pois ao contrário de todos os outros animais, que se adaptam à natureza, o homem pode adaptar a natureza às suas necessidades, transformando o mundo ao seu redor, como também alterando a si próprio.

Os conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade são transmitidos às próximas gerações pela educação por meio de uma linguagem articulada²⁸⁵. A linguagem permite não só a inteligibilidade do mundo, como também a “comunicabilidade do inteligido”.²⁸⁶ Assim, a educação – enquanto possibilidade de apreensão do que já fora construído anteriormente – permite que as novas gerações não tenham que descobrir novamente tudo o que já fora descoberto pelas gerações passadas. É só imaginarmos que, se não tivéssemos a linguagem articulada para transmitir conhecimentos, toda geração nova teria que descobrir, uma vez mais, a agricultura, a roda, os elementos químicos, a lógica, etc. Essa capacidade está ligada, segundo Álvaro Vieira Pinto, a dois traços distintivos do ser humano enquanto animal:

a) de um lado, as ideias, enquanto sinais das coisas, encontrarão expressão em um segundo sistema de sinais, a linguagem, graças à qual, por força do convívio social na produção coletiva da existência, o homem transfere de si a um seu semelhante a percepção de uma qualidade de algum objeto ou estado do mundo circunstante; b) e por outro lado, na própria esfera do pensamento, estabelecem-se relações abstratas entre as propriedades percebidas nos corpos, conduzindo ao surgimento, em sentido ideal, do projeto de modifica-las.

²⁸³HABITZREUTER, Valdemar. Intuição bergsoniana: vivência da duração e abertura para a mística. Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade Federal de Santa Catarina (Dissertação), 2011.

²⁸⁴PINTO, Álvaro Vieira. O conceito de tecnologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. v. 1.pag. 148

²⁸⁵PINTO, Álvaro Vieira. O conceito de tecnologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. v. 1.

²⁸⁶FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. p. 50

Como podemos extrair da passagem de Vieira Pinto, o ser humano pode comunicar aos outros, mediante a linguagem, a percepção das peculiaridades do mundo material. A partir do seu pensamento abstrato, pode projetar transformações nesse mesmo mundo material, de modo que tais transformações serão concretizadas pelo trabalho.

Essa capacidade inerentemente humana de projetar abstratamente um trabalho antes de realizá-lo já havia sido apontada por Marx, conforme destacado no tópico 5.7, com o exemplo clássico da abelha e do arquiteto. Assim, um engenheiro já tem em sua mente, idealmente, o projeto de uma casa, antes mesmo de construí-la.

Desse modo, o ser humano, a partir do trabalho (ou da técnica) transforma o mundo a sua volta, apropriando-se das forças e das leis das naturezas, para usá-las em seu favor. A técnica, ou trabalho, nesse sentido, pode ser definida como “a mediação na obtenção de uma finalidade humana consciente.” Vieira Pinto destaca que embora o projeto surja no pensamento, a mediação só se realiza quando há transformações no plano objetivo, alterações no próprio mundo material. Essas alterações permitem, inclusive, a criação de objetos antes inexistentes.

Paulo Freire faz afirmações que se sintonizam com Vieira Pinto, pois aponta que o ser humano, em virtude da razão, da capacidade de intervir no mundo e da sua consciência de inacabamento, é o único animal que transforma a vida em existência. Nesse sentido, essa passagem da vida à existência só é possível a partir da “linguagem, da cultura e da comunicação em níveis mais profundos e complexos(...)”²⁸⁷

Para Vieira Pinto, a capacidade de projetar é uma função peculiar do sistema nervoso superior do ser humano, desenvolvido ao longo do processo de evolução biológica humana. A evolução desse sistema, que permite a capacidade de projeção, foi impulsionado pela “necessidade de resolver a contradição entre o ser vivo e a natureza”. A capacidade de projeção e abstração permitem o aprimoramento da educação e do trabalho, sendo que ambos, conjugados, possibilitam a transformação do mundo natural em mundo cultural. Outro fator de evolução biológica determinante para a criação da existência, do mundo cultural, segundo Paulo Freire, é a postura ereta, que permite a liberação das mãos. Segundo o autor:

²⁸⁷ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, pag. 51.

Mãos que, em grande medida, nos fizeram. Quanto maior se foi tornando a solidariedade entre mente e mãos, tanto mais o *suporte* foi virando *mundo* e a *vida, existência*, na proporção que o corpo humano vira corpo consciente, captador, apreendedor, transformador, criador de beleza e não espaço “vazio” a ser enchido de conteúdos.²⁸⁸

Essa solidariedade entre corpo e mente, apontada por Freire, pode dialogar com a capacidade humana de estruturar abstratamente um projeto (mente) para posteriormente concretizá-lo na realidade por meio da técnica (mãos). Mente e mãos não formam duas habilidades apartadas em dois seres diferentes, mas de outro modo, formam uma unidade, uma potencialidade presente em todo ser humano. Entretanto, a divisão social do trabalho cria, por vezes, uma cisão nessa unidade, transformando-a em dualidade e gerando a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual.

Vieira Pinto critica os que denominam a contemporaneidade enquanto “era tecnológica” e observa que os diferentes tipos de culturas que a humanidade atravessou foram determinadas por diferentes tipos de técnicas desenvolvidas nesses períodos históricos. Assim, a habilidade de polir a pedra (período neolítico) demarca uma evolução da humanidade, contraposta à fase anterior, em que a pedra era apenas fragmentada (período paleolítico). O desenvolvimento da agricultura e a domesticação de animais permite que os povos nômades se tornem sedentários. Por esses motivos, para Vieira Pinto “era tecnológica” é toda e qualquer época da história, desde quando o homem desenvolveu a capacidade de projetar e concretizar esses projetos na produção de objetos e de sua própria existência.

Em outro sentido, a educação permite que os indivíduos se humanizem ao se apropriarem do patrimônio cultural da humanidade. Mais ainda, a educação possibilita a constante ampliação do patrimônio cultural da humanidade, dadas as contribuições construídas por cada geração. Essas contribuições são tanto imateriais, no sentido de novas ideias, valores e artes produzidas, quanto materiais, enquanto novas técnicas, tecnologias, infraestruturas e transformações realizadas no espaço concreto que os seres humanos convivem.

As contribuições materiais e imateriais não são excludentes, mas sim inter-relacionadas, se considerarmos que a transformação de um objeto pelo trabalho – a transformação do trigo em pão – exige a capacidade de abstração do ser humano, que projeta em sua mente, idealmente, o que virá a materializar-se apenas posteriormente, no fim do

²⁸⁸ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, pag. 51.

processo. Desse modo, o ser humano não é só um animal racional e cultural, como também um animal técnico.²⁸⁹

5.9.1 - A EDUCAÇÃO COMO PRÁTICA DE LIBERDADE

Paulo Freire destaca a necessidade da dialogicidade da educação, enquanto ato que não se dá de forma isolada, mas em comunhão com os outros indivíduos, todos mediatizados pelo mundo. A prática da educação pressupõe a consciência do homem no mundo e com o mundo, enquanto sujeito ativo de participação e transformação da realidade que vivencia. Em outras palavras, é indispensável a compreensão dos indivíduos enquanto seres históricos, bem como sua própria historicidade.²⁹⁰

Para que a educação possa fluir como dialogicidade, é indispensável que a reflexão venha acompanhada da ação, no que Freire denomina enquanto práxis. Para o autor, a ação que prescindir da reflexão, ou o pensamento que não venha acompanhado da ação é incapaz de concretizar uma educação libertadora, pois reflexão e ação formam uma unidade. Em sentido oposto, a palavra se esvazia de realidade e se torna mero verbalismo quando desvinculada da prática, enquanto a ação desconectada da reflexão converte-se em mero ativismo.

Paulo Freire realiza uma crítica à “educação bancária”, que considera os indivíduos de maneira assujeitada, no ímpeto de depositar conhecimentos em sujeitos passivos e desconsiderando toda especificidade da realidade concreta vivenciada pelos estudantes. A educação só pode se estabelecer como prática de liberdade se considerarmos os indivíduos enquanto sujeitos históricos, que participam da construção do processo educativo.

A “educação bancária”, criticada por Freire, teria o escopo de conservar as estruturas sociais e justificá-las, com argumentos de que a desigualdade social é em parte necessária e faz parte da própria natureza humana, como se a natureza humana fosse algo dado e não construído historicamente pelos próprios homens. Assim, quando a educação bancária se veste com um discurso progressista, o faz de maneira a desvinculá-lo da realidade material, limitando o discurso a um mero verbalismo que nada tem a ver com a realidade dos indivíduos.

²⁸⁹ PINTO, Álvaro Vieira. O conceito de tecnologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. v. 1.

²⁹⁰ FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

Potencializar o caráter de dialogicidade da educação não bancária é considerar a realidade concreta do estudante, de modo que essa realidade deve ser o ponto de partida do processo educativo. Com o desenvolvimento desse processo, deve-se desvelar as condições materiais e as causas que geram a opressão às vidas dos estudantes. Assim, a educação pode servir não para justificar, mas para evidenciar a contradição opressor x oprimido²⁹¹

A obra de Paulo Freire não se limitou à elaboração de um pensamento teórico sobre a educação, mas possibilitou a construção de um projeto político de educação, que foi capaz de alfabetizar um elevado número de trabalhadores rurais em um curto período. O programa denominado “*De Pé no Chão Também se Aprende a Ler*” era capaz de alfabetizar, a partir do método freireano e com aulas do próprio Freire, cerca de 300 trabalhadores em 45 dias. Utilizar objetos e palavras presentes na vida do trabalhador rural – tijolo, trabalho, terra, etc – permitiu o alcance de tais resultados. Vale recordar que na época os analfabetos não tinham direito ao voto, de modo que alfabetizar os indivíduos permitia, reflexivamente, o direito ao voto.

5.9.2 - A FUNCIONALIDADE DA EDUCAÇÃO: UMA RESPOSTA NORMATIVA

Para afunilar a problemática tratada nesse tópico e dialogar com a sua dimensão normativa, podemos investigar como a Constituição e a LDB responderiam sobre a questão do sentido social da educação. A resposta não é tão difícil de ser encontrada pois a Constituição e a LDB tratam explicitamente sobre a temática. Assim, a Constituição estabelece que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A partir do texto constitucional, podemos afirmar que o Estado Brasileiro tem o compromisso de garantir uma educação que satisfaça três dimensões: I) o pleno desenvolvimento da pessoa; II) preparação para o exercício da cidadania; III) qualificação para o trabalho. Interessante observar que a Constituição não fala em uma *ou* outra dimensão, mas em uma *e* outra dimensão, considerando a necessidade de satisfazer os três objetivos, de ordem pessoal, cidadã e profissional.

²⁹¹ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

A Lei de Diretrizes e Bases guarda íntima sintonia com os objetivos previstos pela Constituição, tendo em vista que prevê que:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Como se vê, podemos encontrar tanto na Constituição da República como na LDB os três objetivos que a educação deve cumprir: pleno desenvolvimento humano, qualificação para o trabalho e desenvolvimento da cidadania. Não é só o conhecimento que possui uma finalidade prática profissional imediata que deve integrar os currículos das diferentes modalidades educacionais. O objetivo de desenvolvimento humano e preparo para o exercício da cidadania exigem tanto um conhecimento mínimo da ordem social e política em que o indivíduo está integrado, bem como a apreensão de conhecimentos de âmbito artístico, literário e científico, como forma de absorver o que fora produzido de relevante pela humanidade culturalmente. Uma parte dos conhecimentos transmitidos devem ser desinteressados profissionalmente – ao menos durante a educação básica - como forma de oferecer um repertório cultural que auxiliará na formação humana dos indivíduos.

A partir desse parâmetro, podemos afirmar que um projeto de educação que seja unilateral e desconsidere a sua perspectiva tridimensional será uma afronta à própria Constituição. Embora saibamos que parte das políticas sejam implementadas à margem dos parâmetros constitucionais, não podemos normalizar essas afrontas, de modo que se torna necessário manter os valores constitucionais em nosso horizonte normativo, como fim a ser atingido por meio das políticas públicas. A Constituição não pode ser tomada como uma mera folha de papel, sem força normativa para transformar o plano concreto da vida social. Entretanto, sabemos que essa força normativa não está dada, mas sim, que se concretiza (ou se omite) no decorrer das disputas entre grupos antagônicos, que ocorrem no campo da política, preenchido por movimentos sociais, partidos políticos, agentes governamentais, grupos de interesse, atores sociais, pesquisadores, etc.

Considerando a diferenciação entre educação formal e informal, destacamos que o presente trabalho foca na primeira modalidade, pois essa demanda uma atuação do Estado, a partir de políticas públicas, para implementar a educação na realidade dos indivíduos.

Nesse sentido, há um regime jurídico específico que configura a educação como direito público subjetivo, capaz de ser demandado pelo indivíduo por via judicial. Para além

das demandas individuais sobre educação, o núcleo da sua estruturação jurídica, presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fundamenta a criação de políticas públicas de educação, que projetem esse direito de maneira coletiva, alcançando os indivíduos por meio de planos de ação em escala, e não apenas por respostas judiciais fragmentadas²⁹². Os parâmetros que indicam os fundamentos que os governantes devem levar em conta na elaboração de políticas públicas educacionais estão dispostos na LDB, no texto constitucional e nas demais leis esparsas

5.10 – EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO? LIMITES E POSSIBILIDADES

Um dos objetivos centrais dessa dissertação, ainda nos seus primeiros meses, era investigar a possibilidade de a educação servir como instrumento de emancipação do ser humano. Mais do que investigar, o anseio inicial era afirmar a capacidade da educação enquanto emancipatória, capaz de inserir o sujeito no mundo e o desprender das eventuais desigualdades que permeiam a nossa realidade.

Com o transcorrer da dissertação, o aprofundamento em algumas leituras críticas e a aproximação com argumentos estruturais, pudemos perceber certo grau de ingenuidade nessa ideia. Isso porque, embora a educação possua um relevante potencial de transformação, essa não está desvinculada da estrutura social em que se engendra, mas de outro modo, está anexada à própria sociedade. Assim, a educação não é autônoma em relação à estrutura social que está inserida.

Afirmar que a educação está estritamente vinculada à estrutura social em que se insere não significa dizer que aquela é um mero reflexo da sociedade, não possuindo nenhum grau de autonomia. De outro modo, essa dinâmica deve ser percebida de forma relacional, pois ao mesmo tempo que a educação é constituída pela estrutura social, ela também constitui essa estrutura. A relação não é unilateral, mas dialética, de modo que – como já dito - a educação é estruturada pela sociedade mas também estrutura a própria sociedade.

Desse modo, apostar todas as fichas de transformação social na educação pode acabar servindo como mera retórica capaz de invisibilizar outros problemas sociais que, se

²⁹² DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, Outubro. 2007.

ignorados, tornam a educação insuficiente e incapaz de ampliar os seus efeitos. Para ilustrar essa afirmação, destacamos que falar apenas em educação e ignorar a desigualdade econômica e social do Brasil, o desigual acesso às políticas públicas como moradia, transporte público e infraestrutura urbana, acaba enfraquecendo a própria potencialidade da educação, ao querer tomar a parte como todo, ou seja, enxergar a parcela e acreditar que está observando a totalidade do problema.

Assim, ainda que a educação profissional e tecnológica tenha um crescimento exponencial do número de vagas, qual será a eficácia dessa política se os estudantes qualificados profissionalmente tiverem, à sua disposição, uma enorme quantidade de trabalhos precários, sem estabilidade e terceirizados? A força de trabalho qualificada – ainda que seja potencialmente condicionante para o crescimento do país – será incapaz de concretizar mudanças se essa força for subsumida por empregos precários.

É importante lembrarmos que a educação serviu como mote para justificar, historicamente, diferentes projetos de sociedade para o Brasil, de tal forma que a mesma palavra – embora possuindo semânticas distintas – era o argumento que fundamentava projetos antagônicos de organização social. Durante a ditadura civil militar, a educação era o instrumento que serviria como fator determinante para o desenvolvimento econômico do país, ao capacitar uma mão de obra especializada para suprir as demandas de produção que o Brasil, eventualmente, possuiria. Com base nesse argumento, foi estabelecida a educação profissional obrigatória e compulsória aos alunos do 2º grau. Esse projeto teve forte inspiração da Teoria do Capital Humano, que considerava a educação pelo seu fator econômico, pautada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade e vinculada a uma concepção produtivista da educação.²⁹³

Aqui, podemos voltar a pensar em uma educação que não seja instrumentalizada, apenas um meio de atingir a qualificação técnica e alcançar um bom lugar no mercado de trabalho, mas também uma educação que desenvolva os pressupostos de cidadania dos indivíduos, bem como possibilite a esses a apropriação do que foi produzido, historicamente, pela cultura humana.

Assim, dependendo do tipo de educação que for colocada em prática, ela servirá como instrumento de intensificação e de reprodução das desigualdades sociais. Bourdieu já

²⁹³ SAVIANI, Dermeval. O legado educacional no regime militar. Caderno Cedes, vol. 28, n. 76, pag. 291-312. Campinas, 2008.

havia demonstrado, a partir de pesquisas empíricas sobre o sistema educacional, como a educação pode servir de instrumento capaz de reproduzir as desigualdades presentes na estrutura social. Isso porque, embora a escola se apresente como um sistema neutro, que valoriza toda e qualquer tipo de conhecimento, em verdade, o sistema escolar valoriza a cultura legítima, proveniente das classes burguesas. Desse modo, os filhos das classes burguesas, que já tiveram contato com essa cultura no ambiente familiar, tem uma considerável vantagem no desempenho escolar se comparados aos filhos das classes populares, para quem essa cultura legítima é estranha.²⁹⁴

Em outras palavras, o capital cultural que as crianças trazem de casa e herdam dos seus pais, a partir do ambiente de sociabilidade que se desenvolve no seio familiar, acaba sendo determinante para o desempenho dessas crianças quando elas chegam às escolas, considerando que o sistema escolar valorizará não a cultura de toda e qualquer classe social, mas a cultura legítima própria das classes burguesas. Assim, de acordo com Bourdieu, mesmo uma escola pública, universal e gratuita não seria capaz de acabar com as desigualdades da educação, pois os indivíduos trazem diferentes tipos de capital cultural do próprio ambiente familiar. As diferentes estratégias de investimento em educação, dependendo da classe social a que o indivíduo pertence, também terá efeitos determinantes para o desempenho desses estudantes na vida escolar.

Debater educação no Brasil de uma maneira eficaz demanda um debate conjunto sobre desigualdade social, pois um debate sobre ensino que não leve em consideração esse tema terá várias fragilidades e pontos de cegueira. Desse modo, é importante lembrar que ao debater educação devemos nos perguntar sobre o tipo de educação que almejamos, considerando que a depender do projeto de ensino construído, esse poderá servir como instrumento de reprodução e intensificação das desigualdades sociais.

Em uma de suas reflexões sobre educação, Paulo Freire indica que não possui uma visão ingênua, que desconsidera a educação como fruto da própria sociedade desigual que vivemos. Entretanto, afirma que a educação pode, inclusive, expor e evidenciar essas contradições de uma sociedade intensamente desigual.²⁹⁵

²⁹⁴ BOURDIEU, P.; PASSERON, J. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Petrópolis: Vozes, 2008 [1970].

²⁹⁵ FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

A educação pode servir de instrumento para invisibilizar outros problemas estruturais do Brasil quando é usada, principalmente, ao lado da meritocracia, como se todos os indivíduos da sociedade possuíssem as mesmas condições de formação²⁹⁶. Usar o verniz da meritocracia em um dos países mais desiguais do mundo, em que 28% da renda do país está nas mãos de apenas 1% da população²⁹⁷ é uma forma de obscurecer os problemas estruturais e históricos do Brasil.

Entretanto, se as transformações não podem ocorrer apenas com a educação, tampouco poderão ocorrer sem esta, pois a educação, ainda que inserida em uma estrutura social mais complexa, tem um grande potencial de expor as contradições presentes na sociedade.

²⁹⁶ Concordamos que a noção de meritocracia pode ser aplicada para indivíduos que partem de mesmas condições sociais, possuindo acesso ao mesmo nível de formação.

²⁹⁷ World Inequality Database (WID.org) Working Paper Series, 12, 1-50. 2016 Disponível em: <https://wid.world/country/brazil/>

CONCLUSÃO

A educação e o trabalho são atividades inerentemente humanas, essenciais para a transformação do mundo natural em mundo cultural, pois não é possível falar em cultura sem o desenvolvimento da educação e do trabalho enquanto constitutivas da existência humana. Assim, o homem é o único animal que, a partir do trabalho, não se adapta a natureza mas a modifica para adaptá-la às suas necessidades. Se o trabalho é uma forma de modificação da natureza externa ao ser humano, a educação é um instrumento de transformação e desenvolvimento interno do próprio ser humano. A análise da educação profissional envolve a compreensão de que essa tem como pressupostos, justamente, a educação e o trabalho.

Dessa maneira, falar em políticas públicas de educação profissional e tecnológica é discutir como o Estado organizará suas instituições, seus órgãos e seu aparato burocrático para implementar esse direito aos indivíduos. A utilização da abordagem direito e políticas públicas é uma ferramenta relevante, pois permite descortinar a imbricação existente entre os componentes jurídicos e políticos que permeiam as políticas públicas de educação profissional. A partir dessa abordagem podemos, também, enxergar a norma não como ponto de partida da análise, mas enquanto a cristalização de disputas políticas travadas em torno de interesses divergentes, desvelando que não há um projeto de educação profissional e, sim, diferentes projetos de educação profissional no Brasil, constantemente em disputa.

A abordagem DPP permite a identificação do contexto histórico e político específico no qual surgem as políticas públicas, fator essencial para conferir materialidade à análise. Assim, considerando que essas surgem a partir do Estado Social, podemos aferir que o esvaziamento da capacidade planejadora do Estado mediante reformas constitucionais enfraquece a própria atividade estatal em relação à implementação de políticas públicas. A EC 95, aprovada em 2016, é uma das reformas que fragiliza a potencialidade social do Estado Brasileiro.

Dessa forma, o debate sobre políticas públicas pode obter ganhos analíticos ao considerar a perspectiva macroinstitucional, pois a visualização da ação governamental desvinculada do tipo de Estado cuja implementação ocorre, enfraquece a potencialidade de atingir os objetivos inicialmente propostos. Em outras palavras, é importante a vinculação das políticas públicas com a perspectiva do Estado Social, pois um Estado abstencionista não dispõe dos meios necessários à implementação de políticas sociais.

Se parte da Ciência Política define as políticas públicas como “o Estado em ação”, a abordagem DPP pode auxiliar na construção de uma análise do “Direito em ação”, ao visualizá-lo não de forma estática, mas inserindo a categoria de movimento para observar a relação existente entre o campo político e o campo jurídico. A construção de arranjos institucionais evidencia este movimento, pois um arranjo só demonstrará sua efetividade ou ineficácia ao ser testado pela materialidade e conjuntura política.

De modo similar, a inserção da chave mudança política e permanência institucional permitiu superar, ao menos em parte, a análise estática das políticas públicas no campo jurídico, ao considerar a contradição presente entre instituições que pretendem consolidar sua estrutura e atores políticos que almejam realizar mudanças com seus projetos de governo. A própria diferenciação entre governo e Estado já demonstra essa contradição, pois evidencia o ímpeto de permanência temporal da estrutura do Estado e o impulso de mudança dos novos governos que surgem a partir da periodicidade eleitoral.

A análise da historicidade da EPT, olhando para o seu desenvolvimento desde a Primeira República, permite compreender as alterações ocorridas em relação à funcionalidade dessa modalidade educacional. Se inicialmente a educação profissional possuía um forte traço assistencialista, com o início da industrialização do Brasil no século XX a EPT aparece como medida essencial para qualificar a força do trabalho no país e fazer frente às novas demandas surgidas com o desenvolvimento da indústria nacional. Portanto, o anseio da expansão do setor secundário e da agregação de valor às matérias primas demandam uma força de trabalho qualificada que possa agregar valor, a partir da técnica e da tecnologia, às mercadorias.

A análise histórica também permitiu identificar a origem de instituições de EPT que permanecem na contemporaneidade. As 19 Escolas de Aprendizes e Artífices criadas por Nilo Peçanha em 1909, embora tenham passado por diversas alterações ao longo de mais de 100 anos, são consideradas como a gênese da atual Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que já no século XX estabelecia como responsabilidade da União a manutenção da EPT em todos os estados membros existentes à época. É evidente que os atuais Institutos Federais têm grandes diferenças com as antigas Escolas de Aprendizes e Artífices, entretanto, diversos pesquisadores apontam a criação destas como ponto de partida da Rede Federal. Buscamos elaborar uma análise considerando os aproveitamentos

institucionais efetuados após as sucessivas transições de governo, bem como a partir da chave da mudança política e permanência institucional. Esta última foi visualizada não enquanto elementos separados e estanques, mas como unidade contraditória.

A chave de análise referida considera o caráter de permanência que as instituições podem adquirir com o decurso temporal em relação com as mudanças políticas decorrentes da periodicidade eleitoral e da composição de novos sujeitos políticos.

Dessa forma, é possível observar essas transformações institucionais, também, na criação dos Institutos Federais em 2008 que, embora tenha estabelecido diversas inovações no âmbito da EPT, utilizou-se da institucionalidade anteriormente posta pelos CEFET's. Em sentido similar, o PRONATEC se utilizou de diversas instituições de educação profissional e tecnológica já existentes – Sistema S, Rede Federal, SISTEC, Rede e-tec Brasil –, unificando-as para a expansão de matrículas no âmbito da EPT. Apesar de ter criado programas novos, como o Bolsa-Formação, o PRONATEC utilizou a capacidade institucional desenvolvida ao longo dos anos pelas políticas públicas de EPT para conferir uma espécie de direção centralizada e ação autônoma. A direção era feita pela SETEC/MEC, responsável por coordenar as ações, ao mesmo tempo em que se conferiu autonomia às redes estaduais de EPT, Rede Federal, Sistema S, responsáveis por gerir as matrículas e os cursos de educação profissional e tecnológica.

O PRONATEC também apresentou uma grande capacidade técnico administrativa e político relacional. A primeira foi relativamente satisfeita pela existência de burocracias governamentais especializadas, mecanismos de coordenação intragovernamental (Conselhos deliberativos) e procedimentos de monitoramento de implementação (Fórum Nacional e Estadual de EPT e SISTEC). A capacidade político relacional, por sua vez, é relativamente satisfeita pela fiscalização realizada por agências de controle (Controladoria Geral da União), presença de mecanismos de participação social (conselhos de EPT) e pelas interações entre atores burocráticos e agentes políticos.

Uma tentativa de garantir a continuidade das políticas de educação no Brasil apesar das alternâncias governamentais é a criação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, que institui metas e estratégias que o Estado Brasileiro deverá seguir durante 10 anos. Passados 5 anos da promulgação do PNE, podemos afirmar que as metas relativas à educação profissional e tecnológica – meta 10 e meta 11 – não estão próximas de serem cumpridas. Embora haja estratégias claras que os governos devem seguir em relação à educação -

estabelecidas pelo PNE - não há mecanismos jurídicos que vinculem os governos ao cumprimento dessas metas, ou ainda que os responsabilizem pelo não cumprimento do Plano Nacional de Educação.

A análise histórica permitiu concluir, também, que parte das demandas sobre educação do século XX ainda não foram concretizadas plenamente. O manifesto dos pioneiros de 1932 – importante movimento que influenciou intensamente o século passado – defendia uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade, capaz de superar o caráter fragmentário do ensino. Tais reivindicações, a despeito dos progressos no campo educacional nos últimos trinta anos, ainda precisam de uma luta contínua das presentes gerações para sua efetivação.

A identificação de alterações legislativas que representaram pontos de virada na postura política dos governantes e *policymakers* pode ser realizada como forma de evidenciar a imbricação do direito com a política, ao explicitar como as alterações no plano normativo configuram, em parte, os novos horizontes de ação no campo político, sendo a recíproca verdadeira. Desse modo, a revogação do Decreto 2.208/97 pelo advento do Decreto 5.154/04 implicou grandes mudanças nas políticas públicas de educação profissional e tecnológica. Se o Decreto 2.208/97 havia excluído a possibilidade de educação profissional integrada ao ensino médio, mantendo apenas as modalidades concomitante e sequencial, tal legislação foi revogada pelo Decreto 5.154/04 que estabeleceu o retorno da modalidade integrada.

Parte dos pesquisadores de EPT afirmam que essa modalidade permite a integração de conhecimentos técnicos com conhecimentos propedêuticos, como forma de garantir uma formação integral ao indivíduo do ensino médio que tem acesso à educação profissional integrada. Embora uma política pública não se limite a sua base normativa, pode-se apontar que essa alteração legislativa criou uma legitimidade e viabilidade jurídica para a mudança no conteúdo de parte da política pública de EPT. A mudança normativa, todavia, não pode ser explicada por si só, sendo importante observar a alteração político eleitoral que ocorreu anteriormente a essa mudança, com o fim do Governo FHC e início do Governo Lula. A sucessão eleitoral foi acompanhada por uma mudança na linha política, que serviu de fundamento ao Decreto 5.154/04.

O trabalho, embora possa ser observado por uma dimensão ontológica, não possui uma existência atemporal, mas sim um lastro de materialidade histórica e social que

engendra as suas especificidades. O modo de produção capitalista – que passou por relevantes alterações nas últimas décadas – consolida a divisão social do trabalho e a produção coletiva contraposta à apropriação privada do que é produzido. Embora o cotidiano seja permeado por objetos que são fruto da conjugação entre trabalho intelectual e manual, há uma valorização daquele em detrimento deste, imposta pela distinção social do trabalho intelectual e pela diferença salarial existente entre ambos. É importante frisar, nesta discussão, que atividades manuais ou intelectuais não derivam das capacidades humanas de desenvolver essa ou aquela habilidade, mas de outro modo, são fruto da própria divisão social do trabalho.

Esta dissertação buscou compreender que as políticas de educação profissional e tecnológica estão inseridas em uma totalidade constituída por fatores sociais, políticos e econômicos. Isso não significa a pretensão de compreender a totalidade social em suas mínimas peculiaridades, mas sim, a consciência de não ignorar aspectos sociais e políticos que são determinantes para a educação profissional, buscando enxergá-la a partir da relação que possui com outros componentes. Desse modo, há várias fragilidades ao se afirmar que a expansão das políticas de EPT, por si só, pode aumentar o número de empregos e diminuir as desigualdades sociais, considerando que esses resultados demandam a conjugação da EPT com outras políticas de geração de emprego, redistribuição de renda, seguridade social e proteção ao trabalhador. A qualificação de indivíduos para o mundo do trabalho não será suficiente se não houver vagas disponíveis para esses indivíduos, ou ainda, se houver uma expansão de trabalhos precários disponíveis para os indivíduos qualificados. A legitimação de trabalhos precários por instituições jurídicas também dificulta esse processo, se considerarmos a terceirização da atividade fim, contratos intermitentes, não reconhecimento de vínculo empregatício, contrato de zero hora, entre outras.

As alterações ocorridas na organização de trabalho nas últimas décadas são relevantes para a elaboração das políticas de educação profissional. A expansão do setor de serviços e conseqüente diminuição do setor produtivo e da manufatura são pontos importantes, tendo em vista que atualmente o setor terciário é responsável por 70% dos empregos no Brasil. A inserção de novas tecnologias no mundo do trabalho, a ascensão de características toyotistas e a permanência de traços tayloristas são essenciais para a construção de uma análise mais precisa da EPT. Assim, estas determinações não podem ser ignoradas seja na elaboração das políticas de educação profissional e tecnológica, seja na construção da análise dessas políticas.

As reformas instituídas nos últimos anos, como a reforma trabalhista, que assegura a *prevalência do negociado sobre o legislado*, a permissão da terceirização de atividades fim, e a EC 95 que fragiliza a potencialidade do Estado Social, são determinantes para visualizar as condições de trabalho que existirão para os indivíduos.

Considerando a previsão constitucional de que a educação deve cumprir três objetivos – desenvolvimento pessoal, preparo para o exercício da cidadania e qualificação profissional – a educação profissional deve vincular formação geral e formação profissional, possuindo em seu currículo tanto os conhecimentos referentes à profissionalização quanto os conhecimentos propedêuticos. Neste ponto, não utilizamos o texto constitucional como retórica, mas sim como o horizonte normativo que devemos mirar, pois a Constituição representa um pacto social que, embora firmado em 1988, demanda o esforço contínuo das gerações seguintes para a realização.

Se a educação for entendida como um processo de humanização dos homens e mulheres, que permite o contato destes com o patrimônio cultural historicamente construído pela humanidade, é necessário que os indivíduos tenham contato tanto com conhecimentos técnicos, diretamente aplicáveis às profissões, quanto com conhecimentos minimamente desinteressados, que embora não sejam aplicáveis diretamente aos cargos que serão ocupados, possuem o potencial de aprimorar a cidadania e constituir as bases da formação humana.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V. **Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo**, Revista de la CEPAL, N° 88 (LC/G.2289-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

AFONSO, A.M.M; GONZALES, W.R.C. **Educação Profissional e Tecnológica: análises e perspectivas da LDB/1996 à CONAE 2014**. Ensaio: avaliação políticas públicas Educacionais, Rio de Janeiro, v.24, n.92, p. 719-742, jul./set. 2016

Agência Senado. **Reforma tornou ensino profissional obrigatório em 1971**. Publicado em: 03/01/2017

AINSWORTH, James W; ROSCIGNO, Vincent J. **Stratification, School-Work Linkages and Vocational Education**. Social Forces. v.84 Issue 1, Pag. 257, 2005

ALMEIDA, Frederico de. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 22, n. 52, p. 77-95, Dez. 2014

ALMEIDA, Wania Manso de. **A institucionalização do ensino industrial no Estado Novo português e no Estado Novo brasileiro: aproximações e distanciamentos**. 2010. 255 f. (Tese) Doutorado em Educação. PUC-Rio, Rio de Janeiro. 2010

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** 15.ed. São Paulo: Cortez, 2008

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei nº 9.394 de 24 de dez de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1998

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun 2014, Ed. Extra

_____. 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, DF, 30 dez. 2008b.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio. Documento Base**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento_base.pdf Acesso 15/02/2018

BRASIL. MEC. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf.
Acesso em: 09/11/2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**; tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manoele, 2007.

BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia. Apresentação. In: BOITO JR., Armando; GALVAO, Andréia (org.). **Política e Classes Sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Petrópolis: Vozes, 2008 [1970].

_____. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2008 [1982].

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013;

_____. **Quadro de referência de uma política pública**. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> . Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-tetode-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

_____. **Pesquisa jurídica em políticas públicas**. In Pesquisa em Direito: Métodos, Técnicas e Abordagens, Rafael Mafei Rabelo Queiroz e Marina Feferbaum (org.). São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. Constituição, política e políticas públicas. In 30 anos da Constituição de 1988. Uma jornada democrática inacabada. Carlos Bolonha e Fabio Corrêa Souza de Oliveira (org.). Rio de Janeiro, 2018, p. 119-132.

BUCCI, M.P.D.; COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo; FOSS, ; MOUALEM, (org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

CASSIOLATO, M; GARCIA, R. **PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional**. Texto para Discussão, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CESÁRIO, Pablo Silva. **Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse.** Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016

CERQUEIRA, Maria Cristina Rizzeto. **Programa de Expansão da Educação Profissional: análise do alcance das políticas educacionais.** 2010. 106 f. (Dissertação) Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2010

CIAVATTA, Maria. **Trabalho como princípio educativo.** In: Dicionário de Educação Profissional de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

CIAVATA, Maria. **A historicidade das reformas de educação profissional.** Cadernos de Pesquisa em Educação. Vitória, ES. a. 11, v. 19, n. 39. p. 50-64. Jan./jun 2014.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada. A escola e o trabalho como lugares de formação e identidade. **Revista Trabalho necessário**, v. 3, n. 3, 2005.

CLUNE, William H. **Law and Public Policy: Map of an Area**, 2 S. Cal. Interdisc. L. J. 1, 1993

CLUNE, William. H. **Legal Disintegration and a Theory of the State**, 12 German L.J. 186, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo constitucional de políticas públicas. In **Direito Administrativo e Constitucional. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba.** (Celso Antônio Bandeira de Mello, org.). São Paulo: Malheiros, 1997

CORDÃO, Francisco A. **A Educação Profissional como uma das dimensões do direito à profissionalização.** O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade. Org. RONCA, A.C.C; ALVES L.R. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

_____. **Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2017

_____. **A educação profissional e tecnológica na LDB de 1996 até e sua evolução até 2009 – elos e relações entre educação básica e educação profissional.** Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/d117dcaa-41e6-4f24-9c62-f1bf6fa469ff.pdf>

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: **Política Pública como Campo Disciplinar**, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs., Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 214-262, jul. 2016. ISSN 2447-5467

CUNHA, L.A. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização.** São Paulo: Editora Unesp, 2000.

CUNHA, L.A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Unesp, 2005.

CUNHA, L. A. **O legado da ditadura para a educação brasileira**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357 – 377, abr-jun. 2014. Disponível em: www.cedes.unicamp.br

DAHL, R. **Who governs? Democracy and power in an American City**. New Haven: Yale Press, 1961

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas :Unicamp, 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educ. Soc., Campinas , v. 28, n. 100, p. 691-713, Outubro. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. **O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e política públicas**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 942-976, dez. 2019.

ECO, Umberto. **Como fazer uma tese**. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza São Paulo: Perspectiva, 2005.

EICHHORST; PLANAS; SCHMIDL; ZIMMERMANN. **A Road Map to Vocational Education and Training in Industrialized Countries**. Journal of Work and Policy, v. 68, Issue 2, pag. 314, 2015

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo : Direito GV, 2013

FAUSTO B. História do Brasil. São Paulo: EDUSP, 2006.

FONSECA, Celso Suckow da. **História do Ensino Industrial no Brasil**. 2 vol. Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 1961.

FERES, Marcelo M. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: **Mapa da Educação Profissional e Tecnológica: Experiências Internacionais e Dinâmicas Regionais Brasileiras**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015, p.81-94

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

_____. **O Compromisso do Profissional com a Sociedade**. 2007a. IN: FREIRE, Paulo. Educação e Mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005

FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS. **A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvérsido**. Revista Educação e Sociedade. Vol. 26. N. 92. 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves em suas modalidades**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638 jul-set. 2011

GOMES, Ana Valeska Amaral. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. **O que podemos dizer sobre o PRONATEC?** Câmara dos Deputados, agosto de 2016.

GRATH, Mc Simon. **Vocational education and training for development: A policy in need of a theory?** International Journal of Educational Development. v. 32, issue 5, p. 623-631, 2012

HALL, P. e TAYLOR, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. In: Lua Nova, No.58, 2003.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IMERGUT, Ellen. **The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden**. In Thelen and Steinmo, eds., Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective. New York: Cambridge University Press, 1992

_____. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In **Políticas Públicas. Coletânea**. (Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs.), vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. Social Construction of target Populations: Implications for Politics and Policy. In: **The American Political Science Review**, Vol. 87, N. 2, p. 334-347. 1993.

KINGDOM, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

KIPNIS, Bernardo. **Análise de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: uma aproximação conceitual na perspectiva da policy network**. IN: Cunha, C., Sousa, J.V. e Silva, M. A. (orgs.) Avaliação de políticas públicas de educação. Brasília: Liber Livro, 2012.

KOMESAR, Neil K. **Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics and public policy**. Chicago University Press: Chicago, 1994.

KREIS, A. M. and CHRISTENSEN, R. K. **Law and Public Policy**. Policy Stud J, 41: PP. 38- 52, 2013.

KUENZER, Acácia Zeneida. **O Trabalho como Princípio Educativo**. In: Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 68, p. 21-28, 1989.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível?** Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 491-508, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462007000300009>. Acesso em: 20 jan. 2015.

KUNZE, Nádya Cuiabano. **O surgimento da rede federal de educação profissional nos primórdios do regime republicano brasileiro**. Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 8-24, jul. 2015. ISSN 2447-1801.

LEAL, Vitor Nunes. Cap. 6 - Legislação eleitoral. In: **Coronelismo, enxada e voto**. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. **A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas**. 2010. 367 f. (Tese) Doutorado em História Social. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 2010

LOWI, T. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**, World Politics, 1964

MACHADO, L. R. S.; VELTEN, M. N. **Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1113-33, out./dez. 2013. doi:10.1590/S0101-73302013000400006

MACHADO, L.R.S. "Qualificação do trabalho e as relações sociais". In: Gestão do trabalho e formação do trabalhador. Belo Horizonte, MCM, 1996 APUD MANFREDI, Silvia Maria. 1999

MANACORDA, M. A. **História da educação: da Antiguidade aos nossos dias**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002

MANFREDI, Silvia Maria. **Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas**. Educ. Soc., Campinas, v. 19, n. 64, p. 13-49, Sept. 1999.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. Marques, E. e Faria, C. (org.) **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2013.

MARX, K.; ENGELS. **Textos sobre educação e ensino**. 5 ed. 1 reimpr. São Paulo: Centauro, 2004.

MARX, K.; ENGELS, F. Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo, 2007

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Boitempo, 2017. V.1

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**; tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MEC. PRONATEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec> . Acesso em: 10/09/2017

MÉSZÁROS, I. Marx: a teoria da alienação. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MOLL, Jaqueline (org.). **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

MORAES, Gustavo Henrique. **Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade**. 2016. 381 f. (Tese) Doutorado em Educação. Universidade de Brasília, Brasília. 2016

_____. Gustavo Henrique. **Educação Tecnológica, Formação Humanista: uma experiência CTS no CEFET-SC**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: PPGECT/UFSC, 2008.

MOURA, Dante Henrique. **A relação entre a educação profissional e a educação básica na Conae 2010: possibilidades e limites para a construção do novo Plano Nacional de Educação**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 875-94, jul./set. 2010. doi:10.1590/S0101-73302010000300012

MOURA, Dante Henrique. **Educação Básica e Educação Tecnológica: dualidade histórica e perspectiva de integração**. Holus, ano 23, vol. 2. Natal: 2007. Disponível em: <http://goo.gl/tPBJV>. Acesso em: 15 Nov. 2015.

NOGUEIRA, Oracy. **Pesquisa Social. Introdução às suas técnicas**. Biblioteca Universitária. Série 2ª (ciências sociais), vol. 26. Direção: Florestan Fernandes. Companhia Editora Nacional. 2ª ed. São Paulo, 1968.

OECD, Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.

OLIVEIRA, Ramon de. **Globalização e as reformas do ensino médio profissional nos anos de 1990**. Coleção formação pedagógica, v. 4. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014.

PACHECO, Eliezer. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília: MEC/SETEC, 2010.

PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; SOBRINHO, M. D. **Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades**. Linhas críticas, v. 16, n. 30, jan./jul. 2010

PAULANI, Leda M. **Neoliberalismo e individualismo**. Revista Economia e Sociedade, Campinas. pag. 115-127, dez, 1999.

PIERSON, P. **Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics**. The American Political Science Review, v. 94, 2000

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press; 2004.

PIMENTEL, F. C.; MORAES, R. A. **A teoria do capital humano e a concepção produtivista na educação brasileira: EAD em foco**. Revista Contrapontos – Eletrônica. V. 17. N. 2 - Itajaí, Abr-Jun. 2017

PINTO, Álvaro Vieira. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. v. 1.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Jun. 2016.

PLATAFORMA NILO PEÇANHA. Disponível em: <https://www.plataformanilopecanha.org/> Acesso em: 20 de de 2018

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras. 2003.

RODRIGUES, José. **Educação Politécnica** In: Dicionário de Educação Profissional de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007

_____. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SARAT, A. & SILBEY, S. **The pull of the policy audience**. Law & Policy, 10, 97-166, 1988.

SARI, Marisa Timm. **A organização da educação nacional**. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. Direito à educação: uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico Crítica: Primeiras Aproximações**. 8ª ed. Campinas/Autores Associados, 2003

_____. **O choque teórico da politécnica. Trabalho, educação e saúde**. Revista da EPSJV/Fiocruz. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

_____. **O legado educacional no regime militar**. Caderno Cedes, vol. 28, n. 76, pag. 291-312. Campinas, 2008.

_____. **Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010.

_____. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44. Rio de Janeiro, 2010

_____. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 32. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999

_____. **O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias**. In: FERRETTI, C. J. et al. (Orgs.). Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994

_____. **O vigésimo ano da LDB. As 39 leis que a modificaram**. Revista Retratos da Escola. v. 10. n. 19. p. 379-392. Brasília, 2016.

SCOTT, J. **Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. Yale University Press, 1999

SILVA, José Afonso da. **O processo de formação da Constituição de 1988**, prefácio à obra A Gênese do Texto da Constituição de 1988, Brasília: Senado Federal, 2013

SKOCPOL, T. **Bringing the state back in: strategies of analysis in current research**. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. **O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 833-855, dez. 2019. ISSN 2447-5467

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é Privilégio**. 5a ed. Organização e apresentação de Marisa Cassim. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

TRUE, James L; JONES, Bryan D; BAUMGARTNER, Frank R. **Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking**. In: SABATIER, Paul (ed.) - *Theories of Policy Process* - Boulder: Westview Press, 2007

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. **Desenho jurídico-institucional de políticas públicas: a carreira docente como elemento estrutural da educação básica**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

VIDOR, Alexandre; REZENDE, Caetana; PACHECO, Eliezer; CALDAS, Luiz. *Institutos Federais: Lei no 11.892/2008 – Comentários e reflexões*. IN: PACHECO, Eliezer (org.). **Institutos Federais: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília: Editora Moderna, 2011.

VILARINO, Marisa Alves. **Direito à educação: competência legislativa e limites à atuação da União. Aspectos internos e internacionais**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, 2009

WILLIAMS, S; RAGGATT, P. **Contextualising Public Policy in Vocational Education and Training: the origins of competence-based vocational qualifications policy in the UK**. *Journal of Education and Work*, 11:3, 275-292, 1998.

WOLLINGER, Paulo Roberto. **Educação em tecnologia no ensino fundamental: uma abordagem epistemológica**. 2016. 198 f. Tese (Doutorado em Educação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

