

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Gabriel Grabowski

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:
contradições e desafios**

Porto Alegre
2010

Gabriel Grabowski

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:
contradições e desafios**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador:

Prof. Dr. Jorge Alberto Rosa Ribeiro

Linha de Pesquisa: Trabalho, Movimentos Sociais e Educação

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

G728g Grabowski, Gabriel

Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios / Gabriel Grabowski; orientador: Jorge Alberto Rosa Ribeiro. Porto Alegre, 2010.

216 f. + Apêndice + Anexos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2010, Porto Alegre, BR-RS.

1. Financiamento da educação. 2. Ensino profissionalizante. 3. Políticas públicas. 4. Avaliação. 5. Brasil. 6. Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional. 7. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária I. Garbin, Elisabete Maria. II. Título.

CDU – **374.7**

Gabriel Grabowski

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:
contradições e desafios**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em 31 agosto de 2010.

Prof. Dr. Jorge Alberto Rosa Ribeiro – Orientador

Prof.^a Dr.^a Marlene Ribeiro – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Acácia Zeneida Kuenzer – UFPR

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto – UERJ

Prof.^a Dr.^a Nalú Farenzena - UFRGS

*Para Clarice Steffens e Leonardo, esposa e filho, que foram compreensivos e
paciosos neste período de construção da tese.*

AGRADECIMENTOS

Ao Orientador Dr. Jorge Alberto Rosa Ribeiro pela compreensão, seriedade e serenidade no processo de construção da tese.

Onde está a vida que nós perdemos “vivendo”?
Onde está a sabedoria que nós perdemos no conhecimento?
Onde está o conhecimento que “nós perdemos na informação?”
(T. S. Eliot)

RESUMO

A presente tese situa-se na linha de pesquisa **Trabalho, Movimentos Sociais e Educação** e concebe que a educação é um bem público, um direito subjetivo individual e um direito objetivo social, reafirmando que é uma política pública de responsabilidade do Estado, estratégica e imprescindível para um projeto de nação livre e soberana. Este estudo aborda, no campo das políticas públicas educacionais, o *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: suas contradições e desafios*^{*}, a partir de uma análise da configuração do Estado brasileiro, do financiamento da educação no país, da opção por diversos programas de educação profissional em detrimento de uma política pública global, tomando o *Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP)* e o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM)* como estudos de caso. A investigação está direcionada visando compreender como o modelo adotado pelo Estado brasileiro na educação profissional está, propositadamente, estruturado e voltado, para atender os interesses do setor privado que atua e hegemoniza a oferta desta modalidade no país. As formas que o Estado disponibiliza *fundos públicos* a serviço da reprodução do capital é diversificada, ora através repasses diretos por meio de programas, ora através de repasses indiretos por meio de isenções fiscais e previdenciárias, ou mesmo financiando e qualificando a força de trabalho para o capital e/ou instrumentalizando a formação técnico-profissional aos interesses do mercado. Os estudos da tese foram realizados a partir de uma perspectiva e abordagem teórica marxista, tomando a dialética como um método de articulação categorial que procede mediante a elevação do abstrato ao concreto, do menos complexo ao mais complexo. Já o materialismo histórico orientou o estudo da realidade e do financiamento da educação como totalidades contraditórias.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Ensino profissionalizante. Políticas públicas. Avaliação. Brasil. Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária.

^{*}GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios**. Porto Alegre, 2010. 167 f. + Apêndice + Anexos. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ABSTRACT

This thesis is inserted in the research field **Work, Social Movements and Education**, and believes that Education is a public property, an individual subjective right and an objective social right, as well, reaffirming that Education is a public policy on the State responsibility, strategical and indispensable to any project by any free and sovereign nation. This study comprehends, in the public educational Field, the *Professional Education Financing in Brazil: its contradictions and challenges**, from an analysis of a configuration of the Brazilian State, of the financing of Brazilian Education, and of the option by several professional educational programs, with the detriment of a global public policy, getting the National Program to increase the Professional Educational (PROEP), and the National Program for Youth Inclusion: Education, Qualification and Communitarian Action (PROJOVEM) as case studies. The investigation aims to understand how the model adopted by the Brazilian State in the Professional Education is, intentionally, structured and directed to attend the private sector's interests, which acts and predominates this modality offered in this country. In this sense, it is important to highlight that the ways that the State offers public funds for the capital reproduction are diversified, one time through direct passes, by programs, and in other times through indirect passes, by providential and exemption of taxes, as well as financing and qualifying the workforce to the capital or to instrumentalising the professional technical formation for the market interests. The studies were done from a Marxist approach, getting the dialectic as method of categorical articulation, which proceeds by means of the elevation from the abstract to the concrete, from the less to the most complex one. The historical materialism, by its means, oriented the study and the reality of the educational financing as contradictory totalities.

Keywords: Financing of Education. Vocational education. Public policies. Evaluation. Brazil. National Program for Expansion of Vocational Education. The National Youth Inclusion: education, training and community action.

*GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios**. Porto Alegre, 2010. 167 f. + Apêndice + Anexos. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

RIASSUNTO

Questa tesi si trova nella linea di ricerca **Lavoro, Movimenti Sociali e Istruzione** ed ha il concetto che l'istruzione è un bene pubblico, un diritto soggettivo individuale ed un diritto oggettivo sociale, riaffermando che si tratta di una politica pubblica di competenza dello Stato, strategica e indispensabile per un progetto di nazione libera e sovrana. Questo studio tratta, nel campo della formazione delle politiche pubbliche di istruzione, del *finanziamento dell'istruzione professionale in Brasile: sue contraddizioni e sfide**, da una analisi della configurazione dello Stato brasiliano, del finanziamento dell'istruzione nel paese, della scelta di molti programmi di istruzione professionale a scapito di politiche globali, prendendo il programma nazionale di espansione della educazione professionale (PROEP) e il Programma Nazionale de Inclusioni dei Giovani: *Istruzione, Qualificazione e Azione Comunitaria* (PROJOVEM) come casi di studio. È una ricerca per capire come il modello adottato dallo Stato brasiliano in materia di istruzione professionale è, volutamente, strutturato e orientato a servire gli interessi del settore privato, che opera e torna egemonica la fornitura di questo modello nel paese. In questo senso, si segnalano le modalità in cui lo Stato fornisce *fondi del governo* allo scopo di sviluppare investimenti diversificati, sia per mezzo di trasferimenti diretti, di programmi, o di trasferimenti indiretti attraverso esenzione fiscale e previdenziale, o anche di finanziamento e qualificazione della forza lavoro per per l'investimento e/o dell'implementazione della formazione tecnica e professionale per gli interessi del mercato. Gli studi sono stati condotti da un punto di vista e approccio teorico marxisti, prendendo la dialettica come metodo di articolazione categoriale che procede attraverso l'elevazione dall'astratto al concreto, dal meno complesso al più complesso. Il materialismo storico, a sua volta, ha guidato lo studio della realtà e del finanziamento dell'educazione come totalità contraddittorie.

Parole chiave: Finanziamento della Pubblica Istruzione. Formazione professionale. Le politiche pubbliche. Valutazione. Brasile. Programma nazionale per la diffusione dell'istruzione professionale. La nazionale della gioventù di inclusione: educazione, formazione e azione della comunità.

*GRABOWSKI, Gabriel. *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios*. Porto Alegre, 2010. 167 f. + Apêndice + Anexos. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial (BM)
CEB – Câmara de Educação Básica
CEFET – Centros Federais de Educação Tecnológica
CEP/CP – Centro de Educação Profissional
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei no 5.452, de 1º /Maio/1943)
CNE – Conselho Nacional de Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CSJ – Consórcio Social da Juventude
CTU – Contrato Temporário da União
CUT – Central Única de Trabalhadores
DCNEM – Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DIPRO – Diretoria de Programas Especiais do FNDE
DOU – Diário Oficial da União
DRU – Desvinculação das Receitas da União
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EP – Educação Profissional
EPT – Educação Profissional e Tecnológica
FAT – Fundo do Amparo do Trabalhador
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUST – Fundo Universal de Serviços de Telecomunicações
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituições de Educação Superior
IFETs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Institutos Federais – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Cultura
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MP – Ministério Público
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MTE – Ministério do Trabalho, a partir de 1999. MTb anteriormente
NH – Novo Hamburgo
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações Não Governamentais
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PARFOR – Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCNEM – Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC – Projeto de Emenda a Constituição Federal
PECs – Programas Escolares
PECs – Projetos Escolares
PEPs – Plano Estadual de Educação Profissional
PIB – Produto Interno Bruto
PLANFOR - Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ - Plano Nacional de Qualificação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEJA – Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a
Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEP - Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional

PRO-JOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROMED – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROTEC – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico
PROUNI – Programa Universidade para Todos
REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem Transporte
SESC – Serviço Social da Indústria
SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SEST – Serviço Social de Transporte
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIPAV – Sistema de Informação de Educação Profissional
SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SUEPRO-RS – Superintendência de Educação Profissional do Estado do Rio Grande do Sul
TAC – Termo de Ajuste de Conduta
TCU – Tribunal de Contas da União
UC – Universidade Corporativa
UE – União Européia
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de Cursos – Educação Tecnológica por Categoria Administrativa – Brasil - 2002-2007.....	81
Gráfico 2 – Financiamento próprio da capacitação profissional.....	88
Gráfico 3 - SETEC/MEC histórico e projeção da rede federal.....	101
Gráfico 4 - Participação Relativa das Contribuições de 2008.....	111
Gráfico 5 - Participação Relativa das Contribuições do Sistema “S” – 1998.....	111
Gráfico 6 - Ampliação das vagas – segmento comunitário	139
Gráfico 7 - Escolas Construídas, Reformadas ou Ampliadas.....	140
Gráfico 8 - Escolaridade jovens do “Projovem Urbano de NH”	151
Gráfico 9 - Ramos de trabalho dos Jovens do “Projovem Urbano de Novo Hamburgo”	151
Gráfico 10 - Cursos frequentados pelos Jovens antes do Ingresso no Programa ..	152
Gráfico 11 - Formas de acesso ao Projovem Urbano em NH	153
Gráfico 12 - Quanto a Importância do Estudo	153
Gráfico 13 - Motivação	154
Gráfico 14 - Contribuições do Projovem Urbano na Vida dos Jovens NH.....	155
Gráfico 15 - Conhecimentos Agregados pelo Projovem Urbano aos Jovens em NH	156
Gráfico 16 - Expectativas para depois da conclusão do Projovem - Dia a dia	157
Gráfico 17 - Por que se considera um jovem competente.....	157
Gráfico 18 - Qualidades que definem um jovem competente.....	158
Gráfico 19 - Do que mais gosta no Projovem Urbano de NH.....	159
Gráfico 20 - Do que não está gostando no Projovem em NH	160
Gráfico 21 - O que deveria melhorar ou ser diferente no Programa.....	160
Gráfico 22 - A Importância do PROJOVEM na vida dos jovens.....	161
Gráfico 23 – Desempenho de Avaliação Diagnóstica	165
Gráfico 24 – Desempenho no Exame Entre Ciclo I.....	166

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Gastos totais por estudante com educação e Desempenho escolar: Países selecionados - 2005	65
Quadro 2 - Gasto Público em Educação (%) do PIB e em % do Gasto Público Total Países	66
Quadro 3 - Quanto se gasta com o ensino público no Brasil - Comparação Internacional – 2002	70
Quadro 4 - Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial, segundo a Categoria Administrativa - Brasil - 2002 a 2008	81
Quadro 5 - Evolução do Número de Matrículas na Educação Tecnológica, segundo a Organização Acadêmica - Brasil - 2002 - 2008	82
Quadro 6 - Caracterização das contribuições arrecadadas para outras entidades – 2006/2008	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estabelecimentos e Matrículas da Educação Profissional de Nível Médio, 2003 a 2005 - Brasil	84
Tabela 2 - Estabelecimentos por Dependência Administrativa, 2003 a 2005 - Brasil	85
Tabela 3 - Matrículas da Educação Profissional por Dependência Administrativa 2003 a 2005 – Brasil	85
Tabela 4 - Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade que frequentavam ou frequentaram anteriormente curso de educação profissional(%)	87
Tabela 5 - Relatório Convênios em 2008 - Aplicação dos PlanSeQs Construção Civil Bolsa-família.....	96
Tabela 6 - Arrecadação Sistema “S” através da previdência 2005-2008	110
Tabela 7 - Custos do Projeto (em milhões USD).....	136
Tabela 8 - Síntese dos indicadores previstos e atingidos pelo PROEP	137
Tabela 9 - Gráfico sintético complementar	138
Tabela 10 - Investimento por segmento	140
Tabela 11 - Evolução das Matrículas em Cursos Técnicos – Brasil – 2003 a 2008	142
Tabela 12 - Frequência dos jovens no Programa.....	164

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 O ESTADO BRASILEIRO E A REPRODUÇÃO DO CAPITAL	29
1.1 ELEMENTOS DA FORMAÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DO BRASIL.....	31
1.2 O ESTADO COMO PARTE DO SISTEMA SOCIOMETABÓLICO.....	37
1.3 ESTADO BRASILEIRO: GÊNESE E FORMAÇÃO	40
1.4 UMA INTERPRETAÇÃO MARXISTA DO ESTADO BRASILEIRO	42
1.5 O ESTADO A SERVIÇO DE PROJETOS	48
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS	61
2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	61
2.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	69
2.2.1 Hegemonia do privado na Educação Profissional	76
2.2.2 O privado na Educação Superior e Tecnológica	80
2.2.3 O privado no Ensino Técnico	83
2.2.4 O privado na qualificação profissional	86
2.3 CONTRADIÇÕES: PROGRAMAS AO INVÉS DE POLÍTICA	90
2.3.1 A pulverização de programas de Educação Profissional	93
2.3.2 Sistema “S”: recursos públicos & gestão privada	104
3 ESTUDOS DE CASO: PROEP E PROJovem	114
3.1 SITUANDO O OBJETO DA PESQUISA E OS FUNDAMENTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS	114
3.1.1 Situando o objeto de pesquisa	114
3.1.2 Referencial teórico e metodológico	121
3.2 PROGRAMA NACIONAL DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (PROEP)	127
3.2.1 Contexto e Gênese do Projeto	127
3.2.2 Desenvolvimento do PROEP	131
3.2.3 Resultados do PROEP	135
3.3 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS: EDUCAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA (PROJovem).....	145
3.3.1 Contexto e Origem do Projovem	145
3.3.2 Pesquisa Projovem Urbano	148
3.3.3 O Posicionamento dos Jovens sobre o Programa	150
3.3.4 Posicionamento dos Gestores e Pontos Críticos do Programa	162
4 ANÁLISE DA PESQUISA E CONCLUSÕES	167
REFERÊNCIAS	191

APÊNDICES	205
APÊNDICE A - ENTREVISTAS COM ALUNOS PROJÓVEM DE NOVO HAMBURGO, RS	206
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENTREVISTAR COM GESTORES DO PROJÓVEM	210
ANEXOS	213
ANEXO A - RESULTADOS DA COLETA ESPECÍFICA DE DADOS JUNTO AOS PROJETOS ESCOLARES DO PROEP	214
ANEXO B - LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	217

INTRODUÇÃO

O “Financiamento da Educação Profissional no Brasil: suas contradições e desafios” é um estudo desenvolvido para a Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como mais uma contribuição acadêmica em torno de um assunto tão caro para a educação brasileira.

A temática da presente tese nasce na Linha de pesquisa **Trabalho, Movimentos Sociais e Educação**, mais especificamente na temática **Educação e Trabalho: políticas de formação e de inserção social**, em que se investiga a reestruturação produtiva, o trabalho e a educação; a história da escolarização e da educação profissional; a educação profissional e a formação continuada de trabalhadores/as em empresas públicas e privadas; a sociedade contemporânea e educação profissional por competências; qualificação x competência; formação e distintos mercados de trabalho: profissionais, abertos, internos/externos.

Entre 2002 e 2004, na Dissertação de Mestrado, desenvolvemos estudos sobre a (im)possibilidade e os limites de uma outra educação profissional enquanto política pública, de responsabilidade do Estado, comprometida com um novo projeto de desenvolvimento popular sustentável. Partimos da análise de dois projetos em disputa naquele momento: por um lado, a proposta de reforma da educação profissional do Governo FHC, cujo instrumento de indução era justamente o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), que ora tomamos como estudo de caso da presente tese, e, por outro, pesquisamos a proposta desenvolvida no Governo do RS (1999-2002), o qual resistia à reforma proposta política e conceitualmente. Entre esses dois projetos governamentais, havia outros projetos e atores: os empresários e trabalhadores com suas respectivas propostas, expressas em documentos das confederações patronais e das centrais sindicais. A síntese na dissertação apontava para a enorme dificuldade em construir, socialmente, uma *“outra política pública de educação profissional”* em uma sociedade de capitalismo dependente e periférico como a brasileira, especialmente num período de forte adesão à onda *neoliberal* na década de 1990.

Porém, no mesmo estudo, discutimos que a ausência da oferta da formação e da qualificação profissional, pelo Estado, garantidor dos direitos básicos, na égide

capitalista, é mais nefasta do que os limites inerentes que a mesma educação possui no contexto da sociedade estruturada a partir da hegemonia do capital. Não se trata de prover educação apenas para transformar a população em força de trabalho; há necessidades que são definidas aprioristicamente como relevantes em si mesmas. Se elas contribuem, direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade, não se dissolve o fato principal, que é o de que, agora, aquele aumento da produtividade que pode ser seu resultado não é mais o seu pressuposto. Somente uma concepção esquerdista infantil “julga que no fundo a educação pública, a saúde pública, a previdência social e outras instituições estruturadoras das relações sociais são, apenas, uma ilusão e contribuem para reproduzir o capital” (OLIVEIRA, 1998, p. 38).

A estruturação e a afirmação da esfera pública, mesmo no limite do Estado classista, negam à classe burguesa a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva, permitindo, dentro dos limites do sistema, avanços em áreas que são estratégicas para as classes dominantes. Contra uma lógica de mercantilização e privatização da educação, um bem público e um direito dos homens e das mulheres, a esfera pública, enquanto espaço de contradições e conflitos, através de instrumentos e ações no seio de políticas públicas, contribui para evitar a consolidação inquestionável do capital.

Um projeto de desenvolvimento econômico nacional e popular possui como condição básica, segundo Celso Furtado, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país, formando uma sociedade mais democrática e inclusiva, em que o Estado desempenhe a função de “dirigente” e “protetor” dos interesses da nação. O economista afirmava que “se a política de desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõem alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais (FURTADO, 2001, p. 70).

A pesquisadora e pedagoga Kuenzer corrobora:

[...] a desqualificação só interessa ao capital: o acesso ao conhecimento, embora não seja suficiente, é absolutamente necessário para a formação da consciência de classe, e, neste sentido, para a destruição das condições materiais e ideológicas que produzem a exclusão. Negar este direito aos que vivem do trabalho é condená-los a priori à condição de lumpesinato, expressão clássica do marxismo para a categoria “excluído” ou “sobrante”. É preciso ter claro que, nesta sociedade, em que o trabalho concreto significa trabalho precarizado, quem não desenvolver competências cognitivas que possibilitem usar o conhecimento de forma transdisciplinar para criar com rapidez soluções para os problemas inéditos na história das relações sociais e produtivas, está definitivamente excluído. (KUENZER, 2000, p. 361).

Tanto nos estudos anteriores como na presente tese, partimos da premissa de que é dever do Estado a garantia do **direito à educação de qualidade**, estabelecido na Constituição Brasileira de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), considerado direito social e com estatuto de direito humano consignado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional de Direitos Sociais Econômicos e Culturais de 1966. Assim sendo, cabe verificarmos como tem sido, historicamente, a postura do Estado brasileiro no cumprimento de seu dever.

Também partimos de uma leitura histórica da realidade brasileira, que tem se caracterizado como um país com frágeis **políticas sociais**, o que lhe imprimiu dois traços marcantes: uma das maiores desigualdades sociais em convívio com uma das mais altas concentrações de renda do mundo. Com 50% de uma população de quase 200 milhões de pessoas em situação de pobreza, é fácil constatar sua condição de país injusto e desigual por excelência. Além disso, relatório do IBGE (PNAD, 2003) indica que, dos/das trabalhadores/as brasileiros/as com mais de 10 anos, 68% recebem até dois salários mínimos, com baixíssima média de escolaridade da PEA e oferta de qualificação profissional frágil e predominantemente privada (PNAD, 2007). Essas características, reflexo da ausência de políticas sociais mais efetivas, assumem formas cada vez mais perversas de exclusão social.

É perceptível que tanto entre as autoridades federais, estaduais, municipais, como no conjunto das representações dos diversos segmentos da sociedade brasileira – entidades educacionais, empresariais, sociais e sindicais -, há uma maior consciência e comprometimento com a educação. É verdade, por uma lado, que o Brasil secundarizou, por mais de quatro séculos, a educação de seu povo, mas,

também é verdade, que, a partir do século XX, e, especialmente, na transição deste para o século XXI, temos ampliado os esforços em torno da universalização do ensino fundamental, em um primeiro momento projetando agora a universalização da educação básica e, depois, ampliando-se a educação infantil, a educação profissional, o ensino superior e a pós-graduação. O passivo é grande, mas não impossível de ser transposto quando uma nação decide e estrutura políticas públicas amplas e sólidas.

Uma ampliação da oferta de educação com qualidade implica, imediatamente, a revisão, pela sociedade e pelo Estado brasileiro, de sua posição e relação com o financiamento da educação. Temos um modelo de financiamento que é a expressão da estrutura social e econômica do país, injusto, desigual e, predominantemente, privado. Historicamente, desde quando o Estado financiou a formação das elites, fê-lo com recursos públicos e, quando o povo começou a acessar a escola, o mesmo Estado incentivou a expansão da escola privada. O apoio oficial às instituições privadas tem-se concretizado não só por essa omissão, como também pelo financiamento público direto e indireto a elas, com a isenção de impostos, da contribuição previdenciária e do salário educação, além da concessão de subvenções, bolsas de estudo, empréstimos subsidiados, crédito educativo, FIES, especialmente a partir de 1960, e, de forma mais acelerada, nas últimas três décadas. O saldo hoje é um ensino superior predominantemente privado (71%), uma educação profissional privada (83,3% nos cursos superiores de tecnologia; 58 % nos cursos técnicos e 60% na qualificação profissional) e, na educação básica, uma rede de escolas privadas para a formação dos filhos das classes A e B e uma rede pública - precarizada, sucateada, com profissionais de educação desvalorizados - para as classes populares.

Se não bastasse essa dicotomia entre redes pública e privada, com condições diferenciadas, as estratégias recentes dos gestores das políticas educacionais têm culpabilizado os estudantes, os profissionais e as escolas pelo fracasso escolar e a propalada baixa qualidade da educação, sempre pautados por parâmetros do mercado, raramente por valores humanos e formativos. Esses mesmos gestores e governantes, eximindo-se de suas responsabilidades, deslocam as iniciativas para o campo da *gestão e da avaliação dos processos de ensino*, como se o problema fosse apenas de gerenciamento e de mensurações do desempenho escolar. Na verdade, o que praticam os gestores educacionais, além

de desviar o foco dos reais entraves a que a educação está submetida, é uma autodesresponsabilização, pela não aplicação sequer dos recursos constitucionalmente vinculados em todas as esferas governamentais: união, estados e municípios.

Há uma dívida social e educacional histórica com o povo brasileiro. Nossas elites nunca assumiram um projeto de nação e jamais se preocuparam com investimentos no desenvolvimento da cultura. Essa percepção e postura não se alteraram, apesar de todos os líderes empresariais advogarem mais atenção para a educação, nenhum dos grandes grupos dispõem-se a destinar parcelas de seus assombrosos lucros para fundos públicos de educação e qualificação profissional, quando, e não raramente, criam subterfúgios por meio de fundações próprias para isenções de impostos nacionais.

Com essa visão restrita da elite capitalista e de seus representantes – governos e mídias comprometidas com seu projeto -, sofremos um retrocesso no desenvolvimento de políticas sociais e políticas públicas educacionais com a *onda neoliberal* nas décadas de 1980-1990. Nesse período, o Estado foi direcionado para atender aos interesses imediatos do capital – que atravessava crise de lucratividade -, e a educação passou a ser objeto de mercado e começou a ser comercializada a partir da constituição de 1988, quando, pela primeira vez na história da educação brasileira, esse bem público foi autorizado para ser explorado por empresas educacionais que visam unicamente ao lucro.

Entre avanços e retrocessos, não podemos deixar de registrar algumas iniciativas nas últimas décadas que, direta ou indiretamente, têm contribuído, ou ainda poderão contribuir, com melhorias na educação nacional. Nesse sentido, destacamos o FUNDEF, na década de 1990, o PNE, de 2001-2010, o FUNDEB, o ensino fundamental de nove anos, a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos, o fim da DRU da educação (PEC 59) e o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB”, o piso salarial nacional para o magistério (integralização janeiro/2010), a repartição e abrangência do salário educação; extensão de programas para educação básica, como: livro didático, transporte, saúde-escolar; o PAR, o PDE, o REUNI, o PROUNI, o PARFOR, a criação dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, a ampliação da autonomia das IFEs e o Plano de Expansão da Rede Federal de

Escolas Técnicas, os quais permitem uma atitude de *esperança* na melhoria da educação brasileira.

Porém, tudo não passará de mais um conjunto de projetos e políticas governamentais se essas e outras iniciativas não se transformarem em projetos da nação brasileira e políticas públicas de Estado, ultrapassando os atuais patamares de 4,5% de investimento direto em educação (ou 5.1% englobando custos indiretos). A CONAE, realizada recentemente, indicou um caminho que o novo PNE 2011-2020 precisa desencadear, qual seja:

[...] instituir uma política de **financiamento da educação básica**, nos termos de um **sistema nacional de educação**, amparada na definição de um **custo aluno/a-qualidade (CAQ)**, construído com a participação da sociedade civil, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade, superando as desigualdades regionais, com ênfase no investimento à valorização de todos/as os/as profissionais da educação básica (CONAE, 2010, p. 109).

A superação das desigualdades regionais pressupõe a necessidade de melhor regulamentar o **regime de colaboração** entre os sistemas de ensino e entre os entes federados previsto na Constituição Federal, estabelecendo o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições para o seu funcionamento, ampliando os

[...] investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos - impostos, taxas e contribuições - (CONAE, 2010, p. 110).

Essa constatação da necessidade urgente de se ampliarem os investimentos públicos com a educação no Brasil é corroborada por muitos especialistas e entidades representativas do meio educacional. Para tanto, sugerimos que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com os movimentos sociais organizados e com a sociedade brasileira discutam um conjunto de proposta que: aperfeiçoem os mecanismos de controles legal e social dos gastos públicos com educação, de forma a coibir todos os desvios e as distorções atualmente existentes; explicitar o que são e o que não são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; criar Conselhos de Acompanhamento e Controle Social da totalidade dos recursos destinados à educação e não apenas dos recursos do Fundeb; criar um sistema

eficaz, ágil e confiável de acompanhamento dos gastos educacionais da União, dos Estados e dos municípios; instituir uma contribuição para o ensino médio, destinada, exclusivamente, à rede pública, nos mesmos moldes do salário-educação e com alíquota a ser definida, visando à expansão das matrículas e melhoria da qualidade do ensino médio; mudar a lógica de subsídios e incentivos educacionais atualmente existente no País, garantindo que seus benefícios dirijam-se para os setores mais pobres e que frequentam a escola pública; realizar uma reforma tributária que permita os desenvolvimentos econômico e social da nação, balizados pela justiça fiscal, taxando mais intensamente os segmentos mais ricos da população, garantindo uma distribuição equitativa dos recursos públicos entre as diferentes Regiões do País; e, convertendo uma porcentagem dos serviços da dívida em percentuais mínimos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e da educação profissional para os que vivem do trabalho.

Os desafios da educação brasileira são estruturais e passam, necessariamente, pela decisão política de investir volumes de recursos proporcionais à riqueza do país na ampliação e universalização do acesso e sucesso do estudante brasileiro. Na educação profissional, esses desafios não são diferentes, visto que as desigualdades na distribuição dos recursos são ainda mais injustos, fragmentados e alocados conforme determinações do capital.

Somente o Sistema “S” possui recursos legais previstos de forma sistemática e permanente, em valores invejáveis para os demais níveis e modalidades de ensino, agravando a distorção no financiamento da educação profissional. Enquanto prepondera um modelo de financiamento baseado na pulverização de dezenas de programas de educação e qualificação profissional, dispersos em vários órgãos da administração pública, os recursos são drenados para instituições privadas que se lançam na oferta de cursos profissionalizantes.

As escolas públicas de educação profissional precisam disputar recursos públicos em suas mantenedoras, mediante projetos de captação de recursos, para a continuidade de seu trabalho. Quando do PROEP, a rede federal teve que pleitear recursos junto à SETEC/MEC nas mesmas condições que o Segmento Comunitário Privado e o Segmento Estadual. Atualmente, essa prática continua ocorrendo com o Brasil Profissionalizado e outros programas, com a alegação de que “recursos existem”, mas o “que faltam são bons projetos escolares”.

As escolas de educação profissional e seus respectivos públicos estão vinculados ao mundo do trabalho. Seus estudantes são sujeitos que vivem do trabalho desde a infância até a velhice e buscam, por meio dessa escola profissional, uma formação para a vida e para o exercício profissional. Trata-se de jovens e trabalhadores pobres, de baixa renda, com idade e escolarização defasados, quando não analfabetos, com trajetórias de vida, trabalho e educação descontínuos. Assim sendo, a única opção real e viável é a constituição de políticas públicas de educação profissional, articuladas com políticas públicas de desenvolvimento, educação, trabalho e renda.

A educação profissional, estruturada em programas *fragmentados, descontínuos e sobrepostos*, nas últimas décadas, em detrimento de políticas públicas de Estado, provocou inquietações que, por sua vez, induziram-nos a estudos e pesquisas em torno de algumas questões estruturantes. Pensar políticas sociais, políticas públicas educacionais, políticas de educação profissional levou-nos, naturalmente, à necessidade de entender a lógica que permeia o financiamento dessas mesmas políticas.

Já que na dissertação de mestrado havíamos estudado os projetos e políticas públicas de educação profissional em disputa, definimos, em continuidade e coerência com a linha de pesquisa e a temática do grupo de que participamos no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da UFRGS, pesquisar, no doutorado, o *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios*.

Nesse contexto e universo, considerando a complexidade do tema financiamento e a pulverização dos recursos da educação profissional, seja na esfera pública (diversos programas em vários órgãos) bem como na sociedade (empresas, ONGs, gasto das famílias, etc.) e, por uma opção metodológica, procedemos, nesta investigação, a um “estudo de caso” de dois programas nacionais de educação profissional: o PROEP e o PROJOVEM. Através deles, buscamos colher os elementos necessários para responder ao problema central da presente tese, assim definido: ***qual é o impacto e a efetividade do Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) na expansão e qualidade da educação profissional e na qualificação do trabalhador brasileiro?***

Dando sequência ao que discutimos na Qualificação do Projeto de Tese e nas sessões de orientação, estruturamos o presente estudo em quatro capítulos, organicamente articulados, em uma perspectiva que nos conduzisse a uma maior compreensão do Estado, do Financiamento da Educação Profissional, dos Programas de Qualificação e de seus consequentes impactos e níveis de efetividade social.

Assim sendo, no primeiro capítulo, *O Estado brasileiro e a reprodução do capital*, abordamos a formação histórica e social do Brasil, o Estado como produto e produtor do sistema sociometabólico do capital, a gênese e formação do Estado brasileiro, o papel desse mesmo Estado a serviço de projetos de desenvolvimento, especialmente os em disputa no século XX. Buscamos, ainda, neste primeiro capítulo, uma análise da constituição do estado brasileiro a partir de uma abordagem marxista, especialmente considerando as contribuições de Gramsci e Carlos Coutinho, em torno da teoria de Estado “ampliado” e “restrito” ou “ocidental” e “oriental”.

O capítulo 2 faz uma contextualização do *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: desafios e contradições*, objeto central do presente estudo, enfocando um pouco do financiamento da educação como um todo para, posteriormente, focar os problemas do financiamento da educação profissional, centrados em dois grandes problemas reais: a hegemonia do financiamento privado e a fragmentação dos programas governamentais. Além disso, abordamos o financiamento do Sistema “S”, que se apresenta como um exemplo enigmático da utilização de fundos públicos na reprodução do capital.

A pesquisa foca na investigação do financiamento no capítulo 3, quando se procede um *Estudo de caso em torno do PROEP e do PROJOVEM*, dois programas de educação profissional, um com origem no Governo FHC e outro no Governo Lula. Enquanto no PROEP procedemos a uma pesquisa bibliográfica e documental em torno de sua origem, desenvolvimento e resultados, no PROJOVEM, foram entrevistados 51 jovens do programa na cidade de Novo Hamburgo, RS. Ambos os programas, pelo que simbolizam como programas de governos diferentes, no que pese seus objetivos aparentemente nobres, apresentam elementos graves quanto à efetividade social.

O quarto e último capítulo contém a *análise da pesquisa e encaminha algumas conclusões provisórias* sobre o financiamento da educação profissional com

suas contradições atuais e seus desafios futuros. Acompanham, ainda, a tese alguns anexos que compuseram os estudos, dentre os quais destacamos uma síntese da *legislação da Educação Profissional*, que deu suporte à reforma a partir de 1996, e uma relação de 98 Projetos Escolares do PROEP, pesquisados pelo FNDE, os quais embasam várias reflexões e afirmações no decorrer do presente texto e que permitem outras análises e observações.

1 O ESTADO BRASILEIRO E A REPRODUÇÃO DO CAPITAL

O objeto de estudo da presente tese situa-se no campo das políticas sociais de natureza pública¹ com foco no financiamento da educação profissional. Uma investigação dessa natureza requer que a temática seja abordada por uma clara perspectiva teórico-metodológica e contextualizada na realidade sócio-histórica da sociedade brasileira e na complexa configuração do Estado brasileiro.

Como sabemos, Marx concebe a dialética como um método de articulação categorial que procede mediante a elevação do abstrato ao concreto, do menos complexo ao mais complexo, no intuito de construir uma “totalidade concreta”, de uma “síntese de múltiplas determinações”, na qual as várias determinações abstratas (parciais) aparecem repostas e transfiguradas na totalidade que as mediatiza e, precisamente, por isso, as concretiza. Assim, em uma primeira aproximação, poderíamos considerar que uma concepção marxista do Estado é tão mais “ampla” quanto maior for o número de determinações do fenômeno estatal por ela mediatizados/sintetizados na construção do conceito de Estado; e, vice-versa, será restrita “uma formulação que, consciente ou inconscientemente, concentre-se no exame de apenas uma ou de relativamente poucas determinações da esfera político-estatal” (COUTINHO, 1994, p. 14).

Além das múltiplas determinações históricas objetivas da realidade concreta, o Estado também é resultado de uma função social que lhe é peculiar em um

¹ O conceito de “políticas públicas” implica considerar os recursos de poder que operam sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referencial. “Políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas e ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria. Neste sentido, são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade” (AZEVEDO, 2001, p. 5-6). Já por políticas sociais, consideremos como as “estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social. Em termos globais, integram estas políticas ligadas à saúde, educação, habitação e previdência social” (BIANCHETTI, 2005, p. 88-89). Sendo a “política educacional” parte de uma totalidade maior, devemos sempre concebê-la em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. Nessa perspectiva, devemos considerar que uma política educacional articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico e/ou conjuntural. No desenvolvimento das sociedades capitalistas, inclusive, podem ser encontradas estratégias de promoção de políticas sociais que mantêm estreita relação com as necessidades de acumulação do capital. É, pois, considerando tal realidade que a presente investigação toma a educação e o seu respectivo financiamento como uma política social de natureza pública.

sistema capitalista global ou, como prefere István Mészáros (2002), do “sistema sociometabólico do capital”. O Estado, em uma reflexão marxista, deve ser interpretado com base no princípio da totalidade, pois a distinção básica entre o marxismo e a ciência burguesa, segundo o jovem Lukács, não é o predomínio dos motivos econômicos na explicação do social, mas sim o princípio da totalidade². Essa posição metodológica que o marxismo herdou da dialética hegeliana significa a “necessidade de conceber a sociedade (e o Estado) como totalidade, isto é, como uma realidade complexa e articulada, formada por mediações, contradições e processos” (COUTINHO, 1994, p. 92). Mészáros afirma que o Estado moderno emergiu com a mesma inexorabilidade que caracteriza a triunfante difusão das estruturas econômicas do capital, complementando-as na forma da “estrutura totalizadora do comando político do capital” (2002, p. 106).

Um esboço elementar de análise sobre o Estado capitalista deve começar com uma observação sobre o dilema deste Estado, que, inclusive, sobre o qual existe uma grande coincidência de pareceres entre analistas marxistas, conservadores e liberais. O dilema é:

[...] el Estado intervencionista capitalista Del bienestar (com su estructura institucional de competencia entre partidos y democracia representativa) se enfrenta, a medida que lleva a cabo La estabilización y protección fundamental de una formación social nacional, a una multitud de necesidades y exigencias (OFFE, 1985, p.11).

Tal dilema significa que é impossível satisfazer dentro dos parâmetros restritivos da mesma ordem com suas disposições democráticas liberais. A estrutura política e econômica do capitalismo avançado não tem harmonia, tornando incompatíveis seu caráter privado de acumulação do capital com o caráter democrático de um Estado liberal.

² G. Lukács. *História e Consciência de Classe*. Rio de Janeiro: Porto, Elfos/Escurião, 1989, p. 14.

1.1 ELEMENTOS DA FORMAÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DO BRASIL

O Estado brasileiro tem uma história, a qual não se constitui apenas de uma série de anacronismos e “desvios” de suas funções históricas. Trata-se de uma história permeada por uma concepção de Estado marcada pela influência portuguesa, pelo liberalismo moderno e por especificidades próprias do processo histórico brasileiro. Podemos afirmar que esse processo é um esforço permanente de superação dialética de posições que se tornaram anacrônicas ou se revelaram equivocadas.

O que neste momento pretendemos mostrar é precisamente um aspecto dessa história: o modo pelo qual os conceitos de Estado e políticas públicas de educação³ se articulam e evoluem na reflexão brasileira, segundo um processo que combina indissolivelmente *conservação e renovação*. O momento da conservação demonstra a continuidade de traços comuns do Estado liberal; a renovação, por sua vez, leva a diferentes avaliações do papel e concepção de Estado mais “restrito” ou “amplo”, de acordo com as formulações gramscianas, e à “ampliação da teoria do Estado e o conceito de revolução como processo”, conforme abordagens desenvolvidas por Carlos Nelson Coutinho (1987, p. 53).

Historicamente, diversas categorizações foram sendo atribuídas ao Estado brasileiro: “varguista”, “populista”, “intervencionista”, “privatista”, “autoritário”, “burocrático”, “tecnocrático”, “ditatorial”, “oligárquico”, “desenvolvimentista”, “elitista”, “liberal”, “corporativista”, “burguês”, “patrimonialista”, “centralizador”, “neoliberal” e, inclusive, como ironicamente Francisco de Oliveira o caracterizou: “Estado do mal-estar social”. Porém, o que efetivamente pretendemos neste momento é concebê-lo como parte de uma totalidade maior na perspectiva do sistema sociometabólico do capitalismo no contexto sócio-histórico brasileiro, caracterizado pelo capitalismo de tipo periférico, subordinado e dependente.

Nesse sentido, um olhar sobre a formação histórica do Brasil constata mudanças significativas em vários planos, especialmente após 1930, quando foram

³ Políticas Públicas de Educação são aqui entendidas como o Estado em ação, implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade, dentre as quais, a educação profissional. As políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, “visando a manutenção das relações sociais em determinada formação social. (...) É impossível pensar o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo” ((HOFLING, 2001).

criadas condições para a constituição de uma sociedade urbano-industrial aos moldes do capitalismo. Esse processo, cabe destacarmos, acelerou-se a partir da década de 1950 e perdura até a atualidade, em que a sociedade brasileira, no plano estrutural, é profundamente marcada por relações de poder e de propriedade, em que se reproduz

[...] uma das sociedades ocidentais em que a violência de classe a constitui nas mais desiguais do mundo mediante os processos políticos que Gramsci denominou de revolução passiva e de transformismo. Trata-se de mudanças (rearranjo das frações e dos interesses da classe dominante) nos âmbitos político, econômico, social, cultural e educacional, cujo resultado é a manutenção das estruturas de poder e privilégio: manutenção do latifúndio ou da extrema concentração da propriedade da terra; concentração extrema da riqueza e da renda; isenção de impostos para grandes fortunas; grupos econômicos poderosos e sistema financeiro predatório; e uma tributação fiscal regressiva (FRIGOTTO, 2006, p. 256).

Seguindo o pensamento de Frigotto, no plano cultural⁴, somos herdeiros da mentalidade da “dialética da colonização” (BOSI, 1992) e do estigma escravocrata que perfila uma classe dominante, “vanguarda do atraso e atraso da vanguarda” (OLIVEIRA, 1998) extremamente elitista, violenta e atrasada. Se não bastasse ser uma elite sem nenhum projeto para a nação, alimentava-se de uma mentalidade que articulava práticas sistemáticas de violência do coronelismo oligárquico a concepções preconceituosas e positivistas do bacharel, somados ao desprezo pelo trabalho manual e técnico, cujo reflexo maior foi “esforço zero” na produção de ciência, educação, cultura brasileira, técnica e tecnologia nacional.

No plano político, tal cultura explicita-se por uma democracia ou processo de democratização tardio, frágil, alienante, sem a participação da grande maioria da população, configurando um

⁴ Cabe lembrarmos que ao falar em formação da cultura política brasileira é importante considerar as contribuições de Sergio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*), Gilberto Freyre (*Casa Grande & Senzala*), Caio Prado (*Formação do Brasil Contemporâneo*), pioneiros na interpretação do Brasil sob forma sistemática, além de Raymundo Faoro (*Os Donos do Poder; A República Inacabada e “Raymundo Faro e o Brasil”*- obra recente organizada por Juarez Guimarães e publicada pela Editora Fundação Perseu Abramo).

[...] estado arcaico, de natureza cartorial (expressão cunhada por Hélio Jaguaribe), dirigido por uma política de clientela e de favores imposta por setores tradicionais, em especial a burguesia mercantil agro-exportadora. Possuía uma orientação patrimonialista na medida em que servia de instrumento imediato aos interesses de uma reduzida elite política e econômica, sem nenhum compromisso com a realização de interesse público e coletivo (TOLEDO, 1999, p. 92).

Além de uma política restrita e um poder estatal hipertrofiado, o estado liberal e oligárquico (paternalista e populista) é caracterizado pelo clientelismo e nepotismo, pela corrupção e por ditaduras e golpes frequentes.

Uma análise da estrutura do capitalismo que se constitui e se afirma no Brasil, especialmente nos séculos XX e XXI, é bem analisada por expoentes do pensamento crítico social, político, cultural e econômico de intelectuais brasileiros da envergadura de Caio Prado Junior, Celso Furtado, Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira, entre outros. Seus estudos⁵ embasam a realidade sócio-histórica do Brasil sob a qual se constituiu o Estado brasileiro, objeto de estudo da presente tese.

Segundo Caio Prado Júnior (1966), no Brasil, há três problemas que convivem e reforçam nossa formação social desigual e que impedem mudanças estruturais: o primeiro é o *mimetismo* na análise de nossa realidade histórica, caracterizada pela colonização intelectual, que ainda hoje está presente pela subserviência ao pensamento dos organismos internacionais e de seus intelectuais e técnicos. Como lembra Frigotto, os “protagonistas do projeto econômico e das propostas de reformas educacionais a partir da década de 1990 no Brasil se formaram em universidades estrangeiras ícones do pensamento destes organismos e/ou trabalharam neles” (2006, p. 258)⁶. O segundo problema é o *crescente endividamento externo e a forma de solucioná-lo*, cujos efeitos mais nefastos materializaram-se na *dependência e sangria* de recursos que o Brasil paga por conta

⁵ Esses estudos não serão aqui recuperados com profundidade, pois não são objeto de estudo neste momento.

⁶ Os organismos multilaterais desenvolveram estratégias e influenciaram fortemente as macropolíticas e as políticas setoriais, especialmente o BID, que, inclusive, cooperou, tanto conceitualmente como financeiramente, na reforma da educação profissional e básica do Brasil a partir de 1996, cujo Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP) é um estudo de caso desta tese. Sobre a influência dos organismos multilaterais, destacamos, entre outros, os estudos: BARROS, Flavia (org). *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)*. Brasília, Rede Brasil, 2001; CUNHA, Luiz Antônio. *As Agências Financeiras Internacionais e a Reforma Brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica* in: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. *O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica*. Brasília: Plano Editora, 2002; e VIANNA, Aurélio (org.). *A estratégia dos bancos multilaterais par ao Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: INESC, 1998.

dos juros e dos frequentes empréstimos internacionais. Por último, a *abismal desigualdade entre o poder do capital e do trabalho*, expresso na escravização da mão de obra, na exploração dos povos nativos, no baixo salário mínimo, na precária proteção social, nas ameaças permanentes aos direitos dos trabalhadores em contraste à opulência do capital e à exploração das riquezas naturais do Brasil; ainda somos campeões mundiais da desigualdade na distribuição de renda, terra e oportunidades.

Já Florestan Fernandes e Francisco Oliveira, expoentes do pensamento dialético marxista, invertem a forma do pensamento liberal, inclusive de parte da esquerda, que interpreta nossa sociedade como uma cisão entre o modelo tradicional, o arcaico, o subdesenvolvido⁷ *versus* o modelo de mundo moderno e desenvolvido, sendo as primeiras características, históricas (sociais, econômicas, políticas, culturais e educacionais), impedimento da configuração do segundo modelo. Na verdade, como nos demonstram os autores, essas características não se reduzem meramente a modelos de pensamento, mas correspondem ao modelo de capitalismo dependente e subordinado que nos foi reservado no contexto histórico global.

Para Florestan, a relação entre a dominação burguesa e a transformação capitalista é altamente variável. Não existe, como se supunha a partir de uma concepção eurocêntrica, um único modelo básico democrático-burguês de transformação capitalista.

Ao contrário, esses requisitos (sejam os econômicos, sejam os sócio-culturais e os políticos) entram em interação com os vários elementos econômicos (naturalmente extra ou pré-capitalistas e extra-econômicos da situação histórico-social), característicos dos casos concretos que se considerem, e sofrem, assim, bloqueios, seleções e adaptações que delimitam: 1) como se concretizará, histórico-socialmente, a transformação capitalista; o padrão concreto de dominação burguesa [...] e 3) quais são as probabilidades que tem a dominação burguesa de absorver os requisitos centrais da transformação capitalista (FERNANDES, 2005a, p. 337-338).

⁷ No livro *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*, Florestan Fernandes aponta os contornos funestos que adquiriram momentos importantes da história do século XIX. A inclusão da economia brasileira no mercado mundial vicejado pelo sistema capitalista é analisada pelo autor em suas diversas faces. De acordo com Florestan, a modernização que se configuraria para um país posicionado na periferia do processo civilizatório levaria à formação de uma sociedade de classe duplamente dependente, pois os rumos de sua economia encontravam-se intrinsecamente vinculados aos interesses dos países ricos, bem como seu desenvolvimento sociocultural impossibilitado de se constituir de forma autônoma.

As interpretações clássicas de revolução burguesa ignoram, por um lado, que a expansão capitalista da parte dependente da periferia estava fadada a ser permanentemente remodelada pelos dinamismos das economias capitalistas centrais e pelo mercado capitalista mundial, assim como, por outro, que a autonomização do desenvolvimento capitalista exige, como um pré-requisito, a ruptura da dominação externa (colonial, neocolonial ou imperialista). Nessa perspectiva, Florestan afirma que o “capitalismo dependente e subdesenvolvido é um capitalismo selvagem e difícil, cuja viabilidade se decide, com frequência, por meios políticos e no terreno político” (2005a, p. 341).

A alteração das conexões entre a dominação burguesa e a transformação capitalista, no caso brasileiro, obedeceu

[...] a ritmos históricos que são característicos das economias nacionais dependentes e subdesenvolvidas: as mudanças espraiam-se por um longo período de tempo, determinando um padrão de industrialização que sofre oscilações conjunturais, intermitências estruturais e inconsistências institucionais, ou seja, com fraco impulso intrínseco de diferenciação, aceleração constante e universalização do crescimento industrial (FERNANDES, 2005a, p. 347).

Na mesma perspectiva e de forma ampliada, Francisco de Oliveira (2003) interpreta as determinações estruturais que nos trouxeram até o presente. Para ele, a relação do arcaico, do atrasado, do tradicional com o moderno e desenvolvido fortalece nossa especificidade de sociedade capitalista dependente e nossa inserção subalterna na divisão internacional do trabalho, tese hoje corroborada por Marcio Pochmann (2008, p. 04). Isso significa que os setores modernos e integrados da economia capitalista interagem com setores atrasados, ou seja, o capitalismo moderno e desenvolvido atual continua a se alimentar de economias de sobrevivência, do crescimento do setor terciário, de alta informalidade, com alta exploração de mão de obra de baixo custo, elevando a acumulação capitalista global.

Em 2003, Francisco de Oliveira reeditou o livro *Crítica à Razão Dualista*, acrescentando-lhe um novo capítulo, “O Ornitorrinco”, em cuja metáfora demonstramos a particularidade estrutural de nossa formação econômica, social, política e cultural. Para este cientista social, a sociedade brasileira é um ornitorrinco, isto é, “uma das sociedades capitalistas mais desigualitárias – mais até que as economias

mais pobres da África que, a rigor, não podem ser tomadas como economias capitalistas” (2003, p. 143), cujas determinações mais evidentes residem na combinação do estatuto rebaixado da força de trabalho com a dependência externa.

Se a sociedade brasileira é um ornitorrinco, cabe-nos perguntar como é o ornitorrinco? Para Francisco Oliveira, é

[...] altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, *duque* nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte *agrobusiness*. Um setor industrial da Segunda Revolução Industrial completo, avançado, tatibitate, pela Terceira Revolução, a molecular-digital ou informática. Uma estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligada aos extratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulários que sofisticados; noutra, extremamente primitiva, ligada ao consumo dos mais pobres (2003, p. 132).

Trata-se, continua o autor, de um sistema financeiro ainda atrofiado, um ornitorrinco que perdeu a capacidade de escolha, de “seleção” e, por isso, é uma evolução truncada: como sugere a literatura econômica da tecnologia, o progresso técnico é instrumental.

Este mesmo ornitorrinco apresenta, ainda, a seguinte peculiaridade:

[...] os principais fundos de inversão e investimento são propriedade de trabalhadores. É o socialismo, exclamaria alguém que ressuscitasse das primeiras décadas do século XX. Mas ao contrário das esperanças de Juarez Guimarães, o ornitorrinco está privado do momento ético-político, pela combinação da permanente aceleração da estrutura material de produção e “propriedade” dos fundos de acumulação” (OLIVEIRA, 2003, p. 149).

Oliveira, por fim, destaca que

[...] o ornitorrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas da Segunda Revolução; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular. No ornitorrinco capitalista restam as acumulações primitivas, tais como as privatizações, sujeito a voragem da financeirização, [...] e uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão (2003, p. 150).

Celso Furtado, por sua vez, tanto na sua obra clássica *A Formação Econômica do Brasil* como em outros estudos posteriores, como o *Capitalismo Global* (2001), agrega-nos novos elementos na leitura do Brasil para além dos

problemas estritamente economicistas. Sua obra possibilita a ampliação da compreensão em torno da formação econômica brasileira, do próprio capitalismo, da globalização, da existência/inexistência de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira, do Estado, da ciência e da cultura.

Se a política de desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõem alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais (FURTADO, 2001, p. 70).

O Estado brasileiro estruturar-se-á nessa base histórico-social, econômica-política, cultural e filosófica da sociedade brasileira. As estruturas da base material objetiva do capitalismo dependente e subordinado, em uma relação dialética com as superestruturas (política, religião, ciência, filosofia), em um movimento de *continuidade e renovação*, de acordo com o grau de complexificação da própria realidade, forjam o que podemos denominar de Estado brasileiro, com configurações próprias, porém integrado ao sistema sociometabólico do capitalismo subordinado e dependente no Brasil.

1.2 O ESTADO COMO PARTE DO SISTEMA SOCIOMETABÓLICO

Sendo objetivo deste estudo a verificação de como as “políticas públicas de educação profissional” implementadas pelo Estado brasileiro têm contribuído com a reprodução do capital, cabe, mesmo sucintamente, recuperar o que István Mészáros, na obra *Além do Capital* (2002), chamou de “o sistema sociometabólico do capital”, especialmente o lugar que o Estado ocupa neste sistema. Para o autor, *capital* e *capitalismo* são fenômenos distintos e a identificação conceitual entre ambos fez com que todas as experiências revolucionárias, até o momento, mostrassem-se incapazes de superar este “sistema sociometabólico do capital”, um complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais ao capital. O capital antecede o capitalismo e é a ele também posterior, pois o capitalismo é uma das formas de realização histórica do capital.

Para Mézáros (2002), o sistema de sociometabolismo do capital é mais poderoso e abrangente, tendo seu núcleo constitutivo formado pelo tripé **Capital, Trabalho e Estado**. Essas são as três dimensões fundamentais do sistema, materialmente constituídas e inter-relacionadas de forma dialética e, portanto, vinculadas organicamente entre si, sendo, conseqüentemente, impossível superar o capital sem a eliminação do conjunto dos elementos que compreendem o sistema. Essa concepção indica-nos que tanto a constituição do Estado quanto a sua superação estão condicionados a um sistema maior. O Estado é, portanto, por um lado, produto do sistema sociometabólico e, por outro, parte produtora desse sistema. Para o estudo do caso específico - Estado brasileiro -, salvo no que pesem suas singularidades, requeremos a mesma interpretação e contextualização.

Sintetizando esse sistema, István Mézários afirma que:

[...] dada a inseparabilidade das três dimensões do sistema do capital, que são complementemente articulados – capital, trabalho e Estado -, é inconcebível emancipar o trabalho sem simultaneamente superar o capital e também o Estado. Isto porque, paradoxalmente, o material fundamental que sustenta o pilar do capital não é o Estado, mas o trabalho, em sua contínua dependência estrutural do capital (...). Enquanto as funções controladoras vitais do sociometabolismo não forem tomadas e autonomamente exercidas pelos produtores associados, mas permanecerem sob a autoridade de um controle pessoal separado (isto é, o novo tipo de personificação do capital), o trabalho enquanto tal continuará reproduzindo o poder do capital sobre si próprio, mantendo e ampliando materialmente a regência da riqueza alienada sobre a sociedade. (2002, p. 16).

A formação do Estado moderno é, nesse sentido, uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. “O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que foram ao Estado moderno” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106). Não é acidental, na avaliação do mesmo autor, que o encerramento da ascensão histórica do capital do século XX coincida com a crise do mesmo Estado moderno em todas as suas formas, desde os Estados de formação liberal-democrática até os Estados capitalistas autoritários (como a Alemanha de Hitler e o Chile de Pinochet), incluindo os regimes pós-coloniais e os Estados pós-capitalistas de tipo soviético. A crise estrutural do capital afeta todas as instituições do Estado e, junto com ela, vem a crise política em geral, sob todos os aspectos.

Na qualidade de estrutura totalizadora do comando político do capital, o Estado não pode ser reduzido aos *status* de superestrutura. Ou melhor, o Estado em

si, como estrutura de comando abrangente, tem sua própria *superestrutura* - a que Marx referiu--se como “superestrutura legal e política” -, exatamente como as estruturas reprodutivas materiais diretas têm suas próprias dimensões superestruturais. Nessa perspectiva, é inútil pensar o Estado como categoria da “autonomia”, visto que ele não pode ser autônomo em relação ao capital, pois ambos são um só e inseparáveis. Um “Estado historicamente dado contribui de maneira decisiva para a determinação – no sentido de *co-determinação* – das funções econômicas diretas, limitando ou ampliando a viabilidade de algumas contra as outras” (MÉSZÁROS, 2002, p. 119). Essa idéia de “autonomia” do Estado como *codeterminação* aproxima-se da autonomia relativa, que algumas outras concepções interpretam quando o Estado assume comandos preponderantes sobre os direcionamentos econômicos e sociais.

Na verdade, segundo Mézszáros, todas as formas conhecidas de Estado Moderno que se articulam na estrutura da ordem sociometabólica do capital “pertencem à materialidade do sistema do capital, e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente” (2002, p. 121). Cabe, assim, ao Estado, garantir e proteger as condições gerais da extração da mais-valia do trabalho excedente. O sistema do capital, por sua vez, está sempre voltado para a expansão do próprio capital, a que deve subordinar tudo o mais, e não o aperfeiçoamento da realização das aspirações humanas e o fortalecimento dos meios para sua realização.

Mészáros, contudo, alerta, que, mesmo em sua quase absoluta dominância atual,

[...] o sistema do capital ainda não está imune às ameaças de instabilidade. O perigo não vem do mítico “inimigo interno”, tão caro ao coração de Reagan e ao de Thatcher quanto o “inimigo externo” na forma de “império do mal”. Ele reside mais na perspectiva de, um belo dia, a acumulação e expansão do capital se deterem por completo. O “Estado estacionário” de John Stuart Mill [...] não passa de uma fantasia e autocontradição a que na realidade só pode corresponder o pesadelo absoluto do autoritarismo global, comparado ao qual a Alemanha de Hitler brilharia como um modelo de democracia (2002, p. 132).

1.3 ESTADO BRASILEIRO: GÊNESE E FORMAÇÃO

É quase senso comum ouvirmos de vários especialistas, sejam da esquerda ou da direita do espectro político, que o Estado brasileiro está em crise⁸, mas pouco se qualifica de que crise se está falando. Para Coutinho, o “Estado em crise é aquele que se constituiu a partir da chamada Revolução de 1930” (2006, p. 173), consoante ao processo de transição do Brasil para o capitalismo, pois, mesmo ao considerarmos que, posteriormente à Abolição (1888) e à Proclamação da República (1889), o Brasil já era uma sociedade capitalista, com um Estado burguês, somente a partir de 1930 que se efetiva a consolidação e a generalização das relações capitalistas no país com a expansão *do modo de produção especificamente capitalista*, ou seja, a *indústria* e, gradativamente, foi formando-se também um mercado interno.

O mercado interno, necessário à reprodução ampliada do capital industrial, mudou a lógica de equação *produção interna e realização externa dominante na Colônia, Império e República Velha*. Desde 1930,

[...] empreendeu-se a invenção da brasilidade através da construção da cultura, gosto, identidade, etc. nacionais necessários à conformação do mercado interno nacional e do projeto nacional-desenvolvimentista, burguês, centralizador, autoritário, autonomista. A produção industrial e o mercado nacional foram os agentes da construção do Estado-nação brasileiro burguês, permeado por profundas e crescentes diversidades regionais e sociais (MAESTRI, 2006, p. 107).

A gênese do estado brasileiro, entretanto, não remonta apenas ao começo da invasão portuguesa – período colonial -, mas ao pensamento político português da idade feudal, um dos últimos países europeus a superar a monarquia absolutista e iniciar a adesão ao liberalismo. O Brasil, como colônia, prolonga a metrópole, interiorizada, geograficamente a partir de 1808, culturalmente em cada ato político, desde a integração, da primeira à última. Entre a dinastia de Avis, conjugada ao

⁸ Mais recentemente tem-se discutido muito a do Estado-Nação calcado no modelo de *Welfare State*, do qual derivam propostas de ajuste estrutural que visam modificar a estrutura social e as políticas de bem-estar dos países “em desenvolvimento” a partir de alguns pressupostos: políticas monetaristas para controlar a inflação e garantir o equilíbrio fiscal, diminuição do Estado, privatização dos serviços, diminuição do gasto público, diminuição do emprego público. Para James O'Connor (1977) e Francisco de Oliveira (1998) a redução (e focalização) de gastos sociais, dentre eles a educação, é mister, pois, conhecer as raízes históricas desta denominada “crise fiscal do Estado” (capitalista) em sua relação com os fundos “públicos”.

Renascimento e à Contra-Reforma, constitui-se a nacionalidade portuguesa, fragilizada, da revolução irrealizada, da debilidade cultural, não como uma unidade de fixação econômica mas como agência de interesses alheios e europeus. Raymundo Faoro lembra-nos que o “pensamento político brasileiro, na sua origem, é o pensamento político português” (2007, p. 50) e que uma corrente de pensamento português, expressa por Herculano, Rabelo da Silva, Teófilo Braga e Antero de Quental, “admite que o pensamento português não chegou a se emancipar da idade média” (p. 51).

O poder estatal lusitano implantou-se na América através das colônias, centradas na produção escravista, exportadora de gêneros alimentícios e minerais, o que exigiu a apropriação latifundiária da terra mediante mão de obra escrava americana e africana. Mario Maestri assim explica a formação de colônias social e economicamente semiautônomas:

[...] o Estado lusitano constitui-se como bloco político-social no qual dominavam as classes agrárias feudais, associadas, sobretudo, à burguesia mercantilista e aos plantadores escravistas. As classes escravistas das colônias dependiam do Estado lusitano para manter o fluxo da mão-de-obra escravizada, o controle dos territórios, a submissão dos produtores diretos (2006, p. 99).

Durante o período colonial, a administração metropolitana das colônias americanas, independentemente se centralizada ou não, garantiu e protegeu os interesses escravistas. Nesse período, não podemos falar de Estado colonial-escravista brasileiro propriamente dito, o que significa que o Brasil se caracterizou pela presença de um Estado muito forte, autoritário, em contraposição a uma sociedade civil frágil, débil, primitiva e amorfa. É por essa razão que Raymundo Faoro, valendo-se de categorias weberianas, apregoa que nosso autoritarismo tem origem na burocracia patrimonialista portuguesa. Essas teses não são consensuais, especialmente quando da reflexão ocorrer com base no pensamento marxista, opção teórica que tomamos por referência.

Desde a herança burocrática portuguesa até a configuração do Estado burguês capitalista brasileiro, em 1930, tivemos, para fins de registros, alguns processos e movimentos históricos políticos que contribuíram, direta ou indiretamente, com a formação histórica de nosso pensamento político e do Estado brasileiro. A história não é linear nem cronológica, mas um processo complexo,

contraditório e dinâmico. Por essa razão, alguns momentos e movimentos merecem ser rapidamente lembrados, visto que possuem correlações com os processos de poder, tais como: resistência dos povos nativos e das comunidades quilombolas (destaco Quilombo de Catucá, 1820-1830); Guerra de Emboabas (1708); Guerra dos Mascates (1710); Conjuração Mineira (1789); Conjuração Bahiana (1798); chegada de D. João VI ao Brasil (1808); Revolução Pernambucana (1817); Proclamação da Independência e começo período monárquico (1822); Primeira Constituição (1824); Cabanagem no Pará e Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul (1835); Proclamação da República⁹ (1889); Crise Econômica (1929) e Revolução de 1930, decretando o fim da República Velha. Os processos institucionais não representaram nenhum rompimento com a ordem estatal e socioeconômica anterior, mas exigiram novos rearranjos entre as diferentes frações das classes dominantes.

1.4 UMA INTERPRETAÇÃO MARXISTA DO ESTADO BRASILEIRO

Uma interpretação da evolução do Estado brasileiro com base na concepção marxista reconhece, em primeiro lugar, outras concepções legítimas e com potencial de ampliação do entendimento do Estado. Ao contrastar a teoria política marxista com teorias políticas não marxistas, porém, pretendemos resgatar procedimentos metodológicos sólidos nas Ciências Sociais em contraposição à incorporação de análises ecléticas e pós-modernas cujos resultados são questionáveis.

Segundo Décio Saes, no século XX, foram estabelecidas pelo menos duas grandes concepções de caráter não marxista sobre a evolução do Estado brasileiro. De acordo com a primeira tese, ao longo da evolução histórica do Brasil, teria ocorrido “a preponderância do poder privado sobre o Estado”; a segunda ideia defende “que um Estado patrimonial estaria presente ao longo de toda a evolução

⁹ “A influência do pensamento positivista sobre a proclamação da República no Brasil, até recentemente foi considerada significativa e de grande prestígio. A prova inequívoca seria dada pelo próprio lema inscrito em nossa bandeira: *Ordem e Progresso*. Contudo, tal certeza, não é unânime. Alguns estudiosos levantam dúvidas e argumentam que a mesma se deve a fatores secundários e circunstanciais a certos fatos, entre os quais destacam-se aqueles ligados à comemoração de algumas datas cívicas e ao *Ordem e Progresso* da bandeira – os quais, inclusive, permanecem até hoje” (SANTOS & COSTA, 1999, p. 14).

histórica do Brasil, que se caracterizaria pela “privatização” dos cargos públicos” (1999, p. 105).

A primeira tese é defendida por Nestor Duarte, na sua obra de 1939, *A ordem privada e a organização política nacional*. Duarte e seus seguidores defendem que a relação entre o Estado e a sociedade é, de certa forma, uma anulação ou soma-zero: se o estado é fraco no Brasil, da Colônia ao Estado Novo, isso se deu porque o poder privado – representado pela autoridade familiar e religiosa – é forte. O autor adverte que, inclusive no Estado Novo, o Estado permanece fraco; e é justamente para remediar essa fraqueza que o novo grupo dirigente instaura um governo ditatorial forte e de caráter pessoal: ditador Getúlio Vargas. A tese de Faoro (1958), com base no pensamento weberiano, do Estado patrimonial e burocrático, nada mais é do que um instrumento de um grupo de indivíduos – ou grupos sociais, classes, corporações – que extraem vantagens materiais e políticas. Segundo esta corrente de pensamento, este modelo de Estado patrimonialista esteve presente no Brasil desde a Colônia até a República. Em *Os donos do Poder* (1958), Raymundo Faoro sugere que o Estado patrimonial domina a sociedade brasileira, ao invés de servi-la e atender às suas necessidades. O autor afirma textualmente: “Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando” (p. 737 do segundo volume apud SAES, 1999, p. 106).

Já Simon Schwartzmann, discípulo de Faoro, no seu livro *São Paulo e o Estado Nacional*, de 1975, inova na interpretação entre a relação do Estado patrimonial com a sociedade brasileira. Ele reconhece uma contradição entre o Estado patrimonial e a emergência do capitalismo, conflitando as políticas de cooptação – próprias do patrimonialismo – e as políticas de representação de interesses – típicas do sistema capitalista. Dessa relação, contraditória, resulta a teoria da “dependência patrimonial”, especialmente a dependência externa do poder patrimonial.

Ao expormos, mesmo que resumidamente, as duas concepções não marxistas, percebemos que têm algo em comum no plano teórico: “ambas admitem implicitamente que o Estado, como instituição específica, pode subsistir numa sociedade qualquer, mesmo no caso de não desempenhar algum papel na conservação/reprodução desse tipo histórico de sociedade” (SAES, 1999, p. 108).

Trata-se, pois, do retorno da tese de autonomia do Estado em relação à sociedade e/ou ao sistema do capital.

Na concepção marxista, como apresentamos anteriormente no sistema sociometabólico do capital de Mészáros e nas análises de Florestan Fernandes e Francisco Oliveira, as análises dos Estados concretos partem da hipótese de que, nas sociedades de classes, o Estado tem sempre uma função social a cumprir: *assegurar a coesão da sociedade de classe vigente, mantendo sob controle o conflito entre as classes antagônicas impedindo uma luta que deságue na destruição desse modelo de sociedade e, como missão máxima, o Estado deve garantir a reprodução e produtividade do sistema do capital.*

Além das contribuições dos pensadores já mencionados, julgamos necessário incorporar nesta análise marxista da evolução histórica do Estado brasileiro as categorias de Antonio Gramsci, Nicos Poulantzas e Carlos Nelson Coutinho, com base no pensamento de Marx e Engels, sem desconhecemos a contribuição de muitos outros históricos pensadores marxistas. Essa opção teórico-metodológica parece-nos ser a mais adequada para analisar e interpretar a gênese, a configuração e a função do Estado brasileiro.

No livro *A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista*, Carlos Nelson Coutinho retoma como os conceitos de Estado e Revolução se articulam na tradição marxista – de Marx e Engels a Poulantzas –, a ideia de transição ao socialismo (a “revolução socialista”), que resulta de uma luta política de classes e implica a construção de um novo tipo de Estado. Adotando a dialética como método de articulação categorial que precede mediante a elevação do abstrato ao concreto, de uma dimensão conceitual *gnoseológica* para uma dimensão *histórico-ontológica*, Coutinho desenvolve as teorias de natureza do Estado “restrito” e “amplo”, com base no pensamento gramsciano, aplicadas ao caso do Estado brasileiro.

Uma interpretação conceitual puramente *gnoseológica* restringe-se a interpretar o Estado com base na teoria marxista das leis gerais do modo de produção, a serviço da classe dominante, elaboração sistemática de natureza abstrata, mas que é “restrita” por não aprofundar a investigação das múltiplas determinações concretas. A passagem do abstrato ao concreto reproduz não apenas um movimento de pensamento, mas também a própria diacronia histórico-objetiva do real. “Ao introduzir novas determinações na esfera do ser social, a

dinâmica do desenvolvimento histórico-ontológico tornou necessária a *superação dialética* de uma concepção “restrita” do Estado, na medida em que o próprio Estado se ampliou objetivamente; [...]” (COUTINHO, 1987, p. 13)¹⁰. Para desenvolver essa reflexão, Coutinho vale-se da distinção entre Oriente e Ocidente estabelecida por Gramsci, a qual posteriormente retomaremos.

Em *O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas* (2006, p. 173), Coutinho afirma haverem três paradigmas que nos auxiliam a pensar como o Brasil transitou, especialmente desde a Independência para a modernidade. O primeiro conceito é o da “*via prussiana*”, desenvolvido por Lênin, caracterizado como “não clássicos”, a exemplo da Prússia, comparativamente com os casos clássicos dos Estados Unidos, Inglaterra e França. Trata-se de um capitalismo que conserva elementos da velha ordem, especialmente um forte poder de Estado. O segundo paradigma é o da “*revolução passiva*”, ancorado no exemplo italiano do *Risorgimento*, em que ocorre uma conciliação entre frações modernas e atrasadas das classes dominantes, excluindo especialmente as camadas populares da participação política. Gramsci caracterizou essa via como processos que se dão “pelo alto” e que resultam em “ditaduras sem hegemonia”. O terceiro e último paradigma, de natureza mais acadêmica, é o conceito de “*modernização conservadora*”, que o sociólogo norte-americano Brrington Moore Jr distingue como caminhos de trânsito para a modernidade, criando sociedades de tipo liberal-democráticas ou autoritárias.

Para Coutinho, o caso brasileiro gera uma “via brasileira”, ou seja, tem suas próprias especificidades, com determinações dos três paradigmas, lembrando que herdamos não somente o imperador de Portugal como também a burocracia portuguesa; que nossa independência e proclamação da república não romperam com a ordem anterior estabelecida, mas foi apenas um rearranjo entre as diferentes frações das classes dominantes.

Essas tendências “prussianas” ou “passivas” foram causa e efeito de uma presença sempre muito forte do Estado na vida brasileira. [...] conhecemos um Estado unificado antes de sermos efetivamente uma nação. [...] na verdade, creio que o chamado “milagre” da unificação brasileira se deve essencialmente ao fato de que nossa Independência se deu “pelo alto”. E se criou este fato anômalo de que o Brasil foi um Estado antes de ser uma nação (COUTINHO, 2006, p. 176-177).

¹⁰ Será neste segundo sentido da diacronia *histórico-ontológica* e não da sincronia *gnoseológica* que empregarei doravante o conceito de “ampliação” do Estado.

Isso resulta que a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares, bem como o capitalismo industrial não foi obra da burguesia, mas do Estado nacional. Prova disso é que, mesmo já sendo uma sociedade capitalista desde a Abolição e da Proclamação da República, o país ingressou na “modernidade” capitalista somente a partir de 1930, quando se consolidaram e se generalizaram as relações capitalistas do modo de produção capitalista, cuja industrialização e urbanização são demonstrações objetivas.

A Revolução de 1930 é, para Coutinho, o exemplo emblemático da manifestação de via prussiana, de revolução passiva e de modernização conservadora.

Na Revolução de 1930, setores das oligarquias agrárias, aqueles não ligados diretamente ao mercado externo, deslocam do papel de fração hegemônica no bloco no poder a oligarquia cafeeira, cooptam alguns segmentos da oposição da classe média (que se expressavam no movimento tenentista) e empreendem processos de transformação que irão se consolidar efetivamente a partir de 1937, com a implantação da ditadura do Estado Novo, quando se promove, sob a égide do Estado, um intenso e rápido processo de industrialização pelo alto (2006, p. 177).

A industrialização brasileira não foi resultado da ação consciente do empresariado, tanto que a vanguarda do empresariado nacional – o empresariado paulista - não só não participou da Revolução de 1930 como apoiou a candidatura oligárquica de Julio Prestes.

O principal protagonista da nossa industrialização foi, desse modo, o próprio Estado, não só por meio de políticas cambiais e de crédito que beneficiavam a indústria, mas também mediante a criação direta de empresas estatais, sobretudo nos setores energético e siderúrgico (p. 177).

Este Estado brasileiro que se forjou a partir de 1930 desenvolveu, posteriormente, alguns traços singulares, como a **forte marca corporativista**, que assumiu a forma de corporativismo de Estado, a exemplo do fascismo europeu. “Essa orientação corporativa se expressa de modo claro na tentativa de incorporar ao aparelho do Estado o movimento sindical, que tivera autonomia bastante grande ao longo dos anos de 1920, ou mesmo no início dos anos de 1930” (COUTINHO, 2006, p. 178). A partir de 1937 os sindicatos tornaram-se instituições ligadas ao Ministério do Trabalho, leia-se, do Estado, cuja subordinação estende-se até a

Constituição de 1988. De 1930 até 1990 (quando o capital financeiro assume a supremacia), a fração preponderante no bloco do poder que governou o Brasil foi o capital industrial.

Cabe destacarmos que não apenas os sindicatos e os trabalhadores foram atrelados ao Estado brasileiro, mas a representação burguesa também foi incorporada, por meio de várias câmaras setoriais então criadas, como: Instituto do Açúcar e do Alcool, do Café, do Cacau, entre outros. Esse tipo de representação prosseguiu no governo Kubitschek e no período da ditadura pós 1974.

Relacionando essas decisões com as políticas de educação, destacamos, nesse período, a criação do Ministério da Educação, das leis Orgânicas da Educação, do Sistema S (SENAI, em 1942, e SENAC, em 1946), com a função de formar mão de obra para os setores econômicos produtivos. A emergência de uma sociedade civil no Brasil também começou em 1930, mas o Estado encarregou-se de absorvê-la e subordiná-la.

O Estado brasileiro burguês – **intervencionista e corporativista** – estendeu-se até o governo Geisel, mesmo variando de conotação fenomênica. No chamado período populista, radicalizou a implementação de uma política econômica nacional desenvolvimentista, que começou no governo Vargas, tendo o Estado como protagonista principal do desenvolvimento econômico, perdurando a noção de modernização. Alguns interesses corporativistas permaneceram, mas submetidos à estrutura oficial do próprio Estado. Tal atrelamento perdurou inclusive nos governos progressistas, tanto que no governo de João Goulart tivemos greves nas empresas estatais com o apoio do Estado.

Mesmo que nos anos do Jango e, em menor medida, nos de Juscelino Kubitschek “a sociedade civil tornou-se mais ativa e buscou se articular de modo autônomo, anunciando de certo modo os primeiros sintomas da crise daquele Estado centralizador e corporativista surgido na esteira da Revolução de 1930” (COUTINHO, 2006, p. 180), em 1964, o regime militar ditatorial que se instalou destruiu o pacto populista, mas conservou e reforçou os traços mais perversos da formação estatal anterior: o caráter autoritário e conservador.

A principal diferença entre o chamado projeto “nacional-desenvolvimentista” de 1930 até o governo Geisel, respeitadas as variações históricas, é que neste processo o Estado funcionava como instrumento de acumulação do capital nacional. A partir de Juscelino e, principalmente, na ditadura militar pós 1964, o Estado

brasileiro aliou-se e passou a ser instrumento do capital internacional. Essa abertura ao capital estrangeiro não significou, todavia, uma atitude contra os interesses do capital nacional. “Na verdade, a burguesia brasileira rapidamente se deu conta de que tinha muito a lucrar com a sua associação ao capital internacional, ainda que como sócia menor” (COUTINHO, 2006, p. 181).

1.5 O ESTADO A SERVIÇO DE PROJETOS

Segundo Jose Luis Fiori, um velho conflito atravessou a história do Brasil no século XX: a disputa de três projetos para o país. O primeiro deles foi o berço da estratégia econômica do governo Fernando Henrique Cardoso.

Suas raízes foram plantadas pelo liberalismo econômico do Império, mas sua formulação mais consistente e moderna foi dada pela política econômica ortodoxa e pela defesa intransigente do equilíbrio fiscal e do padrão-ouro, dos governos paulistas Prudente de Morais, Campos Sales e Rodrigues Alves (2002, p. 29)

Ideias, objetivos e políticas que atuaram no início do século XX, como o projeto liberal de inserção da burguesia cafeeira na divisão internacional do trabalho, liderada pela Inglaterra, mantiveram-se intocados até a crise econômica de 1930. Depois da crise, contudo, reapareceram, nos diversos planos – político, econômico e cultural -, como na Revolução Paulista de 1932, na luta antivarguista do Estado de São Paulo e na concepção econômica da UDN.

O segundo grande projeto estratégico apareceu nas teses dos “industrialistas” presentes na Constituinte de 1891, mas sua história começou apenas na década de 1930, com o nome de “nacional-desenvolvimentismo” ou “desenvolvimento conservador”. Da reação à crise de 1929, transformou-se “num projeto de construção de uma economia nacional, apoiado por parte da intelectualidade modernista, por amplos segmentos das burocracias civis e militares e por um grupo de empresários industriais, onde se destacavam as idéias de Roberto Simonsen” (FIORI, 2002). Este projeto desenvolvimentista e industrializante atingiu maior consistência e velocidade na década de 1950, nos governos Vargas e JK, prolongando-se no regime militar. Cabe lembrarmos que, nesse período e

projeto, o Estado brasileiro teve um papel decisivo para o sucesso econômico do desenvolvimento conservador.

O terceiro desses projetos nunca ocupou poder estatal¹¹ nem comandou a política econômica de nenhum governo republicano, mas teve enorme presença no campo da “luta ideológica-cultural e das mobilizações sociais e democráticas”. De acordo com Fiori (2002), foi a partir de 1930 e, sobretudo nos anos de 1950/60, que essas mobilizações e lutas sociais começaram a se identificar com um “projeto de desenvolvimento econômico nacional e popular” que tangenciou, no campo das ideias e das alianças políticas, com o “desenvolvimento conservador”. Nos anos de 1960, essa vertente nacional, popular e democrática do desenvolvimento chegou a propor uma reforma no projeto de industrialização e do crescimento acelerado, com o objetivo da democratização da terra, da renda, da riqueza, do sistema educacional e do sistema político. Uma alternativa estava sintetizada no Plano Trienal de Celso Furtado de 1964, vetado pelos conservadores e sepultado pelo regime militar. Posteriormente, essas ideias reformistas incorporaram-se no movimento de resistência democrática, somando-se nas lutas sindicais, pelo fim do regime militar, construção do Partido dos Trabalhadores e da CUT, Diretas Já e Constituinte de 1988.

Um dos traços do modelo de estado burguês é que a supremacia da classe no poder dá-se por meio da dominação (ou de regimes ditatoriais) e não por meio de um direção político-ideológica (ou de hegemonia)¹². No Brasil, nestes cinquenta anos (1930-1980), conhecemos um tipo de “Estado burguês que se caracteriza, em sua maior parte, pela presença de uma dominação sem hegemonia” (COUTINHO, 2006, p. 182), exemplo maior são os períodos de ditadura, que vão de 1937-1945 e 1964-1985. O principal conteúdo dessa forma política autoritária e centralizadora de Estado é que ele “*sempre esteve claramente a serviço de interesses privados. [...] a serviço de interesses estritamente privados*” (idem, p. 186).

¹¹ O artigo *O nome dos Bois* de José Luis Fiori foi escrito e divulgado em 2002, antes, portanto, da vitória do então candidato Lula e do seu governo, que iniciou em 01/01/2003. Fiori, contudo, reconhece que, nos últimos meses da campanha de Lula, apontou-se para uma retomada dos objetivos estratégicos reformistas dos anos 1950/60 e para uma rediscussão conjunta de alguns pontos comuns com o projeto de “desenvolvimento conservador”. Cabe lembrarmos que Francisco Oliveira, no capítulo “O ornitorrinco” do livro *Crítica à razão dualista*, demonstra que há convergências pragmáticas entre o PT e o PSDB; “o aparente paradoxo de que o governo Lula realiza o programa de FHC, radicalizando-o” (2003, p. 147).

¹² Hegemonia para Gramsci é um modo de obter consenso ativo dos governados por um projeto amplo formulado pelos governantes como direção moral e intelectual.

Esse “privatismo” materializa-se pelo forte traço patrimonialista do Estado, tratado como propriedade pessoal, gerando nepotismo, clientelismo, corrupção, etc., que conhecemos e que perduram até o presente momento. Essa privatização, cabe destacarmos, é mais significativa na intervenção que este Estado burguês autoritário realiza na economia, criando condições mais favoráveis à expansão do capital privado. Atualmente, a presença dos fundos públicos na

[...] reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prove o contrário, insubstituível. O padrão de financiamento público do Estado-providência é o responsável pelo continuado déficit público nos grandes países industrializados (OLIVEIRA, 1998, p. 23).

A nova classe tem unidade de objetivos e formou-se no consenso ideológico sobre a “nova função do Estado, trabalha no interior dos controles de fundos estatais e semiestatais e está no lugar que faz a ponte com o sistema financeiro” (OLIVEIRA, 2003, p. 148).

Nas formulações iniciais sobre a natureza do Estado burguês, tomando como ponto de partida o postulado de Hegel, segundo o qual, enquanto o mundo da “sociedade civil” (a esfera das relações econômicas) seria o reino dos indivíduos atomizados e particularistas, o Estado consistiria na esfera da universalização. Marx, opondo-se a Hegel, demonstra a mera *formalidade* dessa universalidade, considerando que se o homem que vive no mundo real da “sociedade civil” (o *bourgeois*) *conhece* apenas interesses privados e particularistas, então a noção de Estado enquanto representante do interesse geral não passa de uma aparência a ocultar a dominação de uma casta burocrática que defende os seus próprios interesses particularistas. Marx critica tanto a teoria hegeliana da burocracia como “classe geral” quanto sua concepção de Estado como encarnação da Razão universal: o *citoyen* (o homem abstrato da esfera pública) não passará de uma abstração enquanto não for eliminado o particularismo objetivo do *bourgeois* (indivíduo concreto).

Dessa forma, Marx mostra que o Estado tem sua gênese nas relações sociais concretas e, assim sendo, não pode ser compreendido como uma entidade em si, deixando de lhe aparecer como uma encarnação *formal e alienada* do suposto interesse universal, passando a ser visto como garantidor da propriedade

privada, assegurador e reproduzidor da divisão da sociedade em classes, ou seja, o Estado é um *Estado de classe*.

A concepção Marx-engelsiana do Estado foi claramente expressa no *Manifesto do Partido Comunista*, publicado em 1848: “o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia [...] O poder político é poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX e ENGELS, 1956, p. 26). Segundo Coutinho (1994), esta é uma indicação da materialidade institucional do Estado, que se limita nos aparelhos repressivos e burocráticos-executivos, ou seja, uma concepção “restrita” de Estado. Em 1891, porém, Engels amplia sua formulação, ao abordar a questão da “ditadura do proletariado”: “uma coisa absolutamente certa é que nosso Partido e a classe operária só podem chegar à dominação sob a forma de república democrática. Esta última é, inclusive, a forma específica de ditadura do proletariado” (ENGELS, 1996, p. 103, apud COUTINHO, 1994, p. 28). Posição similar adotará Rosa Luxemburgo ao discordar dos bolcheviques russos que queriam dissolver as instituições democráticas. Ela contrapôs Trotski ao posicionar que sem democracia não pode haver participação popular e sem participação popular o governo dos trabalhadores (a “ditadura do proletariado”) corre o risco de se converter em uma ditadura de partido ou mesmo em uma ditadura pessoal.

É um fato absolutamente incontestável que sem liberdade *ilimitada* de imprensa, sem completa liberdade de reunião e de associação, é inconcebível a dominação das grandes massas. [...] Liberdade somente para os partidários do governo, para os membros de um partido, por numerosos que sejam, não é liberdade. Liberdade é sempre liberdade de quem pensa de modo diferente¹³.

Esse posicionamento de Engels ao final da vida e o de Rosa Luxemburgo são inovadores porque “ampliam” o conceito de Estado ao abordarem a problemática transição para o socialismo. Nico Poulantzas também contribuiu com essa teoria “ampliada” e de uma *concepção processual* nos processos de mudança. Para Poulantzas, a “ampliação” do Estado não se limita à gestão e extensão dos “aparelhos privados de hegemonia”, mas também na presença maciça de agências

¹³ Rosa Luxemburg, “*La Révolution Russe*”, in *Oeuvres*, Ed. Franc., Paris, Maspero, 1971, vol.2, p. 82-83.

estatais na área econômica, intervindo diretamente na reprodução do capital social global. Nessa concepção, o

[...] Estado [...] não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas – tal como é, de resto, o caso do “capital”- como uma relação; mais exatamente, como a *condensação material de uma correlação de forças* entre classes e frações de classe, tal como essa se expressa, sempre de modo específico, no seio do Estado¹⁴.

Nessa perspectiva, tanto Engels ao final de sua vida como Rosa Luxemburgo e Nico Poulantzas ampliam a concepção marxista de Estado para além do que estava expresso no manifesto comunista em 1848. Para esses pensadores, que vivenciaram outras experiências históricas, o Estado não era mais concebido como um “comitê executivo da burguesia” nem uma pura e simples “ditadura do proletariado”, que se justifica por si. A visão que eles desenvolvem “amplia” o entendimento do Estado como um espaço de luta, um espaço de construção da esfera pública, de Estado republicano e de democracia e liberdade para todos, não apenas para uma classe ou um segmento social.

Nos cárceres fascistas, Gramsci redigiu alguns conceitos que renovaram profundamente a teoria marxista, particularmente em sua dimensão filosófico-política. Merecem destaque dois conceitos articulados dialeticamente: “sociedade civil” e “hegemonia”. Gramsci percebeu que uma nova esfera do ser social capitalista estava se desenvolvendo, especialmente a partir de 1870: o mundo das auto-organizações, denominadas por ele de “aparelhos privados de hegemonia”. São os partidos de massa, os sindicatos, as diversas associações, os movimentos sociais, etc. que resultam em uma maior “socialização da política”, ou seja, ingresso de novos sujeitos, individuais e coletivos, na esfera pública.

Essa nova esfera, o pensador italiano denominou de “sociedade civil”, que, por sua vez, fazia parte do Estado em um sentido mais amplo, pois envolve relações de poder. Essa “sociedade civil” é para Gramsci um importante espaço de luta de classes: “a partir do seu surgimento, é sobretudo nela que as classes lutam para obter a hegemonia, ou seja, a direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício efetivo do poder governamental” (COUTINHO, 2008, p. 195). E, ao descobrir essa nova esfera, também criou uma *nova teoria*

¹⁴ Nicos Poulantzas, *L'État, Le Pouvoir, Le Socialisme*, Paris, PUF, 1978, p. 140.

marxista de Estado, não mais como simples “comitê executivo da burguesia”, mas um Estado mais complexo, ampliado, que busca legitimar-se através da hegemonia e do consenso.

Salientamos, ainda, que essa nova teoria do Estado é resultado de uma distinção que Gramsci faz, no seio do capitalismo, entre sociedades com formações sociais “Orientais” e “Ocidentais”. Para ele, no “Oriente” (pensando sobretudo na Rússia czarista), o Estado, em sentido estrito, é tudo, enquanto a sociedade civil é primitiva e gelatinosa. Tanto isso é verdade que, ao abordar a experiência da revolução bolcheviques, afirma:

Parece que Ilitch (Lênin) compreendera a necessidade de uma mudança da guerra de movimento, aplicada vitoriosamente no Oriente em 1917, para a guerra de posição, única possível no Ocidente [...]. Esse me parece ser o significado da formula da “frente única” [proposta por Lênin em 1921]. [...] Só que Ilitch não teve tempo para aprofundar sua fórmula, mesmo levando-se em conta que ele só poderia aprofundá-la em nível teórico, já que a tarefa fundamental era nacional, ou seja, requeria um reconhecimento do terreno e uma fixação dos elementos da trincheira e fortaleza, representados pelos elementos da sociedade civil. No Oriente, o Estado era tudo e a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, entre Estado e sociedade civil havia uma relação equilibrada: a um abalo do Estado, imediatamente se percebia uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual estava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; a proporção variava de Estado para Estado, como é evidente, mas precisamente isso exigia um cuidadoso reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2002, p. 262).

Ao afirmar que no Oriente o “Estado era tudo, a sociedade civil primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre Estado e sociedade uma justa relação” (GRAMSCI, 1988, p. 75), Gramsci não entendia que no “Ocidente” o Estado era fraco ou débil. No Ocidente, o Estado também é forte, mas, além do Estado, há uma sociedade civil forte, há uma rede de organizações de massas estruturadas e pluralistas, uma sociedade articulada que equilibra e controla a ação do Estado *stricto sensu*. Quando um país apresenta uma sociedade civil rica e pluralista (do tipo Ocidental), a obtenção de uma ampla hegemonia deve preceder a tomada do poder. Sociedade civil, para esse pensador italiano, deve ser entendida como a *hegemonia cultural e política de um grupo social sobre o conjunto da sociedade como conteúdo ético do Estado*.

A classe dirigente, mesmo em um sistema hegemônico, não dirige toda a sociedade, mas somente classes auxiliares e aliadas que lhe servem de base social

e usa a força para com as classes opositoras: a hegemonia jamais é total e um mesmo grupo pode ser ao mesmo tempo dirigente e dominante.

Mesmo que a hegemonia e a ditadura possam ser combinadas, seu caráter permanece bem definido: na hegemonia, predomina a sociedade civil, enquanto na ditadura, a sociedade política. “Um grupo social pode e deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (é uma das condições principais para a própria conquista do poder). Depois, quando exerce o poder, e mesmo se o detém com firmeza, torna-se dominante, mas deve continuar a ser dirigente” (PORTELLI, 1997, p. 69). Gramsci (1988) realçava, ainda, que “se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica”, utilizando o bloco ideológico dos intelectuais para controlar grupos auxiliares.

Segundo Carlos Nelson Coutinho, é possível observar nas sociedades “Ocidentais” dois modelos de disputa política e da representação de interesses. Por um lado, há o modelo “norte-americano”, caracterizado pela

[...] presença de uma sociedade civil forte, bastante desenvolvida e articulada, mas onde a organização política e a representação dos interesses se dá, respectivamente, por meio de partidos frouxos, não pragmáticos, e através de agrupamentos profissionais estritamente corporativos. [...] E, por outro, temos o modelo “europeu” com uma estrutura partidária centrada em torno de partidos com base social razoavelmente homogênea e que defendem projetos de sociedade definidos e diversos entre si; e temos um sindicalismo classista, que não se limita a organizar pequenos grupos profissionais, mas que busca agregar e representar o conjunto da classe trabalhadora (COUTINHO, 2008, p. 134).

Essa relação entre Estado e sociedade e de representação de seus interesses revelou estar em crise no período de transição da ditadura à democratização em nosso país. Para compreendê-la melhor, Coutinho (2006) sugere que precisamos analisar “de onde” e para “onde a democratização transitou. O “de onde” é a ditadura implantada no Brasil em 1964, com discurso de negação da política – baseado na doutrina de segurança nacional, pois os debates gerariam conflitos, dividiriam a nação e gerariam insegurança. Isso não significa, porém, que a ditadura brasileira

[...] tenha tido êxito em seu esforço por eliminar a sociedade civil. Ao contrário, a sociedade civil cresceu enormemente ao longo do período ditatorial. O regime militar sempre esteve à serviço do grande capital, nacional e internacional; e, por isso foi uma ditadura modernizadora – ainda que conservadora -, que promoveu um intenso crescimento das forças produtivas e, em conseqüência, tornou mais complexa a ordem capitalista no Brasil (COUTINHO, 2006, p. 187).

E é justamente essa complexificação que multiplicou e diversificou interesses e gerou os pressupostos de uma sociedade civil mais rica, articulada e forte. Mesmo tentando

[...] dominar e incorporar a sociedade ao aparelho do Estado, a ditadura não obteve êxito e, ainda, contraditoriamente, este Estado autoritário, que buscava cancelar e reprimir a sociedade civil, e o progressivo florescimento desta última, que o regime – não dispondo de um instrumento de mobilização de massas, como por exemplo, um partido de massas de tipo fascista – era incapaz de evitar o fortalecimento da própria sociedade civil. (idem, p. 187).

Essa contradição manifesta-se, por exemplo, no processo de abertura de Geisel em 1974. Era um processo pensado para ocorrer “pelo alto”, mas, na prática, a sociedade civil emergente forçou um processo de abertura “a partir de baixo”, tornando o processo mais amplo e radical do que imaginava o projeto originário de Geisel-Golbery. A anistia que previa revisar caso a caso a condenação dos opositores ao regime, por pressão do movimento da sociedade civil, tornou-a ampla, irrestrita, trazendo à legalidade e à luta política praticamente todos os líderes e correntes de pensamento existentes no país. O fim do bipartidarismo e a reorganização partidária – fim do MDB, cujo objetivo era acabar com a unidade da oposição ao regime, mesmo de forma incipiente, gerou novos sujeitos políticos, ampliou e diversificou o pluralismo da “sociedade política” e da “sociedade civil”. O movimento das “Diretas Já” é uma demonstração de que a oposição permaneceu com um razoável grau de unidade.

Malgrados todos os limites, a transição revelou, no “para onde”, um novo dado: “o fato de que o Brasil, após mais de vinte anos de ditadura, havia se tornado definitivamente uma sociedade gramscianamente “ocidental” (COUTINHO, 2006, p. 189), apresentando, a partir do final dos anos de 1970, uma justa relação entre Estado e sociedade civil. Para Gramsci, nas sociedades ocidentais, não se eliminam necessariamente os elementos “orientais” de um Estado forte, mas o que ocorre é o

crescimento da sociedade civil que, pela sua articulação e ampliação, equilibra a relação entre a sociedade e o Estado. No Brasil, mesmo pós-período ditatorial, o Estado continua forte, autoritário e centralizador, mas a sociedade civil organizou-se, fortaleceu-se e ampliou sua esfera de intervenção.

Essas chamadas sociedades do tipo “ocidental” apresentam, por sua vez, dois modelos: o “norte-americano” e o “europeu”. Coutinho sugere que o Brasil está diante dessas duas possibilidades de organizar-se como sociedade “ocidental”: na chamada Nova República, período do governo Sarney, graças a algumas características “prussianas” ou “pelo alto”, predominaram “elementos do velho modelo de Estado semi-oriental, como o clientelismo, o populismo, a tutela militar, etc” (2006, p. 190) . Mas o problema que efetivamente define a conjuntura que se inicia com o fim da ditadura, e que de certo modo persiste até hoje, é saber como irá se reorganizar a relação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil.

A partir do governo Collor, o país ingressou na proposta conhecida como neoliberal, que expressa o “modelo americano”, ou seja, um padrão “liberal corporativo”, no qual a vida econômica é deixada, por um lado, ao livre jogo do mercado, em que os conflitos de interesses são também resolvidos no mercado político, por outro, os que não dispõem de tais recursos e condições são excluídos. Uma alternativa, segundo o mesmo autor, seria o Brasil organizar-se de modo ‘ocidental’, mas com base em um modelo que agregasse interesses mais amplos, ético-políticos, com base em relações mais democráticas ou projeto “democrático-popular”. Esses dois modelos de projetos, conforme Fiori e Coutinho, estão presentes no tecido social e têm marcado a agenda e o cenário político de nosso país. Como exemplos, ilustram: CUT e PT expressando um modelo “ocidental do tipo europeu”, enquanto Força Sindical e PMDB expressam o modelo “ocidental norte-americano”. O PT e o PSDB, em outro plano, sustentam a mesma política macroeconômica e garantem que o Estado continue servindo o capital, seja por meio das privatizações, seja pelos fundos públicos ou mesmo pelos Programas de Aceleração Econômica (PAC).

Essa presença e disputa de modelos políticos e, conseqüentemente, de modelos de Estado recoloca a questão da hegemonia. A burguesia brasileira já se deu conta de que a maturidade da sociedade civil brasileira inviabiliza que ela utilize as velhas formas de dominação ditatorial de que se valeu no século XX. Para tanto, ela tem se esforçado para combinar sua “dominação com formas de direção

hegemônica”, ou seja, para obter um razoável grau de consenso por parte dos governados e da própria sociedade como um todo.

O grande objetivo atual das forças do capital, no Brasil e no mundo, é consagrar a pequena política e a pseudo-ética do privatismo desenfreado como elementos fundamentais de um senso comum que sirva de base à sua hegemonia. É essa, precisamente, a face ideológica do neoliberalismo (COUTINHO, 2008, p. 139).

O debate político e eleitoral no Brasil, ampliado pela grupos midiáticos, tem se centrado em torno de questões moralistas da sociedade, ao invés de pautar os problemas estruturais de ordem social (milhões de miseráveis e pobres) e econômica (desigualdade e concentração de renda).

Assim sendo, a proposta da burguesia brasileira, na fase neoliberal, é consolidar o modelo “ocidental norte-americano”, caracterizado pela presença de uma sociedade civil forte, desenvolvida e articulada, mas cuja organização e representação política dar--se--ão por meio de partidos frouxos, não pragmáticos, não ideológicos, pela negação da política como construção de uma esfera pública, por agrupamentos profissionais estritamente corporativos. Nesse modelo, o corporativismo do Estado “varguista” é mantido, com reformulações, incentivando, por exemplo, o sindicalismo de resultados por empresa e defendendo a flexibilização da legislação trabalhista e previdenciária.

Ainda em relação ao conceito de Estado, Gramsci distingue duas esferas em seu interior: a esfera da “sociedade civil” e a esfera da “sociedade política”. Por “sociedade política”, designa o conjunto de aparelhos pelos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos de Estado, materializados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis. A novidade gramsciana, em relação à teoria marxista e leninista de Estado, é sua “ampliação” em torno do conceito de “sociedade civil”. Enquanto em Marx e Engels a sociedade civil designava o conjunto das relações econômicas capitalistas ou “base material” ou, ainda, “infraestrutura”, em Gramsci, o conceito designa, ao contrário, um momento da esfera da “superestrutura” ou, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses dos diferentes grupos e segmentos sociais, bem como pela elaboração e difusão dos valores simbólicos e de

ideologias. Essa esfera compreende o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico. Por enquanto, resumiu Gramsci,

[...] pode-se fixar dois grandes 'planos' superestruturais: o que pode ser chamado de 'sociedade civil' (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de 'privados') e o da 'sociedade política ou Estado', que correspondem à função de 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquele de 'domínio direto' ou de comando, que se expressa no Estado e no governo 'jurídico' (GRAMSCI, 1995, p. 11).

Para Gramsci, ainda, no Estado, em sentido amplo, “entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade civil + sociedade política, isto é, hegemonia revestida de coerção” (GRAMSCI, 1988, p. 149).

O processo de democratização que decorre da socialização da política alterou a natureza do Estado capitalista. Conforme Coutinho,

[...] o estado capitalista se “ampliou”: ele não é mais um simples “comitê executivo da burguesia” [...] já que foi obrigado a se abrir para demandas provenientes de outras classes e camadas sociais; isto é, ele se tornou a expressão, como diria Poulantzas, “da condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classes”, ainda que sempre sob a hegemonia de uma delas (COUTINHO, 2008, p. 38).

Nessa perspectiva, as estratégias de superação deste Estado devem aliar dois movimentos: um de superação definitiva do Estado capitalista e outra de ocupação paulatina de espaços no interior da “sociedade civil”. Obrigado a negociar para obter legitimidade, “o Estado capitalista “ampliado” – a depender da correlação de forças existentes na “sociedade civil” – pode atender a importantes reivindicações das massas trabalhadoras organizadas” (idem, p. 40). Esse avanço da democratização da política é condição e resultado de um processo de transformação também nas esferas econômica e social.

O Estado burguês somente será superado em uma nova *sociedade sem classes* – *uma sociedade socialista ou comunista*, pois só uma sociedade desse tipo pode realizar o ideal pleno da cidadania, o ideal pleno da soberania popular e da democracia como valor universal. Enquanto isso, a principal tarefa das forças sociais protagonistas de um projeto “democrático-popular” é lutar por um modelo de Estado

que coloque o interesse público como função primordial. O interesse público não deve ser confundido nem com o Estado e nem com o “anti-Estado”, isto é, como sociedade civil não é sinônimo de “bom”, nem Estado sinônimo de ruim e a hegemonia pode ser de direita ou esquerda. Portanto, construir e lutar por um Estado forte e combinar essa luta para torná-lo “permeável às pressões que vêm de baixo, ou seja, de uma sociedade civil que se torne cada vez mais hegemônica pelas classes subalternas” (COUTINHO, 2006, p. 195) deve ser a causa dos sujeitos do projeto “democrático-popular” e dos que acreditam na nova sociedade socialista.

A proposta liberal-corporativista, representada pela burguesia, luta por um Estado que viabilize o predomínio do interesse privado sobre o público. Mas é necessário contrapor esse modelo, lutando e fortalecendo a **dimensão do público**, incluindo aí os organismos da sociedade civil,

[...] o que implica aumentar os mecanismos de participação, de socialização da política, lutando por construir meios e os caminhos pelos quais o aprofundamento da democracia nos conduza não apenas a um novo modelo de Estado, mas também, à uma sociedade de novo tipo, à sociedade socialista, única capaz de garantir as condições de um efetivo predomínio do interesse público na esfera da vida social e política (idem, p. 196).

O desafio para a sociedade brasileira é fortalecer o regime democrático, combinando as instituições representativas tradicionais com novos organismos de democracia direta, visando a uma hegemonia das massas trabalhadoras, da superação do sistema capitalista mediante reformas estruturais, como um momento da e pela sociedade socialista. É necessário, contudo, construirmos uma “democracia de massas”, socializando a política, gestando uma rede de organismos de massa cada vez mais ampla e complexa, criando não apenas um espaço de luta pelo socialismo, mas formas de democracia socialista. O conceito gramsciano de *hegemonia* articula-se e soma-se ao conceito de *pluralismo* de Ingrao: “Falamos hoje de hegemonia e pluralismo. Eu diria mais precisamente: hegemonia de classe operária no pluralismo. É uma fórmula que não se limita a indicar a direção da classe operária baseada no consenso; é uma fórmula que já alude a uma precisa forma política e estatal do consenso” (1980, p. 151-152).

O fortalecimento da democracia passa, pois, pela valorização da política, que possui uma dinâmica institucional, normativa e procedimental própria, tão

importante quanto a dinâmica social. Para tanto, há de se aceitar que o Estado é um aparato de dominação, condensa as relações sociais e age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia, mas é, também, “essencialmente, um campo de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política dos interesses têm papel decisivo” (NOGUEIRA, 2005, p. 61).

Por mais que esteja debilitado e cerceado pela globalização capitalista, o Estado continua a ser peça-chave na vida concreta dos povos do mundo e precisa ser assimilado, tanto como estrutura de dominação quanto parâmetro ético de convivência e *locus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais.

O Estado brasileiro, como todo Estado capitalista, é estruturalmente privatista, pois sua constituição e funcionamento orientam-se principalmente em defesa dos interesses econômicos, políticos e sociais mais gerais e, frequentemente, mais específicos das classes dominantes (a fração do capital, por exemplo). Isso, entretanto,

[...] não significa que o Estado capitalista brasileiro seja apenas isso, até porque, em função da correlação das lutas no interior das classes dominantes e/ou entre classes dominantes e dominadas, e da necessidade de legitimação perante as classes dominadas, ele é levado a fazer concessões e conciliar interesses em disputa (DAVIES, 2004, p. 97).

Neste primeiro capítulo, buscamos compreender o Estado brasileiro, com base na abordagem marxista, mesmo que de forma sucinta, pois a investigação em torno das políticas públicas de educação e do seu financiamento, que perseguiremos a seguir, requerem uma leitura do papel do Estado em sociedades capitalistas, particularmente um capitalismo dependente e subordinado como é o caso brasileiro.

Especificamente no que tange ao financiamento da educação profissional, por meio de diversos programas, nossas hipóteses apontam que nesse modelo de Estado capitalista dependente e subordinado, suas políticas devem forçosamente assegurar a acumulação e a reprodução do capital. Este Estado, tanto pelos fatores ideológico-políticos – pressões que a classe dominante exerce sobre o Estado – como pelas “coerções estruturais”, é o Estado dos capitalistas e do capital.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

A educação pública não se encontra no presente e deplorável estado principalmente por causa de uma má gestão [...], mas sim, sobretudo porque há um conflito na presente crise fiscal entre propósitos imediatos de acumulação e propósitos de legitimação (os governos estaduais não remuneram mal seus professores porque os governadores são maus, ou pouco iluminados, mas porque isto compete com os objetivos do financiamento – necessários ao processo de acumulação – mais imediatos). As escolas privadas não são mais eficientes que as [...] públicas por causa de alguma qualidade inerente e transcendental da natureza da iniciativa privada [...], mas porque um grupo privilegiado [...] pode financiar, privadamente, uma forma privada de educação [...]. As escolas públicas não estão no estado em que estão simplesmente porque gerenciam mal seus recursos ou porque seus métodos ou currículos são inadequados. Elas não têm os recursos que deveriam ter porque a população a que servem está colocada numa situação de subordinação [...] às relações dominantes de poder (T. Tadeu Silva).

2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesta tese, a questão do financiamento da educação é vista como parte integrante da política educacional (e social), dependente, portanto, da ação do Estado e de sua relação com a sociedade. Nessa perspectiva, a política de financiamento altera-se conforme o valor que é atribuído à educação no geral e à educação profissional e tecnológica, especificamente, “como motor do crescimento econômico e de acordo com as mudanças econômico-sociais, que vêm, por sua vez, condicionando as relações entre trabalho e educação no capitalismo” (RAMOS, 2003, p. 29). Assim sendo, é necessário que o financiamento seja considerado como parte da totalidade do sistema maior do capital e contextualizado a partir das relações implicadas no mundo do trabalho, da Educação e o papel desempenhado pelo Estado.

Atualmente, predomina no Brasil um discurso da elite (e de seus diversos representantes, como parte da classe política, seus intelectuais e setores da mídia) e dos “homens de negócio”, retomando a tradição da Teoria do Capital Humano, que recoloca a educação como o principal mecanismo de ascensão social e de retomada do crescimento econômico de uma nação, defendendo uma maior articulação e/ou

subordinação entre os sistemas de ensino e as mudanças no processo de produção material. Utilizando o discurso da prioridade da educação, o Estado introduz frequentes mudanças no financiamento da educação, vinculando e desvinculando recursos, criando e modificando fundos que reorganizam os recursos já existentes, sem aumentar significativamente os investimentos reais na educação do país em seu conjunto.

Os reclames frequentes do empresariado para reformar o sistema educacional vêm fazendo eco perante o governo brasileiro, tanto que este tem colocado a educação no centro dos discursos e documentos oficiais, apesar de essa iniciativa não se reverter em mais recursos para a educação como um todo. Em suas investigações, Lucia Neves ressalta que o esforço do Estado em assegurar educação *mais adequada aos novos tempos*, fazendo uma analogia com o que Gramsci escreveu sobre o papel do estado norte-americano nos primórdios da produção fordista, tem sido imediato, a ponto

[...] que nunca antes no Brasil, o Estado interveio tão *rápida e organicamente* na formação de um novo tipo de trabalhador e de homem utilizando-se para isto da aparelhagem escolar e dos meios educacionais existentes no cotidiano social [...], embora saibamos que esta intervenção, no Brasil remonta aos anos 40 [...] (NEVES, 1999, p. 133-134).

Com o compromisso assumido em torno da formação desse novo trabalhador, o Estado passa a “articular suas ações com o setor privado para propiciar instrução e qualificação necessárias aos trabalhadores, estimulando a maior integração entre empresa e escola” (NEVES, 1999, p. 134), que se materializam em “diversos programas e estimulando o voluntarismo e um sem-número de parcerias na escola pública, tendo em vista principalmente a ideia de que um maior nível de educação é imprescindível à melhoria da competitividade empresarial e ao combate à pobreza” (RAMOS, 2003, p. 254), num evidente escamoteamento, pois a educação não se constitui por si só elemento suficiente para resolver a desigualdade e injustiça histórica de uma nação.

A organização estrutural de uma sociedade capitalista dependente e subordinada, como a brasileira, reflete na política e no financiamento da educação. O fato de sermos uma das sociedades com maior concentração de riqueza e uma das mais desiguais do mundo, configurando uma sociedade desigual e injusta, terá

como uma das consequências a oferta de educação desigual para classes desiguais e distribuição desigual de recursos. Portanto, as políticas de financiamento e de distribuição dos recursos em sociedades capitalistas precisam ser estudadas e interpretadas não como categorias isoladas, mas no seu conjunto, na sua totalidade (FRIGOTTO, 1980).

Cabe salientarmos que a gestão dos fundos públicos, o financiamento e o orçamento da educação são reveladores das prioridades que o capital induz o Estado a implementar e permitem refletirmos sobre a natureza, a finalidade e as prioridades estabelecidas pelos agentes de implementação de políticas e programas sociais e educativos. Para Sobrinho (2002, p. 172), “O financiamento é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas. As novas formas de financiamento apresentam algumas características específicas e tão importantes que acabam dando o tom aos conteúdos das reformas”.

No Brasil, a estrutura de financiamento possui uma forte relação e vinculação com os recursos públicos resultantes de impostos, objeto que tem quase centralizado os debates e investigações em torno do financiamento. Por outro lado, coexiste, de forma muito intensa, o financiamento da educação e da formação realizado com investimentos das famílias, de empresas, organizações da sociedade (escolas confessionais, comunitárias e sindicais), Sistema “S” e Fundo do Amparo do Trabalhador (FAT)¹⁵, este último, financiador da Política Pública de Trabalho e Renda. Dessa forma, a política de financiamento da educação não pode ser abordada apenas pelas fontes, vinculações e transferências de recursos entre os entes federados e a esfera público x privado, mas deve ser analisada na totalidade da estrutura econômico-social concentradora e desigualizadora que é a realidade brasileira. Discutir o financiamento da educação isoladamente “da distribuição geral dos recursos da sociedade, escamoteiam a verdadeira natureza do problema. [...] só encontra compreensão quando tomada no conjunto das políticas de distribuição dos recursos da sociedade na qual se funda” (FRIGOTTO, 1980, p. 04).

¹⁵ Com fundamento na Constituição de 1988, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi criado em 1990 (Lei 7.998) e é formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado (incidentes sobre o faturamento das empresas), sendo gerenciado pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), no nível federal. A expressão Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) designa o conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: seguro desemprego, intermediação de mão de obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e educação profissional.

A Constituição Federal de 1988 expressa que a educação é um direito social e responsabilizou o Estado e a família pelo seu provimento. Para resguardar o direito à educação, o Estado estabeleceu a estrutura e as fontes de financiamento. Ao determinar a vinculação de recursos financeiros para a educação, a Constituição garantiu percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo-se as transferências ocorridas entre esferas de governo e o salário-educação.

A vinculação pura e simples de percentuais de impostos, excluindo gradativamente outros mecanismos de arrecadação, como taxas e contribuições sociais, agregado aos contingenciamentos e às diversas interpretações de um enorme leque de gastos que podem ser considerados dentro dos percentuais, permite que os entes federados, quando falta compromisso ético-político, não cumpram sequer os percentuais. Também a vinculação não representa nem a real necessidade nem a potencialidade do país, expressa no Produto Interno Bruto (PIB) e na riqueza acumulada por empresas e indivíduos, tanto que mesmo sendo uma das maiores economias do mundo não somos os maiores em investimento em educação, além de permitirmos que um seleto grupo de bilionários constitua fortunas e lucros exorbitantes, sem taxá-los proporcionalmente.

Enquanto batemos recordes de produtividade em setores industriais (quarto mercado de automóveis), no agronegócio (campeões mundiais de exportação), com retomada gradual do crescimento econômico expressivo, especialmente entre 2007-2010, os investimentos na educação continuam entre os mais baixos, comparativamente a outros países, e muito aquém de nossa necessidade, considerando que temos defasagem histórica com a oferta pública de educação. Vejamos como tem se comportado nosso gasto comparado com o de outras nações.

No quadro abaixo, demonstramos os gastos totais em educação e seu respectivo desempenho escolar, tomando como referência o ano de 2005, onde evidencia-se uma correlação entre países desenvolvidos, investimentos e desempenho na aprendizagem, cuja consequência nos enseja não compararmos desiguais entre si, seja na dimensão sócio-econômica, seja cultural ou no que tange investimentos diretos em educação.

**Gastos totais por estudante com educação e Desempenho escolar:
Países selecionados - 2005**

País	Nota PISA 2006	Colocação PISA 2006	Gasto Total por Estudante (US\$)	Gasto Total por Estudante (PPC)
Finlândia	563	1	8.531,9	6.964,8
Japão	531	6	11.766,8	10.011,1
Coréia	522	11	4.913,3	6.377,9
Alemanha	516	13	8.945,8	8.041,2
Irlanda	508	20	8.891,9	6.974,1
E.U.A.	489	29	11.754,3	11.754,3
Chile	438	40	1.736,1	2.914,0
México	410	49	1.651,7	2.525,0
Brasil	390	54	1.055,8	1.886,5
Média (ex.Brasil)			7.274,0	6.945,3
Média			6.583,1	6.383,2

Quadro 1 - Gastos totais por estudante com educação e Desempenho escolar: Países selecionados - 2005

Fonte: OECD. Stat (2008) e World Bank (2008)

Em 2008, estudo divulgado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) demonstra que, entre 34 países analisados, o Brasil é o que apresenta o menor investimento por estudante (desde o ensino básico até a universidade), aplicando cerca de R\$ 2.488.00 em média por ano. Enquanto a média dos 30 países é de R\$ 14.376.00, o país que mais investe por aluno é Luxemburgo totalizando R\$ 25.705.00. Entre os países sul-americanos, o Chile investe R\$ 5.470.00, mais que o dobro da média brasileira.

O Brasil também é o país que apresenta uma das maiores distorções entre os gastos entre o ensino fundamental gastando R\$ 2.213.00 com estudantes da pré-escola, os gastos com estudantes universitários chegam a R\$ 17.226 por ano. Em média, os países da OCDE gastam duas vezes mais na educação de estudantes universitários do que os estudantes da educação básica, enquanto o gasto brasileiro do estudante universitário se equivale ao estudante espanhol e irlandês. Na educação profissional, estas distorções são muito similares, havendo grandes diferenças de investimento entre mantenedoras (rede federal, sistema S, redes estaduais e escolas particulares), bem como entre escolas de uma mesma manutenção.

Como evidencia o quadro anterior, apenas vincular receita de impostos à educação, que também pode ser traduzido num percentual do PIB, não é a garantia nem a melhor forma de assegurar os recursos necessários para fazer frente à demanda educacional. Verificar outras modalidades, como o quanto corresponde

percentualmente o investimento público ou quanto dos fundos públicos, em sua totalidade, estão destinados para a educação propiciar-nos-ia ampliar a correspondência entre o que se investe na formação da nação e o que se investe em produção industrial e agrícola, na “saúde do sistema financeiro” e estruturas de custeio da máquina pública e privada do país. Também neste quesito – do gasto público – ficamos devendo muito:

Gasto Público em Educação (%) do PIB e em % do Gasto Público Total Países da Ibero-América. Último ano disponível		
País	Gasto Público em Educação % percentual do PIB - 2003/2004	Gasto Público em Educação - % percentual do Gasto Público - Total 2003/2004
Argentina	3,8	13,1
Bolívia	6,4	18,1
Brasil ¹⁶	4,1	10,9
Chile	3,7	18,5
Colômbia	4,9	11,7
Costa Rica	4,9	18,5
Cuba	9	19,4
Rep. Dominicana	1,1	6,3
Equador	1	8
El Salvador	2,8	20
Guatemala	2,6	20
Honduras	7,2	28,7
México	5,8	23,8
Nicarágua	3,1	15
Panamá	3,9	8,9
Paraguai	4,3	10,8
Peru	3	17,1
Uruguai	2,2	7,9
Venezuela	5,1	16,8
Espanha	4,3	11
Portugal	5,4	11,5

Quadro 2 - Gasto Público em Educação (%) do PIB e em % do Gasto Público Total Países da Ibero-América. Último ano disponível

Fonte: Unesco *Institute for Statistics Data Centre*(2008). Estatísticas sobre *educación*. Canadá: UNESCO. ([Http://stats.uis.unesco.org/unesco/Table Viewer/document](http://stats.uis.unesco.org/unesco/Table Viewer/document))

¹⁶ O investimento "atual" corresponde ao índice apurado em 2007, de 5,1%, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Nessa conta, são tratados como investimento o pagamento de aposentadorias, bolsas de estudos, despesas com juros e encargos da dívida educacional. Quando se fala do investimento direto em educação, que exclui aposentadorias e as demais modalidades citadas, o índice cai de 5,1% para 4,5%. Em 2008, na modalidade mais enxuta de cálculo, foram investidos 4,7% do PIB, ou algo em torno de R\$ 140 bilhões.

O financiamento da educação, sendo um dos temas centrais da política educacional brasileira, é uma categoria reveladora do valor dessa política no conjunto das responsabilidades do Poder Público na garantia dos direitos individuais e coletivos. A educação escolar brasileira esteve, historicamente, ligada a políticas públicas - enquanto intervenção estatal - na oferta e proteção de determinados direitos da cidadania, tanto que o próprio Estado tem desempenhado “um papel regulador no estabelecimento de políticas sociais, ainda que dentro de uma concepção liberal clássica” (CURY, 2007, p. 832) ou viabilizando o atendimento da demanda do capital.

No que pese o anteriormente exposto – pouco investimento em educação e interferência de interesses privados na estruturação da educação -, o promissor é que o tema do financiamento da educação está deixando de ser assunto reservado de fóruns empresariais e governamentais ou de técnicos das áreas do planejamento e economia para um convívio mais próximo do cotidiano dos educadores, gestores, dirigentes sindicais, líderes sociais, parlamentares e pesquisadores. Quanto mais a sociedade envolver-se nessas discussões e análises, mais transparentes deverão ser os entraves e as possibilidades de financiamento. Nesses debates, já se construíram alguns consensos, ao menos aparentemente, e muitos embates e contradições. Entre os consensos, segundo Farenzena, há dois que podem ser destacados: “as necessidade de planejar o alargamento do fundo público para a educação pública e de colaboração entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos” (2006, p. 17).

Por outro lado, no âmbito das propostas, dos projetos, dos programas e das normatizações, afloram divergências pontuais, específicas e, até, concepções radicalmente antagônicas. De acordo com a pesquisadora supracitada, “diferentes opções apresentam-se quando se discute os critérios e sistemática de distribuição de recursos, os diagnósticos dos determinantes da restrição da base dos recursos e os critérios avaliativos” (FARENZENA, 2006, p. 17), pois, conforme adequadamente relembra Nicolas Davies, o financiamento continuará a enfrentar debates e problemas, como as

[...] perdas provocadas pela inflação, a renúncia fiscal, a sonegação fiscal, a política fiscal/econômica, a não-aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado (2006, p. 755).

Prosseguir com o financiamento da educação como campo de estudo é indispensável e estratégico para os rumos da política educacional, tanto no momento de sua formulação como na fase da implementação. Estudos em alguns países centrais datam dos anos de 1960, quando se desenvolveu a disciplina de Economia da Educação, abordando as produções sobre o financiamento¹⁷. Segundo Velloso, enquanto “a consolidação das pesquisas sobre financiamento da educação, na literatura internacional, data dessa década e da seguinte” (2001, p. 63), no Brasil, as investigações são bem mais recentes e cresceram a partir de 1980 e 1990.

A produção intelectual brasileira sobre o financiamento apresenta vários estudos significativos, desde trabalhos de caráter histórico (CUNHA, 2002a, 2002b, 2007; CURY, 2007; PINTO, 2000; OLIVEIRA, 2002; ABRAHÃO, 2005; LIMA, 2005; MONLEVADE, 2000), passando por investigações recentes em torno do financiamento do Ensino Fundamental – FUNDEF (DAVIES, 2001), da Educação Básica - FUNDEB (FARENZENA, 2006; ABRAHÃO, 2005; MARTINS, 2005), outros tantos sobre a política de fundos (PINTO, 2007; ARELARO E GIL, 2005) e alguns sobre o Ensino Superior (AMARAL, 2003; CUNHA, 2007). A maioria desses estudos¹⁸ estão centrados no setor público, constituindo-se em importantes subsídios às proposições de políticas educacionais, tanto que a “formulação de políticas e a produção intelectual na área do financiamento [...] andaram *pari e passu*, foram se imbricando e influenciando, num interessante processo de qualificação das propostas de política e de comprometimento social dos pesquisadores” (FARENZENA, 2006, p. 17).

A escolha dos temas e focos de investigação reflete a realidade e as urgências do financiamento. Enquanto na literatura internacional, considerando que

¹⁷ O financiamento do ensino passou a ter identidade própria a partir dos trabalhos de Schultz (*The economic value of education*, Theodore W. Schultz), Becker e Benson (*A economia da educação pública*) nos anos 60, a partir de uma perspectiva liberal abordando os problemas da educação em termos financeiros e econômicos.

¹⁸ Registramos, também, em caráter complementar, os estudos de ADRIÃO, 2005; ASIÃO, 2002; CABRITO, 2004; CARREIRA, 2007 e MARTINS, 2005.

a falta de recursos não se constitui como seu principal problema, o financiamento é abordado pela ótica das fontes de recursos, das receitas, da captação e pela perspectiva da destinação (alocação) das verbas ou da aplicação dos gastos, no Brasil, devido à vinculação constitucional dos recursos vigentes, predominam investigações sobre o financiamento do ensino público, a ambígua relação entre público-privado, a privatização do ensino, o papel das Agências e dos Organismos Internacionais de financiamento¹⁹ e o tema da manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE). No que diz respeito ao financiamento da educação profissional, objeto principal desta tese, os estudos são raríssimos e muito fragmentados, exceção para recentes dissertações e teses em torno da rede pública federal e programas governamentais²⁰.

2.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A educação profissional, mesmo ocupando um espaço expressivo nos discursos empresariais e oficiais, propagada no meio empresarial, reivindicada por entidades representativas dos trabalhadores e, frequentemente, destacada nos meios de comunicação, ainda não possui uma política de financiamento sistemática, permanente e com recursos correspondentes à relevância que lhe é atribuída. Como exceção, podem ser citadas as alocações orçamentárias, realizadas anualmente por governos, para os programas que entendem ser relevantes ou como meios de repasse de recursos para entidades de natureza privada, tais como: escolas privadas, confederações sindicais (patronais e de trabalhadores), ONGs, OSCIPs, programas corporativos empresariais e Sistema “S”.

No âmbito das vinculações de recursos públicos, o FUNDEB contemplou um valor diferenciado para os diversos níveis e modalidades da educação básica (ver

¹⁹ As agências financeiras internacionais, como BIRD, BID e UNESCO, passaram a ter destacados papéis na formulação da agenda de estudos e das políticas de financiamento nas últimas décadas. Tanto os estudos como as políticas acordadas nos empréstimos estavam voltadas para a denominada “recuperação de custos” ou cobrança de anuidades e para medidas similares, como a privatização dos serviços educacionais.

²⁰ Ver: - CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. *A Qualificação Profissional Entre Fios Invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR*. PUC/SP, Tese de Doutorado, 2003, 288 p. - SOUZA, Antonia de Abreu. *Financiamento da educação profissional brasileira: mudanças pós-1990*. Programa de Pós-graduação em Educação da FACED/UFCE, Fortaleza, 2004.

tabela a seguir), destinando um diferencial para a formação técnica, muito aquém do necessário e do custo real do aluno da escola técnica, ficando dependente a destinação de mais recursos necessários para a EPT à mercê da vontade política dos governantes e prioridade dos entes federados. No quadro seguinte demonstramos os fatores de ponderação e os valores que norteiam a distribuição dos recursos do FUNDEB.

Etapas e modalidades	Ponderação	Valor aluno ano
Creche pública em tempo parcial	0,80	977,07
Creche pública em tempo integral	1,10	1343,47
Creche conveniada em tempo parcial	0,80	977,07
Creche conveniada em tempo integral	0,95	1160,27
Pré-escola pública em tempo parcial	1,00	1221,34
Pré-escola pública em tempo integral	1,20	1465,60
Pré-escola conveniada em tempo parcial	1,00	1221,34
Pré-escola conveniada em tempo integral	1,20	1465,60
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1.221,34
Séries iniciais do ensino fundamental do campo	1,05	1282,40
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10	1343,47
Séries finais do ensino fundamental do campo	1,15	1404,54
Ensino fundamental de ensino integral	1,25	1526,67
Ensino médio urbano	1,20	1465,60
Ensino médio no campo	1,25	1526,67
Ensino médio de tempo integral	1,30	1587,74
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1587,74
Educação especial	1,20	1465,60
Educação indígena e quilombola	1,20	1465,60
EJA com avaliação no processo	0,80	977,07
EJA integrada à avaliação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,00	1221,34

Quadro 3 - Quanto se gasta com o ensino público no Brasil - Comparação Internacional – 2002
Fonte: FNDE: Valor aluno/ano e receita anual prevista.
Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 09

Enquanto a EPT fica dependendo destes escassos recursos do FUNDEB e de uma decisão de governantes, o Sistema “S”, cuja gestão é empresarial e privada, tem, por sua vez, a garantia legal de recursos compulsórios a título de “contribuições sociais”, cujos expressivos valores são acrescidos pela prestação de serviços, conformando um orçamento anual bilionário. Segundo pesquisa publicada na revista Exame²¹,

²¹ Na revista Exame de 29/05/2008 e no Portal da mesma revista em 17/06/2008, consta matéria e pesquisa completa sobre os recursos e serviços do Sistema S.

[...] o complexo todo inclui hoje 1 200 escolas, somente nas áreas da indústria e do comércio, e movimenta um orçamento anual de 11 bilhões de reais, de acordo com o Tribunal de Contas da União. É exatamente o que fazer com esse dinheiro — fruto de uma contribuição obrigatória de 2,5% sobre a folha de pagamentos das empresas — que está no centro do debate (Roberta Paduan).

Cabe destacarmos que esse Sistema S é composto por várias entidades que possuem participação diferenciada no montante dos recursos referidos acima, dependendo do desempenho do setor produtivo, da capacidade de captação de recursos próprios e de sua estrutura nacional e regional²².

Já o FAT, grande agente financiador da qualificação profissional nos últimos 20 anos (PLANFOR e PNQ), no que pese sua gestão tripartite, tem alocado recursos às entidades sindicais e patronais mais por critérios políticos do que por critérios de demanda e política de educação profissional. A Força Sindical recebeu R\$ 17,1 milhões, ou 54% dos recursos disponíveis desse programa para todas as centrais, no ano de 2002; a CUT (Central Única dos Trabalhadores) recebeu do Plansine R\$ 6,5 milhões; a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), R\$ 3,4 milhões e a SDS (Social Democracia Sindical), R\$ 2,2 milhões. Outros R\$ 2,5 milhões foram destinados para outras instituições (Folha de S. Paulo - ©Folha *On-line*, 11/03/2003). Na sequência deste capítulo, quando da abordagem dos diversos programas de qualificação profissional, estarão exemplificadas outras entidades que receberam, somente no ano de 2008, o repasse de R\$ 70.191.201.86 para executarem ações do Programa Nacional de Qualificação Profissional (PNQ). O repasse dos recursos aos estados, cabe mencionarmos, não segue critérios objetivos pré-estabelecidos, sempre é resultado de uma negociação com base na adesão ao programa do governo vigente.

Para a educação profissional, tramita no Congresso Nacional proposta de criação de um “*Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador – FUNDEP*”, cuja origem é o Projeto de Lei do Senado Nº 274 de 2003, cujo autor é o Senador Paulo Paim (PT-RS), posteriormente substituído, por acordo, pela PEC de nº 24/2005. A minuta da PEC sugere que a distribuição seja feita entre os estabelecimentos de educação profissional públicos e privados, na proporção do

²² No final deste capítulo, está demonstrada toda a legislação que embasa a arrecadação do Sistema S, as receitas compulsórias recolhidas pelo Ministério da Previdência e a divisão dos recursos entre as entidades do sistema.

número de alunos matriculados nessa modalidade de ensino, observada, também, a diferenciação por curso. A fim de garantir a qualidade dos cursos, os estabelecimentos de ensino devem firmar convênio com o Fundo, nos termos da regulamentação.

A PEC sugerida prevê a criação de Conselho Consultivo e de Acompanhamento, formado por representantes do poder público e da sociedade civil, com o fim de promover o controle social da aplicação dos recursos de forma transparente. Por último, é prevista a forma da lei para a regulamentação da matéria.

Cabe, ainda, observarmos que o Fundo não constituiria a única fonte de financiamento da educação profissional; seria apenas um fundo de apoio ao desenvolvimento das ações do setor privado e de iniciativas do poder público. Desse modo, não ficaria prejudicado o financiamento da manutenção dos estabelecimentos que oferecem cursos de educação profissional.

Sobre esse projeto do FUNDEP, em Audiência Pública promovida pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado, dia 05 de setembro de 2006, foi anunciado um acordo entre o senador proponente e o senador Relator da PEC, segundo o qual os recursos do Sistema “S” não comporiam mais o referido fundo, como previa originalmente o projeto. Essa alteração deve-se ao fato de esses recursos serem intocáveis e estariam “protegidos”, conforme regulamentação existente, ou seja, os recursos do Sistema “S” não participam desse fundo público, mas suas entidades, como ocorre com os diversos programas e o PNQ, também serão beneficiadas, se a proposta for aprovada, com a nova fonte de recursos para a EPT. Cabe destacarmos que o lobby no Congresso Nacional em defesa dos interesses da educação privada e do Sistema “S” é um dos mais fortes e articulados.

Essa iniciativa de constituição de um fundo para a EPT, tanto do PL quanto da PEC, constitui-se em uma real possibilidade de recursos sistemáticos, permanentes e legalmente assegurados para a modalidade da educação profissional, contando com o amplo apoio de diversos segmentos da sociedade brasileira, especialmente dos agentes vinculados à educação profissional. Recentemente, como já tinha ocorrido na I Conferência Nacional de EPT, durante a realização da CONAE, em março de 2010, o FUNDEP foi uma das propostas de financiamento aprovadas pelos delegados da conferência nacional e, gradativamente, conquista apoios cada vez mais relevantes, apesar da morosidade na apreciação final da PEC.

Porém, é necessário destacarmos que a proposta do fundo está voltada para atender à demanda da educação profissional no que tange à *qualificação do trabalhador e o ensino técnico*. É perceptível que tanto a SETEC/MEC quanto a maioria das redes de educação profissional, sejam estaduais, municipais ou comunitárias, além do Sistema “S”, estão apostando nesse único e pretensamente instrumento de financiamento. Pensar, no entanto, que o FUNDEP dará conta de toda a expectativa e demanda é ingenuidade ou irresponsabilidade. Assim sendo, urge, além de rediscutir a exclusão de parte da receita do fundo no que se referia à participação do Sistema “S”, a União aportar mais recursos orçamentários à presente emenda, incluir recursos do pré-sal, da recente PEC 59/2009, que aprovou a fim da DRU, e comprometer os demais entes da federação a complementarem o fundo com recursos próprios, efetivando um regime de colaboração real ao invés do aparente em vigor.

O conjunto dessas questões em torno do financiamento da educação apontadas, resultantes da estrutura macroeconômica e política, perpassando pela permanente tentativa de instrumentalizar a educação, insuficiência de recursos, desigualdade de distribuição, fundos e programas fragmentados e específicos, geridos por um modelo de Estado a serviço dos interesses e da reprodução do capital, impactam, de forma ainda mais acentuada, na educação profissional, modalidade preferencial para testar novas propostas educacionais e introduzir inovações pedagógicas.

As reformas educacionais e os novos modelos pedagógicos, bem como as novas práticas de gestão e financiamento mercantis tomam a EPT como campo de experimentação ou de disputa de projetos. Frigotto e Ciavatta demonstram como no Brasil, nos anos 1990, praticamente desapareceram, “nas reformas educativas efetivadas pelo governo, as expressões educação integral, omnilateral, laica, unitária, politécnica ou tecnológica e emancipadora, realçando-se o ideário da polivalência, da qualidade total, das competências, do cidadão produtivo e da empregabilidade” (2006, p. 56). Na reforma da educação profissional dos anos de 1990, através do PROEP, havia uma indução e estímulo explícito de geração de receitas próprias pelas escolas públicas com o propósito de desenvolver uma cultura privada na esfera pública, como ocorre atualmente com os gestores e intelectuais que propagam a defesa da parceria público--privado em Universidades Públicas,

como o recente caso da USP²³ e, na educação em geral, pela adoção de técnicas de gestão, avaliação e premiações baseadas na meritocracia.

Devido às interferências assinaladas e à fragmentação proposital, na educação profissional e tecnológica brasileira, temos um modelo de financiamento variado e baseado no *financiamento público estatal* (rede federal, redes estaduais e algumas escolas municipais); no *financiamento particular mediante pagamento de mensalidades* (escolas privadas, confessionais, comunitárias, sindicais), no *financiamento Sistema “S”*²⁴, no *financiamento das empresas* (universidade e escolas corporativas, programas de treinamentos e capacitações, lei aprendizagem, Projeto Pescar, Projeto Formare, Fundações) e mediante alguns fundos públicos, como o Fundo do Amparo do Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (FUNSET), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), Fundo Setorial da Saúde, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outros. Enquanto a capacidade do MEC restringe-se a financiar a manutenção e o desenvolvimento da rede federal, proliferam, na maioria dos ministérios da união, um conjunto de programas, projetos e atividades de formação²⁵ e qualificação profissional desarticulados.

Essa pluralidade de meios e programas de financiamento da educação profissional no Brasil requer investigações e análises que descortinem os interesses visíveis e invisíveis desse modelo. Cabe sempre indagarmos “por que”, apesar das

²³ No dia 10/06/2010, o Reitor da USP publicou artigo na Folha defendendo “a parceria público-privada, bem como das doações de mecenas, antigos alunos ou não” [...] e que “urge que a questão seja pensada sem ideologias”. A esse artigo, é contraposto outro, dia 23/06/2010, assinado por Francisco Oliveira, Paulo Arantes, Luiz Martins e J. Souto Maior, que afirmam que tal solução esconde a “tentativa de privatizar o ensino público. Ora, não se tendo conseguido fazer com que as entidades privadas prevalecessem no cenário educacional, busca-se fazer com que o ensino público forneça o material humano necessário para os fins da iniciativa privada”.

²⁴ O sistema “S” é formado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social de Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem (setor) Transporte (SENAT); Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (SENAR); Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

²⁵ “a formação profissional [FP] designa todos os processos educativos que permitam ao indivíduo adquirir e desenvolver conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à produção de bens e serviços, quer esses processos sejam desenvolvidos nas escolas, quer nas empresas e nos variados ambientes de trabalho. A FP, como outras dimensões da vida em sociedade, está condicionada pelas relações sociais e pelos embates entre capital e trabalho na esfera da produção, refletindo, também, relações de poder e concepções de mundo dos agentes. [...] Com as devidas matizações históricas, o conceito formação profissional, pelo lado do termo ‘formação’, denomina a atividade que diz respeito ao ensino, à instrução, à preparação e/ou à educação profissional. De maneira geral, traduz os processos sociais, pedagógicos e tecnológicos que estão presentes nas relações de aprendizagem do trabalho e nas atividades humanas responsáveis de garantir a sobrevivência por meio da transformação da natureza” (RIBEIRO e CATTANI, 2010, no prelo).

teorias e sistemas integrados de gestão tão propalados pela administração, é tão difícil adotar modelos alternativos de gestão integrada e articulada entre as dimensões administrativas, política e pedagógica? “Por que”, sendo a EPT destinada aos jovens trabalhadores, a oferta pública é inferior à privada? E, ainda, por que o Estado brasileiro, tão preocupado com a formação de um *novo tipo de trabalhador*, não consegue, aparentemente, articular e coordenar suas próprias políticas?

O processo de modernização capitalista no Brasil utiliza uma aparelhagem institucional diversificada e complexa, que expressa a racionalização da economia e da vida social. Ao realizar reformas nos modelos de formação profissional, como as de 1990, o Estado brasileiro o faz em uma dupla perspectiva: a de dotar os trabalhadores de ferramentas culturais para o aumento da produtividade do trabalho sob a direção do capital e a de garantir o consenso, via ampliação da oferta de oportunidades de treinamento de novo tipo, inclusive com o autofinanciamento do trabalhador. A partir de 1990, os dois governos de FHC

[...] realizaram uma mudança abrangente no arcabouço normativo da educação escolar, no seu conteúdo curricular e na forma de gestão do sistema educacional e da escola que alteraram substancialmente o conteúdo da formação para o trabalho simples e para o trabalho complexo valendo-se, para isto, da coerção, mas recorrendo simultaneamente ao emprego de estratégias de busca de consenso. A recorrência do uso de decretos do Executivo, a utilização de mecanismos transformistas na relação com os governos dos estados, o Congresso Nacional, os escalões superiores da burocracia na aparelhagem estatal bem como com a intelectualidade e lideranças sindicais na sociedade civil e o oferecimento de recursos financeiros às instituições educacionais que aderissem às reformas governamentais são bons exemplos do grau e da especificidade dos mecanismos de sedução pelo alto desses dois governos (NEVES, 2008, p. 56-57).

Na verdade, Neves (2008) aponta que, de um ponto de vista mais abrangente, a reforma do modelo de formação técnico-profissional implementada nas gestões referidas

[...] se constituiu, também, em importante instrumento de viabilização do novo Estado gerencial que, generalizando a parceria entre Estado e sociedade civil na execução das políticas sociais, viabiliza uma nova maneira de fazer política – a concertação social –, na qual a burguesia conclama a classe trabalhadora empobrecida pela corrosão de salários e pela precarização dos vínculos de trabalho e mesmo pelo desemprego a construir, de mãos dadas, uma nova “sociedade do bem-estar” por ela dirigida (NEVES, 2008, p. 57).

Nessa perspectiva, a pluralidade de programas e a diversidade de financiamento articulam-se e reforçam o modelo de Estado privatista, no qual se retroalimenta e se reproduz o sistema sociometabólico do capital. Nos estudos sobre “Formulação das Políticas de Financiamento da Educação Profissional no Brasil” (RIBEIRO, GRABOWSKI e SILVA, 2003), ficou demonstrado que recursos em escala elevada para a educação profissional, formação e qualificação estão alocados e diluídos em vários programas e órgãos ministeriais, enquanto estratégia política deliberada em torno desse modelo. Anualmente, no orçamento geral da união, alocam-se recursos na maioria dos ministérios, desde ministérios militares (Programa Jovem Cidadão), passando pela Secretaria Geral da Presidência (PROJOVEM), Desenvolvimento Social, Agricultura, Reforma Agrária, Indústria e, inclusive, nos Ministérios da Educação e do Trabalho. Essa dispersão de programas reproduz-se nos entes federados, desde o Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como no sistema “S”, que já são em número de nove (SENAI, SENAC, SESI, SEST, SEBRAE, SENAT, SESCOOP, SENAR, SESC), e na sociedade como um todo, onde todo conjunto de instituições formadoras não integram um sistema nacional de educação, menos, ainda, formam uma articulação entre os Sistemas de Educação e o de Trabalho, Emprego, Renda e Qualificação Profissional.

2.2.1 Hegemonia do privado na Educação Profissional

O financiamento e a desresponsabilização progressiva do Estado com a manutenção do sistema público de educação profissional são os traços mais visíveis e fundamentais das reformas educacionais implantadas nas últimas décadas, tanto nos países centrais como nos da periferia e semiperiferia. Se no Chile o golpe de Pinochet (1973) foi o marco e na Inglaterra o governo de Margareth Thatcher (1979) foi um modelo, no Brasil, tudo começou com o governo de Collor de Mello (1990), aprofundando-se no de FHC (1994-2002) e, até o presente, no que pese o plano de expansão da rede federal, ainda incipiente, o quadro de predomínio do setor privado não se alterou substancialmente no governo Lula.

As reformas neoliberais dos anos de 1990 tinham como objetivos ideológicos, entre outros, disseminar valores e noções, tais como mercado, competitividade, empregabilidade, competências e, em especial, a *subjetivação* da ideia de privatização, enquanto valor bom e eficiente por natureza. Enquanto em outros países, como na Inglaterra e França, a privatização teve um caráter econômico pragmático, na maioria dos países latino-americanos o sentido e o caráter que a privatização assumiu foi de *negar a esfera pública*, de dissolvê-la, de apropriação pelo privado e redução ao privado. Essa subjetivação privatista, cabe considerarmos, neutralizou qualquer ação e alternativa política; paralisou-a. O neoliberalismo foi tão “eficiente” ideologicamente que chegou a criar um relativo consenso capaz de inviabilizar uma contestação política real e consequente. Uma confusão entre o que é indivíduo e o que é privado, somado à ideia de que tudo o que é público é inimigo de cada indivíduo, gerou uma carga ideológica paralizante e desmobilizadora das ações reivindicatórias de direitos.

Há, também, arraigada na cultura brasileira, até porque o Estado social que aqui se desenvolveu foi muito incipiente, uma noção de que o Estado é privado, daí o desconhecimento e o descompromisso com a “coisa pública”. “A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público”, atesta o sociólogo Francisco de Oliveira (1998). Essa falsa consciência materializa-se pela falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, em que as formas aparentes são as do privado, isto é, as burguesias emprestam ao Estado. A elite, no entanto, sabe que a forma é justamente inversa: a riqueza pública, em forma de fundo social, sustenta a reprodução do valor e da riqueza do capital privado. Hoje essa é uma forma moderna de sustentabilidade do capital através do financiamento de fundos públicos.

Assim sendo, frente à crise do capitalismo contemporâneo e à desconstituição da esfera pública, constituiu-se um padrão de financiamento público da economia privada capitalista. A partir de regras universais e globais, que são pactuadas, o fundo público passou a financiar a acumulação capitalista. Na forma de títulos públicos e de vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que vai agilizar a circulação de capitais, aumentando as taxas de lucro e garantindo a acumulação capitalista flexível.

O financiamento do capital dá-se de formas variadas, desde a mercantilização da força de trabalho, a mudança do estatuto da força de trabalho, até o

financiamento direto da produção capitalista e a formação de um novo valor. Isso se tornou fundamental para o capitalismo, visto que seus lucros tornaram-se insuficientes para concretizar as novas expectativas e demandas geradas pela produção a partir das possibilidades técnicas que foram geradas. Para Oliveira, o que torna

[...] o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação do capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovaloráveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (1998, p. 31-32).

Seguindo o pensamento do mesmo autor, “a presença dos fundos públicos, pelo lado, agora, da reprodução da força de trabalho e os gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível” (1998, p. 23). E, ainda, para esse sociólogo, na área da reprodução da força do trabalho, tais necessidades também se impõem, uma vez que não se trata de prover educação apenas para transformar a população em força de trabalho; “são necessidades que são definidas *aprioristicamente* como relevantes em si mesmas; que elas terminem servindo direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade não dissolve o fato principal, que é o de que, agora, aquele aumento de produtividade que pode ser seu resultado não é mais seu pressuposto” (1998, p. 40).

A estruturação da esfera pública - no Welfare State -, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade e a dominação exclusiva. Não é apenas um “comitê executivo da burguesia”, mas um espaço de luta de classes e construção de alternativas, um Estado que Poulantzas chamou de “condensação das lutas de classe”, negação do automatismo do mercado e de sua perversa tendência à concentração e à exclusão. Assim, pensar a educação pública, a saúde pública, a previdência social e outras políticas e instituições estruturadoras das relações sociais não se constitui em mera ingenuidade ou ilusão, corroborativas na reprodução do capital, mas é compreender que “os homens fazem história e sabem por que a fazem”.

Por isso tudo, é importante perceber como o capitalismo contemporâneo privatiza a esfera pública e a consciência dos indivíduos para subordinar ainda mais o Estado e, especialmente, os fundos públicos, em prol de seus interesses privados capitalistas, tornando o mercado eixo regulador das relações sociais e de produção, mas, também, concebe a constituição da esfera pública, mesmo com limites da democracia representativa ou direta, como espaços de construção de valores e alternativas contra-hegemônicas à dominação do capital. Se no capitalismo os serviços e direitos públicos tornam-se mercadorias e o acesso a elas dependerá do poder aquisitivo de cada um, na perspectiva social, o desenvolvimento de uma sociedade civil é estratégica para a construção de outros significados e destino dos fundos e recursos públicos. Na educação profissional, por exemplo, os recursos públicos geridos pelo sistema “S”, os recursos para qualificação do FAT, vinculado ao Ministério do Trabalho, e todo o conjunto de outros fundos e programas (como o PROJOVEM) precisam ser disputados pela sociedade civil na perspectiva do fortalecimento das políticas públicas e da esfera pública, ao invés de continuarem viabilizando a reprodução do sistema.

De alguma forma, desde a estruturação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante a Constituinte de 1998, e no período posterior, quando da elaboração da LDBEN, bem como recentemente, na CONAE, seja na fase das conferências regionais preparatórias, em 2009, e na nacional, em 2010, denuncia-se que a reforma da educação profissional continua sendo privatista, elitista e dualista. Isso significa que, apesar de um contraponto sistemático, regredimos em relação à concepção de 1940, tendo uma educação geral para ricos e educação profissional para trabalhadores, separando a cultura geral da cultura técnica, a formação política da técnica e a teoria da prática, como expresso no decreto 2.208/97 e na proposta das novas Diretrizes para a EPT, em discussão na CEB/CNE no corrente ano. Apesar de tudo, essa luta não significa derrota, mas disputa permanente e que nunca deve ser abandonada.

Há uma preponderância do privado na educação profissional que perpassa não somente pela destinação dos fundos públicos para gestão privada e a serviço dos interesses diretos do capital, mas se estende às formulações conceituais, pedagógicas e normativas. Essa tese, contudo, fica mais evidenciada quando analisamos os dados dos censos da educação profissional e algumas pesquisas que evidenciam a natureza das instituições formadoras que atuam nessa modalidade, a

composição das matrículas (Cursos Superiores de Tecnologia, Ensino Técnico de Nível Médio e Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores) e a organização das redes.

2.2.2 O privado na Educação Superior e Tecnológica

Compreendendo que o financiamento não é só alocação de recursos financeiros para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), mas um conjunto de medidas e instrumentos de gestão que impõe objetivos comuns estabelecidos pela área, financiar a educação profissional não é um fim em si mesmo, mas um meio para um fim maior, qual seja, *uma política de Estado para a Educação Profissional e Tecnológica*. Esse conjunto de medidas é composto, no mínimo, pela *regulamentação* (leis, regras), pelo *financiamento* (subsídios, impostos, aportes), pela *produção pública* (previsão de bens de provedores do governo) e *comunicação* (informação), constituindo um conjunto de condições propícias para a realização da finalidade principal.

Uma análise dos dados educacionais, no seu conjunto, tanto da educação superior quanto da educação básica e da educação profissional, são reveladores de uma realidade e tendência inequívoca da educação profissional no Brasil. Por isso, nunca é demais lembrarmos que a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) abrange os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; de Educação Profissional Técnica de nível médio; de Educação Profissional Tecnológica de graduação e pós-graduação, conforme Decreto 4.154/2004, ofertados em um conjunto muito diversificado de instituições, desde Universidades até Centros de Formação Profissional.

O censo de 2008 da educação superior demonstrou que de 2.252 Instituições de Ensino Superior (IES) no país cerca de 2.016 eram privadas, de 24.719 cursos presenciais de graduação, 17.947 estavam nas IES privadas e cerca de 3,8 milhões de matrículas (74,9%) pertenciam às instituições privadas, que registraram aumento de 4,6% em relação ao ano anterior - as demais matrículas estão computadas nas IES federais, estaduais e municipais, correspondendo a 12,7%, 9,7% e 2,8% do total, respectivamente.

Ano	Total	%	Pública								Privada	%
			Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2002	3.479.913	-	1.051.655	-	531.634	-	415.569	-	104.452	-	2.428.258	
2003	3.887.022	11,7	1.136.370	8,1	567.101	6,7	442.706	6,5	126.563	21,2	2.750.652	13,3
2004	4.163.733	7,1	1.178.328	3,7	574.584	1,3	471.661	6,5	132.083	4,4	2.985.405	8,5
2005	4.453.156	7,0	1.192.189	1,2	579.587	0,9	477.349	1,2	135.253	2,4	3.260.967	9,2
2006	4.676.646	5,0	1.209.304	1,4	589.821	1,8	481.756	0,9	137.727	1,8	3.467.342	6,3
2007	4.880.381	4,4	1.240.968	2,6	615.542	4,4	482.814	0,2	142.612	3,5	3.639.413	5,0
2008	5.080.056	4,1	1.273.965	2,7	643.101	4,5	490.235	1,5	140.629	-1,4	3.806.091	4,6

Quadro 4 - Evolução do Número de Matrículas na Graduação Presencial, segundo a Categoria Administrativa - Brasil - 2002 a 2008
Fonte: MEC/INEP/DEED

Quanto aos Cursos Superiores de Graduação de Tecnologia – denominados Tecnólogos - o gráfico a seguir revela uma tendência histórica de crescimento desses cursos. Duas questões merecem ainda destaque: dos 3.702 cursos ofertados no Brasil, em 2007, 3.165 estavam em instituições privadas, dos quais, 45.7% estavam em Faculdades, 37.4%, em Universidades e o restante nos denominados Centros Universitários, que somente neste ano registraram um aumento de 28,9%.

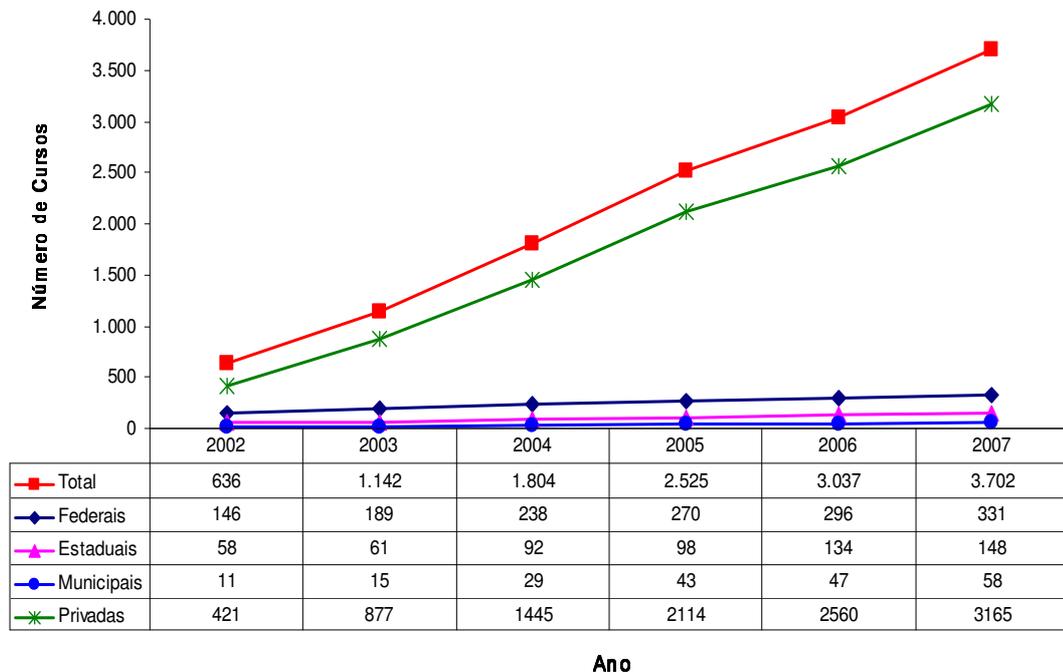


Gráfico 1 - Evolução do número de Cursos – Educação Tecnológica por Categoria Administrativa – Brasil - 2002-2007
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor

Com relação à organização acadêmica dos cursos de tecnologia – instituições e matrículas, as Faculdades, com 184.840, e as Universidades, com 161.308, dividem a maior parte do total de matrículas na educação tecnológica. Embora os centros universitários tenham registrado o menor número de matrículas, os mesmos apresentaram o maior crescimento em relação a 2007 (39,1%), seguidos pelas faculdades (16,4%) e pelas universidades, com um crescimento de 14,4% no número de matrículas²⁶.

Ano	Total	%	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%
2002	81.348		17.199		123.301		51.848	
2003	114.770	41,1	29.214	69,9	17.114	39,1	68.442	32
2004	153.307	33,8	46.792	60,2	24.973	45,9	81.542	19,1
2005	214.271	39,8	76.369	63,2	33.205	33	104.697	28,4
2006	278.727	30,1	104.589	37,0	41.940	26,3	132.198	26,3
2007	347.150	24,5	141.008	34,8	47.369	12,9	158.773	20,1
2008	412.032	18,7	161.313	14,4	65.879	39,1	184.840	16,4

Quadro 5 - Evolução do Número de Matrículas na Educação Tecnológica, segundo a Organização Acadêmica - Brasil - 2002 - 2008
Fonte: MEC/INEP/DEED

Os dados sobre instituições que atuam na educação superior e tecnológica demonstram a preponderância do ensino privado no Brasil, refletido tanto pelo número de IES, como de cursos, matrículas e cursos superiores de graduação (bacharelado, licenciatura, tecnologia). Fenômeno similar ocorre com cursos de pós-graduação lato sensu e EaD e, recentemente, de pós-graduação stricto sensu, em que cresce a oferta no mesmo segmento privado.

²⁶ Segundo o Decreto 5.773/2006, as Instituições de Educação Superior (IES) são credenciadas como Faculdades, Centros Universitários e Universidades. O que as distingue são critérios e exigências de funcionamento relativos à autonomia, a titulação do corpo docente (mestres e doutores) e regime de tempo integral dos docentes. Para faculdades e centros universitários, onde predominam os cursos de tecnologia e onde ocorre a maior expansão, as exigências são inferiores e, conseqüentemente, há implicações na qualidade e no custo dos cursos. A regulação e fiscalização desses cursos dá-se pela SETEC/MEC, mesma secretaria responsável pelo ensino técnico de nível médio.

2.2.3 O privado no Ensino Técnico

As informações sobre a educação profissional começaram a ser organizadas e a compor um histórico recentemente, se comparada com outros níveis, como a educação básica e superior, dificultando a constituição de uma série histórica. A composição da educação profissional, que compreende desde *formação inicial e continuada ou qualificação profissional, Educação Profissional Técnica de nível médio, Educação Profissional Tecnológica de graduação e pós-graduação*, somada às diferentes formas como a Educação Profissional Técnica de nível médio é desenvolvida - *articulada* com o Ensino Médio; *integrada*, na mesma instituição; *concomitante*, na mesma ou em distintas instituições e, *subsequente*, em cursos destinados a quem já tenha concluído o Ensino Médio - torna complexa a tarefa de construirmos a sistematização de sua oferta.

O primeiro censo profissional foi realizado pelo INEP em 1999 e visou verificar se a oferta do momento estava em sintonia com as demandas do mercado, através de coleta de dados estatísticos que orientassem os governos federal, estaduais e municipais no desenvolvimento das políticas para a educação profissional, com o apoio do setor privado e das entidades de classe.

Nesse censo, um total de 3.948 instituições responderam ao questionário, das quais 2.216 ofereciam cursos no nível técnico, 2.034, no nível básico e 258, no nível tecnológico. O levantamento revelou que, naquele momento, havia, nos três níveis da educação profissional, 2 milhões e 800 mil matrículas em todo o País. O nível básico possuía 2 milhões de estudantes, o técnico respondia por 717 mil matrículas e o tecnológico detinha 97 mil. O censo revelou, também, que dos 33 mil cursos de educação profissional no Brasil, a grande maioria estava voltada para o nível básico: 27.555²⁷. Outra informação relevante desse primeiro censo foi que cerca de 100 mil professores e instrutores atuavam na educação profissional do País. Do total de professores, 82,3% haviam concluído a graduação e 48,1% dos instrutores tinham nível superior completo.

A partir de 2003, o INEP começou a coletar sistematicamente, através de um suplemento do censo da educação básica, as informações da educação profissional

²⁷ Atualmente denominado *formação inicial e continuada de trabalhadores*, conforme alteração introduzida pelo decreto 5.154/04.

de nível técnico, o que possibilita uma visão histórica e sequencial, tanto de instituições, como de cursos e matrículas. Além desse levantamento anual, agregam-se algumas pesquisas e estudos realizados pelo IBGE, Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), pelo IPEA e pela própria SETEC/MEC, configurando um conjunto de dados que possibilitam configurar algumas tendências e características da EPT.

A tabela que segue apresenta as matrículas da educação profissional de nível médio entre 2003 e 2005.

Tabela 1 - Estabelecimentos e Matrículas da Educação Profissional de Nível Médio, 2003 a 2005 - Brasil

Ano	Estabelecimentos	Variação % em relação ao ano anterior	Matrículas	Variação % em relação ao ano anterior
2003	2.789	-	589.383	-
2004	3.047	9,3	676.093	14,7
2005	3.294	8,1	747.892	10,6

Fonte: MEC/Inep - Censo Escolar 2003 a 2005

Ao analisarmos a tabela 1, constatamos que, em 2003, existiam em todas as unidades da federação 2.789 escolas que ofereciam cursos de Educação Profissional de nível médio, com aproximadamente 589,3 mil alunos. Em 2005, essa modalidade de ensino foi oferecida em 3.294 escolas e abrangeu cerca de 747 mil alunos. Os quantitativos de estabelecimentos e matrículas no período de 2003/2005 revelam um aumento significativo de 505 estabelecimentos (18,1%) e de aproximadamente 158 mil matrículas (26,9%). De um modo geral, os dados evidenciam a expansão dessa modalidade de ensino.

A tabela que segue apresenta os estabelecimentos por dependência de ensino entre os anos de 2003 e 2005.

Tabela 2 - Estabelecimentos por Dependência Administrativa, 2003 a 2005 - Brasil

Ano	Total	Estabelecimentos por Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%	N	%
2003	2.789	138	4,9	553	19,8	115	4,1	1.983	71,1
2004	3.047	143	4,7	602	19,8	130	4,3	2.172	71,3
2005	3.294	147	4,5	659	20,0	138	4,2	2.350	71,3

Fonte: Mec/Inep/DEEB – Censo Escolar 2003 a 2005

A tabela 2 demonstra que a preponderância de estabelecimentos na educação profissional de nível técnico de natureza privada, na ordem de 71.3%, caiu em relação ao total de matrículas de 57,2% do total, evidenciando que esses estabelecimentos são menores, com atuação focada em cursos e áreas cujos investimentos em infraestrutura (prédios, laboratórios e tecnologias) são de baixo custo. Enquanto as instituições privadas focam-se na oferta de baixo custo, as áreas de formação mais estratégicas e caras continuam sendo financiadas e ofertadas pelo Estado, principalmente na rede federal.

A seguir, dados referentes às matrículas da educação profissional por dependência administrativa no período de 2003 a 2005.

Tabela 3 - Matrículas da Educação Profissional por Dependência Administrativa 2003 a 2005 – Brasil

Ano	Total	Matrículas por Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
		N	%	N	%	N	%	N	%
2003	589.383	79.484	13,5	165.266	28,0	19.648	3,3	324.985	55,1
2004	676.093	82.293	12,2	179.456	26,5	21.642	3,2	392.702	58,1
2005	747.892	89.114	11,9	206.317	27,6	25.028	3,3	427.433	57,2

Fonte: Mec/Inep/DEEB – Censo Escolar 2003 a 2005

A totalidade das informações coletadas evidencia participação hegemônica dos estabelecimentos privados na educação profissional, cujo montante resulta em 71,2% nesses três anos (2003-2005). Essa distribuição, cabe destacarmos, tem permanecido praticamente a mesma durante o período, ou seja, cerca de 71,2% são

privados, contra 19,9% nas redes estaduais, 4,7% na rede federal e 4,2% em escolas municipais.

Em relação às matrículas, conforme a dependência administrativa dos estabelecimentos, os alunos são distribuídos segundo a mesma tendência registrada na distribuição dos estabelecimentos, embora com proporções diferentes. As instituições particulares apresentam o maior número de alunos, aproximadamente 56,8%, bem inferior ao número de estabelecimentos; em seguida, vêm as escolas da rede estadual, com cerca de 27,4% de alunos, as da rede federal com 12,5%, e as municipais com aproximadamente 3,2% do total das matrículas.

É importante ressaltar o tamanho das escolas federais em termos de absorção de alunos em relação às privadas. Enquanto estas compõem em torno de 71,2% do total de escolas, absorvem 56,8% das matrículas. Já a rede federal, com aproximadamente 5% das escolas, registram cerca de 13% do número de alunos informados na educação profissional no Brasil.

2.2.4 O privado na qualificação profissional

O estudo “Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional”, suplemento da Pnad 2007 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), realizado pelo IBGE, em convênio com o Ministério da Educação, revelou resultados surpreendentes na formação inicial e continuada de trabalhadores, também denominada qualificação profissional.

Dentre os 6 milhões de pessoas com 10 anos de idade ou mais que frequentavam, em 2007, algum curso de Educação Profissional, 80,9% estavam no segmento da qualificação profissional e 17,6%, em cursos técnicos de nível médio. Dentre os 29,6 milhões que haviam frequentado anteriormente, 81,1% cursaram qualificação profissional e 18,4%, técnico de nível médio. Somando os que frequentavam com os que já haviam frequentado curso de Educação Profissional (35,6 milhões de pessoas), a divisão se repetia: 81,1% estavam no segmento da qualificação profissional; o curso técnico de nível médio representava 18,2% do total; e a graduação tecnológica, 0,7%.

As instituições de ensino vinculadas ao sistema “S” atendiam a 20,6% (7,4 milhões) das pessoas que frequentavam ou frequentaram anteriormente algum curso de Educação Profissional - percentual inferior ao das instituições particulares de ensino (53,1%, ou 18,9 milhões) e ao de instituições públicas de ensino (22,4%, ou 8,0 milhões de jovens e trabalhadores).

Nas regiões sul e centro-oeste, as instituições do Sistema “S” apresentaram percentuais de frequência (24,0% e 24,3%, respectivamente) superiores ao das instituições de ensino público (21,7% e 22,9%, respectivamente). Apenas nas regiões nordeste (49,7%) e sul (49,2%), a rede de ensino particular não atendeu a mais que a metade das pessoas que frequentavam ou frequentaram a educação profissional.

Tabela 4 - Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade que frequentavam ou frequentaram anteriormente curso de educação profissional(%)

Grandes Regiões	Total	Natureza da instituição de realização do curso			
		Instituição de ensino público	Instituição de ensino público	Instituição de ensino particular	Outra
Brasil	100	20,6	22,4	53,1	3,9
Norte	100	22,5	22,8	51,1	3,6
Nordeste	100	18,2	27,9	49,7	4,2
Sudeste	100	19,6	20,2	56,8	3,5
Sul	100	24,0	21,7	49,2	5,2
Centro-oeste	100	24,3	22,9	50,4	2,5

Fonte: Suplemento Pnad/2007

A importância da qualificação profissional sobre a inserção no mercado de trabalho é reiterada e crescentemente confirmada pelas estatísticas convencionais do mundo do trabalho, quando apresenta que taxas de desemprego são mais baixas e rendimentos maiores para os segmentos mais instruídos da força de trabalho. Em geral, a escolaridade é a informação disponível que mais se aproxima da noção do nível de qualificação das pessoas. Porém, sempre é necessário investigar essas questões de forma mais profunda. Nessa perspectiva, o levantamento do Sistema PED - Pesquisa Emprego e Desemprego – agregou ao questionário básico uma pesquisa suplementar para verificar essas teses nas regiões pesquisadas.

A relação entre maior qualificação profissional e qualidade da ocupação é observada em diversos indicadores na PED, com destaque para o rendimento médio

dos ocupados. Em ambas as regiões pesquisadas em 2006, algumas cidades do sul e outras do nordeste, a média dos rendimentos era superior à renda dos ocupados que não haviam se qualificado, aproximadamente 50% constituía a diferença.

Em contrapartida, esse mesmo levantamento demonstrou que o esforço de se qualificar não depende apenas da iniciativa do indivíduo, mas, sobretudo, do “volume de recursos que este disponibiliza, dado que a maior parte dos cursos e treinamentos destinados à qualificação é paga, quando não aberto apenas àqueles que já possuem, previamente, inserção mais bem posicionada no mercado de trabalho” (PED, 2008, p. 09). O dados levantados demonstram que a proporção dos indivíduos de 14 anos ou mais, com cursos de capacitação, que fizeram total ou parcialmente sua qualificação com recursos próprios, nas diversas regiões metropolitanas e no Distrito Federal, é grave: São Paulo, 9.5%; Belo Horizonte, 59.1%; Distrito Federal, 62.1%; Porto Alegre, 58.7%; Recife, 48.7%, Salvador, 62.6%. (PED, 2008, p. 27).

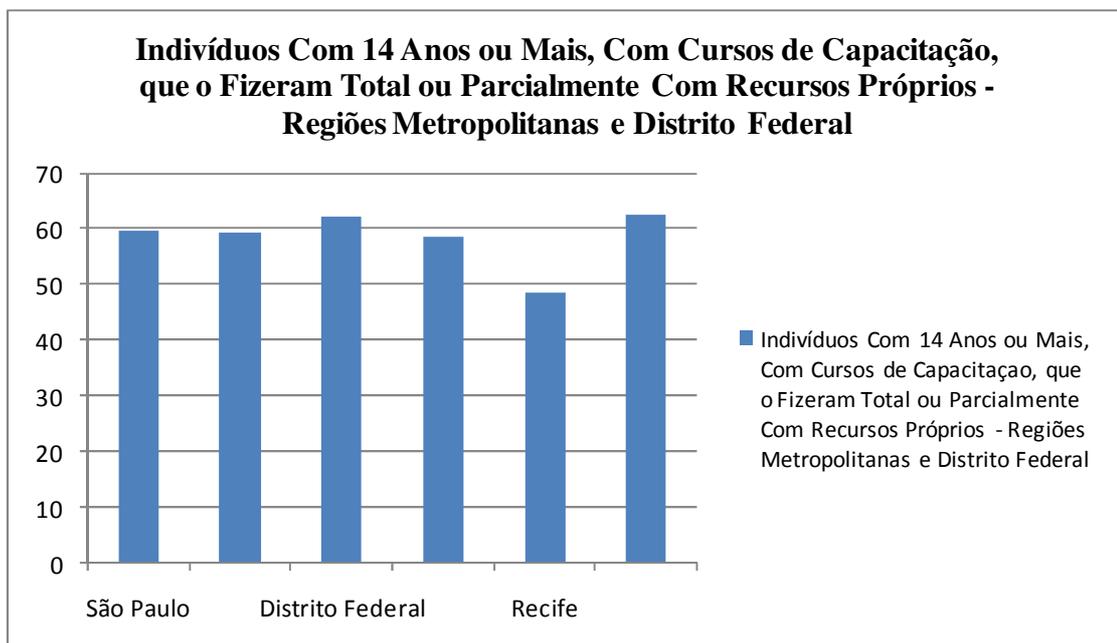


Gráfico 2 – Financiamento próprio da capacitação profissional
Fonte: Pnad/2007

Neste mesmo levantamento, destacam-se, ainda, os seguintes resultados:

- pouco mais de 1/3 dos cursos gratuitos (34.7%) são acessados por membros de família de renda menor;

- a capacitação custeada pelas empresas é mais frequente no segmento mais abastado da população;
- predominam instituições privadas na oferta desses cursos;
- a qualificação realizada pelo sistema “S” (empresas e instituições) atende à população mais abastada;
- as Organizações Não Governamentais (Igrejas, Associações Comunitárias) focam nos segmentos de menor renda;
- a menor renda per capita associa-se à menor taxa de formação em qualificação, que engeja duas razões possíveis: menor exigência de qualificação nas ocupações e profissões desempenhadas pelo segmento de menor renda e/ou a “não gratuidade da maior parte das formas de qualificação”;
- para os indivíduos de menor renda, a qualificação associa-se a estratégias de inserção na atividade produtiva e, para os segmentos de maior renda, a qualificação vincula-se a estratégias de busca de trabalho, como rotina profissional e afirmação de *status quo*;
- em Estados como Paraná e Santa Catarina, 40% dos alunos provêm de famílias dentre a metade mais pobre do país;
- o acesso à educação técnica reduz substancialmente o risco do desemprego, em particular o risco de desemprego de longa duração entre jovens;
- em comparação à educação média regular, a educação técnica tem um impacto adicional sobre a renda dos trabalhadores de quase 15%;
- ter concluído a educação técnica reduz substancialmente o risco de pobreza.

Os dados dos censos do INEP/MEC, do IBGE e da PED demonstraram que a educação profissional, seja superior, de nível técnico ou mesmo a qualificação profissional, está sendo ofertada majoritariamente por instituições privadas, cujo resultado revela-se na preponderância das matrículas no mesmo setor e que o jovem trabalhador está custeando por conta própria a maior parte de sua qualificação profissional. Esses resultados devem-nos fazer pensar sobre o impacto e a efetividade dos programas públicos, especialmente os de qualificação profissional, mesmo os com o propósito de elevação da escolaridade, como o

PLANFOR, PROEP, PNQ, CSJ (Consórcios Social da Juventude), PROJovem, cursos do sistema “S” e PROEJA, entre outros, que estão há décadas com o propósito de contribuir com a formação da força de trabalho no Brasil. Segundo Kuenzer, “os programas e projetos, tanto no governo Fernando Henrique quanto no Governo Lula, não se diferenciam no que diz respeito à concepção das relações entre Estado e Sociedade Civil, que passam a se dar por meio das parcerias entre o setor público e o setor privado” (2006, p. 899), cujos discursos sobre a publicização escondem a opção pela oferta privada.

2.3 CONTRADIÇÕES: PROGRAMAS AO INVÉS DE POLÍTICA²⁸

Se nós ainda não estamos na liquidação brutal da forma escolar como tal, nós assistimos seguramente a uma mutação da instituição escolar que se pode associar a três tendências: uma desinstitucionalização, uma desvalorização e uma desintegração (LAVAL, 2004, XVIII)²⁹.

Em a *Escola não é um empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*, Christian Laval alerta que “se nós ainda não estamos na liquidação brutal da forma escolar como tal, nós assistimos seguramente a uma mutação da instituição escolar que se pode associar a três tendências: uma desinstitucionalização, uma desvalorização e uma desintegração” (2004, XVIII). A *desinstitucionalização* dá-se com o modelo de escola como “empresa aprendiz”, gerida por princípios do novo gerenciamento e submetida à obrigação de resultados e de inovações; a *desvalorização*

²⁸ Mesmo reconhecendo o embricamento existente entre programas e políticas públicas e as conseqüentes decorrências teóricas epistemológicas deste entendimento, adoto nesta tese uma diferenciação, quase que didática, entre programas – entendidos como Estado em ação respondendo a problemas pontuais de forma pontual – e políticas públicas de Estado – como Estado em ação sobre problemas e relações sociais amplas e estratégicas -, concordando com Offe que “(...) parece ser mais fecundo interpretar a política educacional estatal sob o ponto de vista estratégico de estabelecer um máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho, de modo a maximizar a probabilidade de que membros de ambas as classes possam ingressar nas relações de produção capitalista” (1984, p. 128). Na presente tese concebo políticas públicas de Estado as políticas sociais (educação, saúde, trabalho, previdência,...) e, dentre as políticas educacionais, as políticas de Educação Básica, Educação Profissional, Educação Superior, Política de Financiamento dentre outras. Já os programas materializam-se por projetos e por ações específicas e operacionais a partir das macro políticas.

²⁹ LAVAL, CHRISTIAN, no livro *A Escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*, editado pela editora Planta, aborda, com enorme propriedade, o “envolvimento da escola no novo capitalismo, a introdução das lógicas de mercado no campo educativo, as novas formas e poder gerencial dentro da escola”.

dá-se quando os valores “clássicos” de emancipação política e de expansão pessoal são substituídos pelos imperativos prioritários de eficácia produtiva³⁰ e de inserção social³¹; e a *desintegração*, por sua vez, ocorre na medida em que se introduzem mecanismos de mercado no funcionamento da escola, através da promoção da “escolha da família”, ou seja, de uma concepção consumidora da autonomia individual, de diferentes formas de consumo educativo, reproduzindo as desigualdades sociais.

Cabe lembrarmos que a escola, na concepção republicana, era o lugar que devia contrabalançar as tendências dispersivas pela especialização profissional e a divergência de interesses particulares, voltando-se para a formação do cidadão, mais do que a formação do usuário, do cliente, do consumidor. Sabemos que a escola sempre manteve ligações, mais ou menos diretas, conforme as épocas e domínios, com o universo do trabalho, mas não o controle direto e mais estrito da formação inicial e profissional pelos objetivos puramente econômicos. Essa “nova” função econômica da escola, cada vez mais essencial ao capitalismo, deve ser relacionada com as mutações sociais, políticas e culturais, visto que a educação, nesse novo contexto, é entendida como um grande mercado, pois considera que o “saber será a matéria-prima do século 21” (ALLÈGRE, *apud* LAVAL, 2004, p. 110) e que necessita não somente mercantilizar, mas subjugar a escola ao dogma do mercado. Essa tendência “à mundialização dos serviços e à expansão dos fluxos

³⁰ Em artigo intitulado *Educação e Prosperidade*, o empresário Jorge Gerdau Johannpeter propõe como uma das primeiras medidas para melhorar a educação brasileira a adoção de “técnicas de gestão, que precisam ser cada vez mais incorporadas às escolas, buscando a máxima eficiência no atendimento dos alunos e no gerenciamento dos recursos investidos. Além disso, é preciso reconhecer e valorizar os melhores desempenhos profissionais da educação, a partir de um sistema de meritocracia” (Zero Hora, 27/06/2010, p. 12).

³¹ A partir da harmonização europeia, resultante da Declaração de Bolonha em 1999, o discurso e os alvos da política universitária passaram por uma completa transformação. Os objetivos iniciais, humanistas e culturais, foram substituídos por uma competição calcada no mundo das empresas e do mercado. Muito utilizadas, as classificações internacionais difundiram-se, favorecendo uma visão econômica do espaço universitário europeu. As universidades passaram a se identificar com corporações e marcas e a dividir entre si um mercado de diplomas cujo valor social é medido de acordo com as oportunidades e os salários obtidos pelos agraciados com esse “investimento educativo”. Os setores mais comprometidos com o espírito de competição e rentabilidade profissional já organizaram seus “jogos olímpicos”: assim, as grandes escolas de comércio francesas se vangloriam do lugar que ocupam nas mais importantes listas internacionais de MBA (*Master of Business Administration*). O *Journal du Management*, de 11 de outubro de 2006, que utiliza a hierarquia estabelecida pelo *Financial Times*, afirma, por exemplo, que, “entre as cem primeiras *Business Schools*, encontram-se 57 estabelecimentos norte-americanos, 27 europeus, 7 canadenses, 2 australianos e 2 chineses” (*Cristophe Charle, Le Mondediplomatique Brasil*).

transnacionais de capitais e de `recursos humanos´ produz, no mesmo movimento, uma comercialização dos serviços educativos” (LAVAL, 2004, p. 117).

Essa complexa relação entre educação e mercados econômicos, entre interesses da esfera pública e interesses da esfera privada, para o historiador da educação brasileira Luiz Antonio Cunha, não é um caso generalizado e contínuo de privatização. Entende ele que a “privatização é um processo cheio de meandros, que não comporta resposta simples”. Isto porque a segmentação dos sistemas educacionais não obedece a um trajeto retilíneo, “sendo determinada por forças que ora incentivam o crescimento do setor público, ora no setor privado, ora em ambos” (2007, p. 810). Atualmente, várias análises no campo educacional apontam que o atual governo Lula, na área educacional, é “estatizante” e que o governo FHC teria sido propulsor do ensino privado.

O próprio pesquisador reconhece, ainda, que a política educacional brasileira é uma “Política do ZIG-ZAG”, em que trocando governo, Ministro da Educação ou mesmo Secretários de Educação já basta para que novas propostas sejam implementadas em detrimento das que estavam sendo praticadas. Ou seja, temos no Brasil políticas e programas de governo ao invés de políticas de Estado, restringindo-se ao exercício do poder e não para ações de médio e longo prazo. Nossas elites dirigentes nunca conseguiram pensar o Brasil como nação e nem a educação como projeto social amplo e estratégico para o futuro dessa nação. Essa limitação pode estar a demonstrar que nos falta uma política nacional de educação ou, propositadamente, o projeto é justamente da ausência dela, possibilitando, assim, uma enorme fragmentação de programas e ações pontuais, especialmente na área da educação profissional.

No plano das formulações de políticas e programas de educação profissional, é muito nítida a disputa dos interesses das elites econômicas e dos interesses privados sobre a escola, seus programas e, até, em torno de sua função social. A descontinuidade apontada por Antonio Cunha é uma demonstração da ausência de uma política nacional de educação, por um lado - política que devia ser construída pelo conjunto da sociedade, enquanto síntese possível que represente um projeto de nação -, e, por outro, revela que governar com base em programas e projetos é uma forma mais flexível de repassar recursos públicos para a esfera privada.

A *descontinuidade* das políticas nas diversas gestões, seja no âmbito da União como no dos demais entes federados, em um contexto eleitoral rotineiro, somado à *fragmentação e desarticulação* das iniciativas em inúmeros programas e projetos, configura um novo modelo de escola profissional. Este, por sua vez, está baseado na “diversidade”, que, nesse caso, é “diferenciação”, em função dos públicos e das “demandas”, a qual pode ser expressa de forma resumida, como: educação básica de qualidade para poucos na escola particular, escola pública precária para os filhos dos trabalhadores ou, ainda, educação técnica e tecnológica para um seleto grupo de jovens e qualificação profissional aligeirada para a maioria dos trabalhadores.

2.3.1 A pulverização de programas de Educação Profissional

Ao fazermos, na sequência, uma exposição dos principais programas³² de Educação Profissional desenvolvidos nos últimos dois governos: FHC (1996- 2002) e Lula (2003-2010), tentaremos evidenciar as descontinuidades e as fragmentações dos programas, que apresentam pequenas nuances de diferenciação, ora de concepção, ora de público prioritário, mas, substancialmente, em sua grande maioria, mantêm a histórica perspectiva da formação técnico-profissional no Brasil, ou seja, dualidade estrutural social e educacional: formação propedêutica e geral para uma classe que projeta dirigir a sociedade e qualificação profissional para os que vivem do trabalho.

No âmbito da formulação das Políticas Públicas de Trabalho, Renda e Emprego, vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tem-se dois programas que explicitam as concepções e propostas de educação profissional dos dois últimos governos: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e o Plano Nacional de Qualificação - PNQ.

³² Os programas de educação profissional no período 1995-2005 foram analisados por KUENZER, Acácia Zeneida. *A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. Educação e Sociedade*, vol. 27, n. 96 – Especial -, p. 877-910, out. 2006 e, também, por RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa e GRABOWSKI, Gabriel. *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios*. Anais e deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília: MEC/SETEC, 2007.

O PLANFOR³³, efetivamente implementado a partir de 1995 pelo MTE, teve dois quadriênios de vigência (1995-1998 e 1999 –2002) e tinha como propósito e meta qualificar, através da oferta de educação profissional, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa – PEA, envolvendo, aproximadamente, 15,3 milhões de trabalhadores, através dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional e com parceiras da sociedade, tendo, para tanto,

[...] uma crescente disponibilização de recursos neste período, que passou de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 493 milhões, em 2001. Ao mesmo tempo, a carga horária média dos cursos oferecidos passou de 150 horas para 60 horas médias, indicando a priorização da quantidade da oferta sobre a sua possível qualidade. Já para o último ano de governo, os recursos foram reduzidos para R\$ 153 milhões, aproximadamente 30% dos valores do ano anterior; para 2003, primeiro ano do novo Governo, o Orçamento da União, definido ainda no Governo anterior, destinou apenas R\$ 186 milhões (KUENZER, 2006, p. 888).

Na gestão do PLANFOR, a maior inovação foi a introdução da *gestão tripartite* na composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que estabeleceu a participação dos trabalhadores, dos empresários e do Estado nas decisões e no controle das ações relativas à educação profissional nos âmbitos União, das Unidades Federadas e dos Municípios através dos Conselhos do Trabalho. A respeito do PLANFOR, temos estudos e avaliações, além das já nominadas, apontando inúmeras causas de sua baixa efetividade.

A partir de 2003, já no Governo Lula, em um documento denominado *Bases de Uma Nova Política Pública de Qualificação*, estão contidas as bases da política de qualificação profissional do atual governo, condensadas no *Programa Nacional de Qualificação (PNQ)*. Já de início, parte de uma premissa avaliativa de que “uma das principais marcas da Política Pública de Qualificação Profissional expressa no PLANFOR, foi a da desarticulação entre esta e as demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda, de Educação e de Desenvolvimento” (PNQ, 2003, p. 24), tanto que o novo plano propõem-se a dar ênfase na integração da Política de Qualificação com as demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, com as Políticas de Educação e de Desenvolvimento. Consta no PNQ que essa integração visa:

³³ O PLANFOR foi objeto de estudo da tese de doutoramento CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. *A Qualificação Profissional Entre Fios Invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR*. PUC/SP, Tese de Doutorado, 2003, 288 p. Já as práticas de gestão deste plano, foram analisadas por FIDALGO, F. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*. São Paulo: Ed Anita Garibaldi, 1999, 232 p.

[...] reconhecer a qualificação profissional como uma construção social, como algo que vai além da dimensão pedagógica, e de favorecer efetivamente a construção de um sistema público de trabalho, emprego e renda no País; contrapor-se à separação entre educação básica (fundamental, média e de jovens e adultos) e formação profissional; contribuir para uma real superação da sua condição de política eminentemente compensatória (PNQ, 2003, p. 25).

Atualmente, as diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do PNQ, estão estabelecidas e regidas pela Resolução Nº 575/2008. Já a implementação do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, ocorre por meio de PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação - e de PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação, ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional. Os PlanTeQs contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional – QSP - circunscritas a um território, seja unidade federativa ou município, com vistas a assegurar progressivo alinhamento e articulação entre demanda e oferta de qualificação nesses territórios e são executados sob gestão das secretarias estaduais de trabalho ou equivalentes; das secretarias municipais de trabalho, ou equivalentes, de municípios com mais de 200 mil habitantes e de organizações não governamentais sem fins lucrativos.

A seguir, demonstramos como o PNQ, através do PlanSeQs, continua operando com parceiras público-privado, repassando anualmente recursos para entidades diversas, com destaque para entidades do Sistema “S”, especialmente o SENAI. Esses convênios estão focados na qualificação de mão de obra da construção civil, para trabalhadores que estão cadastrados no bolsa-família, ou seja, trabalhadores de baixíssima renda ou mesmo sem renda.

Tabela 5 - Relatório Convênios em 2008 - Aplicação dos PlanSeQs Construção Civil Bolsa-família

Nº	REGIÃO/ ESTADO	ENTIDADE CONVENIADA	LOTES	METAS/ MUNICÍPIO	R\$ FAT/MTE
1	MG	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/MG	1	3471	4.714.379,46
			2	2800	
2	MG	União Metropolitana de Capacitação e Pesquisa - UNICAPES	3	3630	2.989.820,40
	MA		Único	401	
3	PR	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/PR	Único	3856	2.924.390,40
4	DF	Instituto de Apoio Técnico Especializado à Cidadania – IATEC	Único	2684	3.701.940,00
	Fortaleza		2	2002	
5	Fortaleza	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/CE	1	2755	2.175.040,42
6	Manaus	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/AM	Único	1311	1.002.404,74
7	Porto Alegre/RS	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI/RS	1	2831	4.286.472,00
			2	2821	
8	Rio de Janeiro/RJ	Apoio ao Trabalhador Autônomo - ATA	1	3492	7.016.716,80
			2	2702	
			4	3058	
9	Rio de Janeiro/RJ	Ação Comunitária Do Brasil/RJ	3	3176	2.411.870,00
			8	3053	
10	Rio de Janeiro/RJ	Centro De Cidadania Cidade Maravilhosa - CCCM/RJ	5	3361	2.359.422,00
11	Rio de Janeiro/RJ	Instituto De Qualidade De Vida - IQUAVI/RJ	6	3121	2.349.260,59
12	Rio de Janeiro/RJ	Instituto Brasileiro de Empreendedor – IBRAE/RJ	7	3.160	2.492.450,00
13	Recife	Espaço De Produção Ao Desenvolvimento Sustentável - Instituto EPA	1	1939	1.531.810,00
14	Recife	Instituto De Desenvolvimento Econômico E Social De Pernambuco - IDESP	2	2366	1.794.374,40
15	Salvador	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI/BA	1	2828	2.189.437,60
16	Salvador	Associação de Apoio Comunitário dos Filhos e Amigos da Fazenda Grande – ACAFAG/BA	2	2004	1.551.496,80
17	Baixada Santista	Confederação das Mulheres do Brasil - CMB/SP	1	1841	1.396.214,40
18	Baixada Santista	Associação Brasileira para Prevenção de Acidentes - ABPA/SP	2	2465	5.589.250,00
	São Paulo		3	2388	
			9	2222	
19	São Paulo	Fundação UNIESP de Tele educação – SP	1	2497	4.100.000,07
			4	2693	
20	São Paulo	Organização de Desenvolvimento Políticas Públicas e Sociais - OXIGÊNIO	2	2793	5.925.790,00
	Campinas		7	2624	
			Único	1936	
	Vitória/ES		Único	444	
21	São Paulo	Associação de Verde e Proteção do Meio Ambiente – AVEPEMA/SP	5	1798	2.151.817,83
22	São Paulo	Associação Reação Positiva - SP	6	2345	1.774.656,00
23	São Paulo	Instituto Educacional Carvalho - IEC/SP	8	2182	1.654.828,80
24	Goiânia/GO	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI/GO	Único	563	443.991,14
25	Palmas/TO	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI/TO	Único	208	160.249,61
26	Maceió/AL	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI/AL	Único	231	182.490,00
27	Campo Grande/MS	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI/MS	Único	363	281.034,60
28	Belém	Agencia Norte-Sul De Pesquisa Desenvolvimento Social E Cultura - ANP	Único	1083	1.039.593,80
	Aracajú/SE		Único	271	
TOTAL DE 28 CONVÊNIOS FIRMADOS COM ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS				93.769	70.191.201,86

Fonte: site www.mte.gov.br – junho 2010.

Na educação do campo, destacamos o *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA*³⁴. Trata-se de um Programa de Educação de Trabalhadores Rurais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, que tem como objetivo geral *fortalecer a educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para o Desenvolvimento Rural Sustentável*. Do objetivo maior, desdobram-se outros mais específicos, tais como: alfabetizar e oferecer formação e educação fundamental a jovens e adultos nos Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária; desenvolver a escolarização e formação de monitores para atuar na promoção da educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária; oferecer formação continuada e escolarização média e superior aos educadores de jovens e adultos - EJA - e do ensino fundamental nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária; oferecer aos assentados escolarização e formação técnico-profissional com ênfase em áreas do conhecimento que contribuam para o Desenvolvimento Rural Sustentável; produzir e editar os materiais didático-pedagógicos necessários à consecução dos objetivos do programa.

O PRONERA tem como público-alvo jovens e adultos moradores de Projetos de Assentamento da Reforma Agrária criados pelo INCRA ou por Órgãos Estaduais de Terras, desde que tenham parceria formal entre o INCRA. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, criado pelo Decreto Nº 3.508, de 14 de junho de 2001, é o órgão colegiado integrante da estrutura do MDA, responsável pela aprovação de diretrizes, avaliações e propostas de redirecionamentos necessários ao programa em âmbito federal. No âmbito estadual, essa atribuição é dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS. O financiamento ocorre, fundamentalmente, pela contribuição compulsória

³⁴ Na educação do campo, temos ainda os seguintes programas: o PROJOVEM do Campo, executado pelo Ministério da Educação, a modalidade oferece elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental, e capacitação profissional para jovens de 18 a 29 anos que atuam na agricultura familiar. O curso tem duração de 24 meses e é ministrado conforme a alternância dos ciclos agrícolas, respeitando o período em que os alunos trabalham no campo; PROCAMPO, que é um programa de apoio à formação superior em licenciatura em educação do campo; e o SENAR, integrante do sistema “S”, sob a gestão da Confederação Nacional da Agricultura. Ainda podemos deixar registrados outros programas, como: PROLIND – voltado para apoiar professores que atuam em escolas indígenas; UNIAFRO – voltado à educação para as relações étnico-raciais e, CONEXÃO DE SABERES, incentivando a articulação das Universidades com as Comunidades Populares. A execução de uma política pública dá-se por programas, projetos, ações e atividades. Torna-se problema quando essas formas de execução configuram-se como sendo a política.

de 2,7% - contribuição básica sobre a folha de pagamento das agroindústrias relacionadas no art. 2º do Decreto-lei Nº 1.146/70, inclusive cooperativas rurais relacionadas nesse Decreto-lei – FPAS 531, 795 825; e Lei 1.146/70 e 0,2% - contribuição sobre a folha de pagamento das demais empresas (FPAS 647, 680, 736, 787, 787 – Cooperativa e 833), cujos valores serão demonstrados mais adiante quando apresentarmos o recolhimento das contribuições compulsórias a entidades terceiras através do MPAS.

O PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária³⁵ - tem sua gênese em 2004, quando o governo instituiu o Grupo Interministerial da Juventude, composto por 19 Ministérios, Secretarias e Órgãos Técnicos especializados, com o objetivo de indicar parâmetros para uma política nacional de juventude e mapear ações governamentais dirigidas, especialmente, aos jovens de menor escolaridade e desempregados. O programa foi instituído pela Medida Provisória Nº 238, de 1º de Fevereiro de 2005, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, para coordenar uma ação integrada

[...] com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade, e sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal,, com o fim específico de executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local (MP 238/2005).

Esse programa foi, inicialmente, realizado em 2005 em capitais brasileiras e seu desenvolvimento ocorreu concomitante com a estruturação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), estes em parceria da Secretaria Geral da Presidência com ministérios e universidades. A operacionalização do programa dá-se através de parcerias firmadas com governos municipais e ONG's, nas capitais e cidades metropolitanas com mais de 200 mil habitantes.

³⁵ O PROJOVEM foi instituído pela Lei Nº 11.129/2005 e regido pela Lei Nº 11.692/2008, regulamentado pelo Decreto 6.629/2008, normatizado pelo parecer 02/2005. Em 2008, o programa sofreu adequações na perspectiva de integrar melhor programas e projetos que dialogavam com a juventude, denominado Projovem Integrado.

Em 2008 foi procedida uma reestruturação no PROJOVEM, dando origem ao *Projovem Integrado*, resultado da união de outros seis programas voltados para a juventude: o próprio Projovem (da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República); Agente Jovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Saberes da Terra e Escola de Fábrica (Ministério da Educação); Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude (Ministério do Trabalho e Emprego). Segundo informações da Secretaria Geral de Governo da Presidência da República, esses programas, juntos, atenderam a 683,7 mil jovens entre 2007 e 2008,

Com a integração, o PROJOVEM passou a atuar com as seguintes modalidades: Projovem Urbano (Secretaria Nacional de Juventude); Projovem Campo (Ministério da Educação); Projovem Adolescente (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e Projovem Trabalhador (Ministério do Trabalho e Emprego). O objetivo é ampliar o atendimento a um número maior de jovens, assegurando-lhes a reintegração à escola e a qualificação profissional, além de inseri-los em ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. Em 2008 e 2009, as quatro modalidades do PROJOVEM atenderam, juntas, a mais de 1 milhão de jovens. Em 2010, a expectativa é atender a mais de 1 milhão de jovens em todo o Brasil. Tendo em vista que um dos projetos estudados enquanto “estudo de caso” na presente tese é o PROJOVEM Urbano, este será exposto mais detalhadamente no próximo capítulo, restringindo-nos, por hora, à breve exposição até aqui realizada.

No âmbito do Ministério da Educação, foi gestado o Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP), que começou efetivamente em 1997, viabilizado por um fundo de U\$ 500 milhões, sendo U\$ 250 milhões do BID (empréstimo) e U\$ 250 milhões do MEC e FAT. Destacamos que sua principal finalidade era a expansão da educação profissional através da criação de Centros de Educação Profissional, nos segmentos da Rede Federal, Redes Estaduais e Segmento Comunitário (municípios, universidades e instituições de natureza privada). O programa previa, inicialmente, 250 Centros de Educação Tecnológica, mas, no governo de FHC, foram assinados, até o último balanço público, de dezembro 2002, 332 Projetos Escolares, sendo 64 para a Rede Federal de Escolas Técnicas (R\$ 139 milhões); 136 para os 27 Estados da Federação (R\$ 276 milhões) e 132 projetos para a Rede “Comunitária” ou, caso queiramos entender melhor, Rede Privada, totalizando R\$ 337 milhões..

Se fizermos uma comparação isolada, perceberemos que o segmento comunitário e privado ficou em segundo lugar em número de projetos financiados, porém recebeu R\$ 52 milhões a mais que todos os estados brasileiros e R\$ 98 milhões acima que a Rede Federal, cuja mantenedora é o próprio MEC. Isso significa que a mantenedora deu tratamento melhor ao segmento privado que à sua própria rede, cedendo mais recursos, proporcionalmente e numericamente, às comunitárias e privadas que às suas mantidas. Por si só, esses números comprovam que a rede de escolas privadas recebeu mais recursos públicos que as escolas públicas brasileiras, tendo estas que se comprometerem a cobrar taxas nas escolas públicas para gerar até 10% de receita própria, como condição para receber recursos do PROEP.

Nesse sentido, destacamos que, por si só, esse ângulo - o do financiamento - demonstra como a política privatista do governo FHC foi neoliberal e colocou o Estado na posição de executar uma estratégia de privatização da educação profissional. Há, porém, pelo menos, mais dois outros ângulos importantes da política implementada a partir da reforma de 1996 e que são emblemáticos do espírito privatizante, quais sejam: a concepção de Educação Profissional e o modelo de gestão requerido pela reforma, que, devido ao estudo do PROEP no capítulo seguinte, analisaremos mais detalhadamente a posteriori.

Transcorridos 12 anos do começo do PROEP, o balanço da SETEC/MEC de 2009 apontava a vigência de 102 convênios do segmento comunitário dos 132 assinados até fins de 2002, beneficiando 98 projetos escolares. Destes, 21 centros foram federalizados; 13 federalizações estavam em curso; 01 estadualização, concluída; 03 estadualizações, em curso; 02 centros, em processo de negociação e não apresentaram defesa das razões por que não cumpriram as metas; 23 centros, em processo de negociação e apresentaram defesa; 18 centros, em repactuação; 10 centros cuja gestão estava com o Sistema "S"; 01 centro cumprira integralmente o convênio; 05 convênios foram encaminhados para TCE (Tomada de Contas Especial) e 01 convênio devolveu os recursos para o PROEP. Os investimentos nas escolas da rede federal e dos estados estavam apresentando os melhores resultados previstos e pactuados. Desde 2009 até meados de 2010, estão sendo tomadas as medidas formais para o encerramento do Contrato com o BID e as devidas avaliações estão em curso, sendo que algumas abordaremos na sequência do presente estudo.

A Expansão da Rede Federal de Educação Profissional é outro programa que está em curso no MEC, caracterizado pelos atuais gestores como “a maior expansão de sua história”. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Nos últimos sete anos, porém, o Ministério da Educação está colocando em funcionamento várias unidades das 214 previstas no plano. Além disso, outras escolas foram federalizadas, dentre as quais várias do Plano Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP), como vimos anteriormente. A previsão dos gestores do Ministério é que todas as unidades previstas no plano e em obras serão concluídas até dezembro de 2010. O investimento nesse plano é de R\$ 1,1 bilhões para a presente expansão, que corresponderá a mais de 500 mil novas vagas para educação profissional em todo o país quando o plano estiver integralizado.

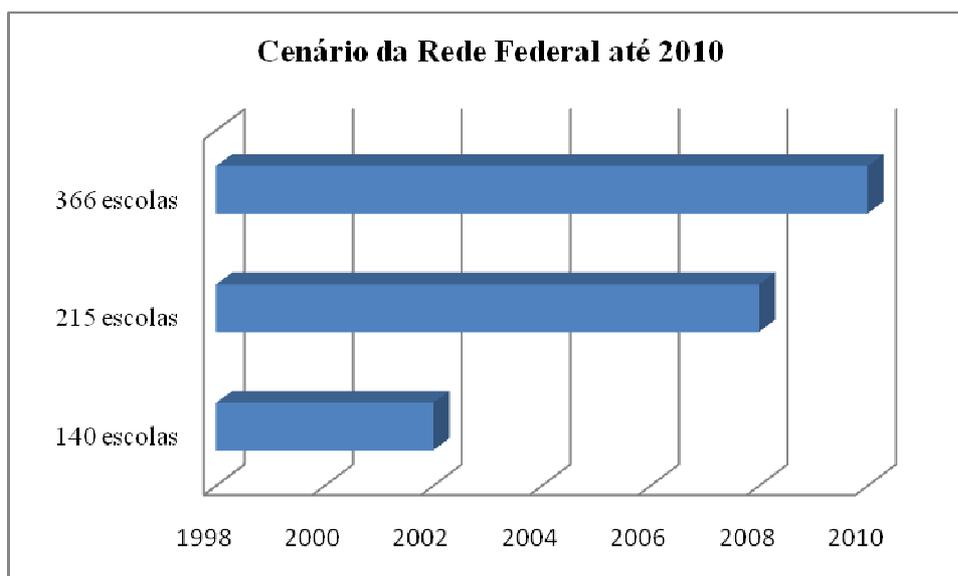


Gráfico 3 - SETEC/MEC histórico e projeção da rede federal
 Fonte: www.mec.gov.br/setec (junho2010)

Concomitante ao plano de expansão, o Ministério da Educação criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), através Lei Nº 11.892/2008. Os institutos estarão presentes em todos os estados, oferecendo ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia, bacharelado em engenharias e licenciaturas. Também terão forte inserção na área de pesquisa e extensão, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas e estendendo seus benefícios à comunidade.

Outra característica dos IFETS é que metade das vagas será destinada à oferta de cursos técnicos de nível médio, em especial de currículo integrado. Na educação superior, haverá destaque para os cursos de engenharias e de licenciaturas em ciências da natureza (física, química, matemática e biologia), com reserva de 20% das vagas. Ainda serão incentivadas as licenciaturas de conteúdos específicos da educação profissional e tecnológica, como a formação de professores de mecânica, eletricidade e informática.

Os Institutos Federais terão autonomia, nos limites de sua área de atuação territorial, para criar e extinguir cursos, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, mediante autorização do seu Conselho Superior. Ainda exercerão o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais. Cada Instituto Federal será organizado em estrutura com vários *campi*, com proposta orçamentária anual identificada para cada *campus* e reitoria. De acordo com Eliezer Pacheco, atual Secretário de Educação Profissional do MEC: “Estamos oferecendo ao país um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica, aproveitando o potencial da rede existente. Os institutos responderão de forma mais ágil e eficaz às demandas crescentes por formação de recursos humanos, difusão de conhecimentos científicos e suporte aos arranjos produtivos locais”.

No MEC, há, ainda, o *Programa Brasil Profissionalizado*, que visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. O programa repassa recursos do governo federal para que os estados invistam em suas escolas técnicas. Criado em 2007, o programa possibilita a modernização e a expansão das redes públicas de Ensino Médio Integradas à Educação Profissional (EMIEP), integrando o conhecimento do ensino médio à prática. Mais de R\$ 500 milhões já teriam sido repassados pelo Ministério da Educação para estimular a implementação de ensino médio integrado à educação profissional nos estados, cujos recursos devem ser empregados em obras de infraestrutura, desenvolvimento de novos mecanismos de gestão, novas práticas pedagógicas e formação de professores. Até 2011, o programa prevê investir recursos da ordem de R\$ 900 milhões aos estados e municípios que aderirem ao programa. Cabe lembrarmos que esse programa, como os demais, trabalha com o princípio da adesão, o que significa cooptação ao fins do programa como condição para receberem financiamento.

As características do Brasil Profissionalizado são muito parecidas com as do PROEP, financiando obras de infraestrutura, práticas pedagógicas, práticas de gestão e formação de docentes. Quanto ao desenvolvimento do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, pretexto maior do Brasil Profissionalizado, ainda não é possível medir o impacto, mas, a partir de uma análise superficial e geral, cada estado utiliza os recursos para fortalecer suas políticas. Aqui no Rio Grande do Sul, a Superintendência da Educação Profissional do Estado do RS – SUEPRO - está investindo nos Centros de Excelência, enquanto, no Paraná, por exemplo, a administração tem efetivamente assumido a proposta do EMIEP como política pública.

O PROEJA é mais um programa do MEC que pretende contribuir para a superação do quadro da educação brasileira explicitado pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD -, divulgados em 2003, segundo o qual 68 milhões de Jovens e Adultos trabalhadores brasileiros com 15 anos e mais não haviam concluído o ensino fundamental e, apenas, 6 milhões (8,8%) estavam matriculados em EJA. A partir desses dados e tendo em vista a urgência de ações para ampliação das vagas no sistema público de ensino ao sujeito jovem e adulto, o Governo Federal instituiu, em 2005, no âmbito federal, o primeiro Decreto do PROEJA Nº 5.478, de 24 de junho de 2005, em seguida substituído pelo Decreto Nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Esse programa tem como perspectiva a proposta de integração da educação profissional à educação básica, visando à superação da dualidade trabalho manual e intelectual, assumindo o trabalho na sua perspectiva criadora e não alienante. Isso, entretanto, impõe a construção de respostas para diversos desafios, tais como: a formação do profissional, a organização curricular integrada, a utilização de metodologias e mecanismos de assistência que favoreçam a permanência e a aprendizagem do estudante, a falta de infraestrutura para oferta dos cursos, dentre outros. Inicialmente, a rede federal foi praticamente obrigada a adotar e desenvolver esse programa governamental.

A Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada - Rede CERTIFIC -, instituída pela Portaria Interministerial Nº 1082/2009, apresenta-se como “uma política pública de inclusão social que se institui através da articulação do Ministério da Educação - MEC e Ministério do Trabalho e Emprego - MTE em cooperação com as instituições/organizações que a constituem”. A rede possui Membros Natos, que são os Institutos Federais de

Educação, Ciência e Tecnologia, responsáveis pelo desenvolvimento e implementação dos Programas de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada e pela acreditação de instituições para os mesmos fins; os Membros Acreditados, compostos por instituições públicas de ensino que oferecem cursos da educação profissional e tecnológica, instituições vinculadas às Confederações Nacionais, escolas de formação profissional vinculadas a sindicatos de trabalhadores. A rede propõe-se ao atendimento de trabalhadores, jovens e adultos que buscam o reconhecimento e certificação de saberes adquiridos em processos formais e não formais de ensino-aprendizagem e formação inicial e continuada.

Essa rápida demonstração de alguns programas do MEC e do MTE demonstram que a opção dos gestores públicos nas últimas duas décadas foi o fortalecimento da lógica da *descontinuidade e fragmentação* da educação profissional em diversas iniciativas, para diversos públicos, em diferentes órgãos da administração e com concepções e propósitos distintos. Uma política pública de Estado para a educação profissional, com gestão administrativa e pedagógica unificada, integrada a um sistema nacional de educação, permanece como desafio social e político a ser conquistado. Para contribuir com essa construção, estamos realizando uma avaliação da efetividade e impacto desses programas na educação profissional brasileira, elegendo, nesta tese, o PROEP e o PROJovem como programas a serem investigados para, a partir desses estudos de caso, identificarmos elementos e indicadores que possam servir de parâmetros para a análise dos demais programas, bem como para tecermos as generalizações possíveis a partir dos mesmos.

2.3.2 Sistema “S”: recursos públicos & gestão privada

O Sistema “S”, formado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social de Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem (setor) Transporte (SENAT); Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (SENAR); Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Serviço Nacional de Aprendizagem do

Cooperativismo (SESCOOP) é o maior sistema brasileiro de atuação no campo da educação profissional em seus diversos níveis: qualificação básica, educação técnica e tecnológica.

Salientamos que há uma receita prevista que as entidades que compõem o Sistema recolhem diretamente das empresas, mas há, também, uma significativa arrecadação compulsória na guia da previdência social, baseada em uma legislação bem estruturada, como *contribuições sociais para outras entidades*, conforme detalhamos no quadro a seguir.

ENTIDADES	LEGISLAÇÃO	FINALIDADE	ALÍQUOTAS E INCIDÊNCIA	OBSERVAÇÕES
Salário-Educação	Criação: Lei Nº 4.440, de 27/10/64; Reestruturação: Dec.-lei Nº 1.422, de 23/10/75; Regulamentação: Decreto Nº 87.043, de 22/03/82; Alteração da base de incidência: Lei Nº 7.787, de 30/06/89; Alteração de alíquota: Lei Nº 9.424, de 4/12/96. Decreto Nº 6.003, de 28/12/06.	Financiamento do ensino fundamental dos empregados bem como dos filhos destes (de 0 a 14 anos).	2,5% sobre o total da remuneração paga ou creditada pelas empresas aos seus empregados. A arrecadação é feita pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, que repassa ao Tesouro Nacional, a qual, mediante autorização do MEC, transfere mensalmente aos Estados, quota 2/3, e ao FNDE, quota 1/3.	Excluídos da contribuição: I – União, Estados, DF e os municípios, bem como suas autarquias; II – Instituições oficiais de ensino de qualquer grau; III – Instituição particular de ensino de qualquer grau desde que devidamente autorizada e reconhecida; IV – Organizações hospitalares e de assistência social com Certificado de Fins Filantrópicos; V – Organizações culturais reconhecidas pelo MEC; VI – Empresas que mantêm escolas de ensino fundamental; VII – Empresa que indeniza despesas de autopreparação do empregado e dos filhos menores; VIII – Empresa que utiliza esquema misto; IX – Empresas optantes pelo SIMPLES.
INCRA	Criação: as contribuições básica e adicional para o INCRA foram criadas pela Lei Nº 2.613, de 23/09/55; Alterações: Dec.-Lei Nº 1.146, de 31/12/70 (trata de alíquotas e definição de contribuintes), Lei Nº 7.787, de 30/06/89 (trata de base de incidência), e Lei Nº 10.256, de 09/07/2001 (fixa contribuição sobre a folha de pagamento e sobre a produção rural).	– Prestação de serviços sociais no meio rural visando à melhoria das condições de vida da sua população; – incentivar atividade produtora e quaisquer empreendimentos para valorizar o ruralista e fixá-lo à terra; – promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; – fomentar a economia das pequenas propriedades; – realizar estudos e divulgar necessidades econômicas do homem do campo.	2,7% - contribuição básica sobre a folha de pagamento das agroindústrias relacionadas no art. 2º do Dec.-Lei Nº 1.146/70, inclusive cooperativas rurais relacionadas nesse Dec.-Lei (FPAS 531, 795 825); e 0,2% - contribuição sobre a folha de pagamento das demais empresas (FPAS 647, 680, 736, 787, 787-Cooperativa e 833).	– Excluídos de contribuição: Cartórios; Órgãos federais, estaduais e municipais de poder público; Entidades filantrópicas; Empresas de trabalho temporário (regulamentadas pela Lei Nº 6.019/74); e empresas optantes pelo SIMPLES; – As empresas que recolhem para o INCRA são isentas de recolhimento para SESI/SENAI e SESC/SENAC.
SENAI	Criação: Dec.-lei Nº 4.048, de 22/01/42; Alterações: Dec.-lei Nº 4.936, de 07/11/42, Dec.-lei nº 6.246, de 05/02/44, Dec.-lei Nº 1.861, de 25/02/81, Dec.-lei Nº 1.867, de 25/03/81. Para a alíquota do SENAI, de 1,0%, ver a Tabela I do Dec. Nº 60.466, de 14/03/67.	Organização e administração de escolas de aprendizagem industrial, estendida às de transporte ferroviário e metroviário, e comunicações.	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados. São contribuintes: Indústrias (exceto as do art. 2º do Dec.-lei Nº 1.146/70), empresas de transporte, oficinas gráficas, empresas de telecomunicações, empresas de industrialização da pesca, indústria da construção civil, empresas de telecomunicações, jornalismo, serviço público de produção e distribuição de água, energia, gás, esgoto, saneamento, frigorífico e armazém geral (FPAS 507 e 833).	I – União, Estado, DF e Municípios, bem como suas autarquias; II – Entidades filantrópicas com isenção; III – Estabelecimentos que mantiveram por conta própria a aprendizagem industrial.
SESI	Criação: Lei Nº 9.403, de 25/06/46. Alterações: Dec. Nº 60.466, de 14/03/67, Dec.-lei Nº 1.861, de 25/02/81, Dec.-lei Nº 1.867, de 25/03/81. Para a alíquota do SESI de 1,5%, ver a Tabela I do Dec. nº 60.466, de 14/03/67.	– Organização e administração de escolas de aprendizagem industrial, estendida às de transporte e comunicações; – melhoria das condições de habitação, nutrição e higiene; – assistência ao trabalhador, atividades educacionais e culturais, valorização do homem.	1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês. São contribuintes: as mesmas empresas que contribuem para o SENAI (códigos FPAS 507 e 833).	I – União, Estado, DF e Municípios, bem como suas autarquias; II – Entidades filantrópicas com isenção; III – Indústrias relacionadas no art. 6º da Lei Nº 2.613/55.

SENAC	<p>Criação: Dec.-lei Nº 8.621, de 10/01/46;</p> <p>– Alterações: Dec.-lei Nº 1.861, de 25/02/81, Dec.-lei nº 1.867, de 25/03/81. Para a alíquota do SENAC de 1,0%, ver a Tabela I do Dec Nº 60.466, de 14/03/67.</p>	<p>– Financiamento de atividades de organização e administração de escolas de aprendizagem comercial;</p> <p>– difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial.</p>	<p>1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais aos empregados e avulsos que lhe prestam serviços.</p> <p>São contribuintes: as empresas do comércio atacadista, comércio varejista; empresas do comércio armazenador (exceto armazéns gerais); empresas de turismo e hospitalidade; estabelecimentos de saúde; empresas de comércio transportador, revendedor e retalhista de óleo diesel, óleo combustível e querosene; empresas de processamento de dados, escritórios, consultórios ou laboratórios de profissionais liberais – pessoas jurídicas; e Tomadores de serviços de trabalhadores avulsos - contribuição sobre remuneração de trabalhadores avulsos vinculados ao comércio (código FPAS 515).</p>	<p>I – União, Estado, DF e Municípios, bem como suas autarquias;</p> <p>II – Entidades filantrópicas com isenção;</p> <p>III – Cooperativa comercial.</p>
SESC	<p>Criação: Dec.-lei Nº 9.853, de 13/09/46; Alterações: Lei Nº 4.863, de 29/11/65, Dec.-lei Nº 1.861, de 25/02/81, Dec.-lei Nº 1.867, de 25/03/81. Para a alíquota do SESC de 1,5%, ver a Tabela I do Dec. Nº 60.466, de 14/03/67.</p>	<p>– Aplicação em programas que contribuam para o bem-estar social dos empregados e suas famílias, das empresas relacionadas;</p> <p>– planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar social dos comerciários e sua famílias, atividades educativas e culturais, visando à valorização do homem.</p>	<p>1,5% incidente sobre o total da remuneração paga ou creditada pelas empresas comerciais aos empregados e avulsos que lhe prestem serviços.</p> <p>São contribuintes: além das empresas que contribuem para o SENAC, as empresas de comunicação, de publicidade jornalística (exceto gráfica), de difusão cultural e artística; estabelecimentos de ensino; clubes de futebol profissional – contribuições descontadas dos empregados a partir de 07/93, e entidades desportivas e equiparadas na Lei Nº 5.939/73 - exceto clubes de futebol profissional (códigos FPAS 515, 566, 574 e 647).</p>	<p>I–União, Estado, DF e Municípios, bem como suas autarquias;</p> <p>II–Entidades filantrópicas com isenção;</p> <p>III – Cooperativa comercial.</p>
SENAR	<p>Criação: Lei Nº 8.315, de 23/12/91 (nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); Regulamento: Decreto Nº 566, de 10/06/92; Alteração: Lei Nº 8.540, de 22/12/92, Decreto Nº 790, de 31/03/93, Lei Nº 8.870, de 15/04/94 e Lei Nº 10.256, de 09/07/2001 (alteram alíquota).</p>	<p>Organização, administração e execução do ensino, da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural.</p>	<p>2,5% incidente sobre o total de remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas que exercem as atividades: agroindústrias, agropecuárias (código FPAS 787); sindicatos, federações e confederações patronais rurais, empresa associativa sem produção rural - agenciadora de mão de obra rural, constituída como pessoa jurídica, a partir de 08/94 (código FPAS 787).</p> <p>0,2% - Segurado Especial, equiparado a autônomo (produtor pessoa física com empregados) (FPAS 744).</p> <p>0,25% - contribuição devida pela pessoa jurídica de atividade rural e pela que se dedique à produção agroindustrial (FPAS 744 Pessoa Jurídica e 744 - Agroindústria).</p>	<p>As empresas que contribuem para o SENAR são isentas de contribuição para SENAI e SENAC. São excluídas da contribuição as empresas optantes pelo SIMPLES.</p>
SEST	<p>Criação: Lei Nº 8.706, de 14/09/93, Dec. Nº 1.007, de 13/12/93 (trata de alíquota), Dec. Nº 1.092, de 21/03/94, Dec. Nº 3.334, de 11/01/2000.</p>	<p>Gerenciamento, desenvolvimento e execução de programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, nos campos de alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança do trabalho.</p>	<p>1,5% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso da empresa) ou 1,5% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos.</p> <p>São contribuintes: empresas de transporte rodoviário, empresas de transporte de valores, empresas de distribuição de petróleo, empresas de locação de veículos (código FPAS 612); e tomadores de serviços de transportador rodoviário autônomo (código FPAS 620).</p>	<p>A partir de 01/01/94, cessam a vinculação e a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições das empresas de transporte rodoviário ao Sesi e ao SENAI.</p> <p>São excluídas da contribuição as empresas optantes pelo SIMPLES.</p>

SEBRAE	<p>Criação: Lei Nº 8.029, de 12/04/90;</p> <p>– Alterações: Decreto Nº 99.570, de 09/10/90, Lei Nº 8.154, de 28/12/90.</p>	<p>– Aplicação em programas de apoio ao desenvolvimento das pequenas e microempresas;</p> <p>– planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas em conformidade com a política nacional de desenvolvimento nas áreas industrial, comercial e tecnológica.</p>	<p>(I) Na criação do SEBRAE, Lei Nº 8.029/90 art. 8º, §3º, foi fixada em 0,3% sobre o total da remuneração paga pelas empresas aos empregados. São contribuintes: todas as empresas sujeitas à contribuição para Sesi/SENAI e SESC/SENAC.</p> <p>(II) Alíquota - 0,3%: empresas de comunicação, publicidade, consultórios de profissionais liberais, condomínios, creches (códigos FPAS 566 e 566 - Cooperativa); estabelecimentos de ensino (código FPAS 574 e 574 - Cooperativa); clubes de futebol profissional – contribuições descontadas dos empregados e relativos a terceiros (código FPAS 647); e entidades desportivas e equiparadas na forma da Lei Nº 5.939/73 – exceto clubes de futebol profissional (código FPAS 779).</p> <p>(III) Alíquota - 0,6%: indústrias, transportes ferroviários, empresas de telecomunicações, indústria de construção civil e armazéns gerais e Agroindústria (código FPAS 507, 507 - Cooperativa e 833); comércio atacadista, varejista, agentes autônomos do comércio, turismo e hospitalidade.</p>	<p>I – São excluídas da contribuição as empresas optantes pelo SIMPLES;</p> <p>II – União, Estado, DF e Municípios, bem como suas autarquias;</p> <p>III – Entidades filantrópicas com isenção;</p> <p>IV – Lei Nº 10.668, de 14/05/2003, cria Serviço Social Autônomo - Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil.</p> <p>Lei Nº 11.080, de 30/12/2004, cria Serviço Social Autônomo - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI. Os dois serviços não têm código FPAS.</p> <p>É instituído adicional às alíquotas das contribuições sociais, repassado na proporção 85,75% ao SEBRAE, 12,25% à APEX - Brasil e 2% à ABDI.</p>
Fundo Aeroviário	<p>Criação: Dec.-lei Nº 270, de 28/02/67;</p> <p>Alterações: Lei Nº 5.989, de 17/12/73, Dec.-lei Nº 1.305, de 08/01/74, Dec.-lei Nº 2.237, de 24/01/85; Recriação: Lei Nº 8.173, de 30/01/91, LC 69 altera vinculação (Comando da Aeronáutica), Lei Nº 9.443, de 17/03/97 (ratifica a recriação do Fundo), EC Nº 23, de 02/09/99 (cria Ministério da Defesa).</p>	<p>Financiamento de atividades de ensino profissional aeronáutico de tripulantes, técnicos e de especialistas civis.</p>	<p>2,5% incidente sobre o total de remuneração paga pelas empresas vinculadas ao setor aeroaviário aos empregados e avulsos que lhe prestem serviço em cada mês.</p> <p>São contribuintes: empresas aeroaviárias, empresas de serviços aéreos especializados, empresas de telecomunicações aeronáuticas, empresas de implantação, operação e exploração de aeroportos, manutenção de aeronaves e equipamentos aeronáuticos (código FPAS 558).</p>	<p>As empresas contribuintes para o Fundo Aeroaviário são isentas de contribuições para Sesi/SENAI e SESC/SENAC.</p>
DPC	<p>Criação: Lei Nº 5.461, de 25/06/68, Dec.-lei Nº 828, de 05/09/69, Dec.-lei Nº 65.331, de 10/10/69, Lei Nº 1.861, de 25/02/81.</p>	<p>Financiamento de atividades de ensino profissional marítimo.</p>	<p>2,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas vinculadas ao setor marítimo, aos empregados e avulsos.</p> <p>São contribuintes: Empresas de navegação marítima, fluvial, dragagem, empresas de administração e exploração de portos (código FPAS 540); contribuição sobre remuneração de trabalhadores avulsos vinculados à Diretoria de Portos (código FPAS 680).</p>	<p>As entidades que contribuem para a DPC não contribuem para Sesi/SENAI e SESC/SENAC.</p>
SENAT	<p>Criação: Lei Nº 8.706, de 14/09/93, Dec. Nº 1.007, de 13/12/93 (trata de alíquota), Dec. Nº 1.092, de 21/03/94, Dec. Nº 3.334, de 11/01/2000.</p>	<p>Gerenciamento, desenvolvimento e execução de programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, nos campos de alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança do trabalho.</p>	<p>1,0% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso da empresa) ou 1,0% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos.</p> <p>São contribuintes: empresas de transporte rodoviário, empresas de transporte de valores, empresas de distribuição de petróleo, empresas de locação de veículos (código FPAS 612); e tomadores de serviços de transportador rodoviário autônomo (código FPAS 620).</p>	<p>A partir de 01/01/94, cessam a vinculação e a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições das empresas de transporte rodoviário ao Sesi e ao SENAI. São excluídas da contribuição as empresas optantes pelo SIMPLES.</p>

SESCOOP	Criação: MP N° 1.715, de 01/10/98, MP N° 2.168-40, de 04/08/2001 (última reedição antes da EC N° 32/2001).	Organização, administração e execução, em todo o território nacional, do ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados.	2,5% calculado sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas cooperativas. São contribuintes: frigorífico-cooperativa (exceto quanto aos empregados envolvidos diretamente com matadouro) (FPAS 507-Cooperativa); empresa de trabalho temporário-cooperativa (contribuição sobre a folha de salário de seus empregados - código FPAS 515 - Cooperativa); sindicato ou associação de empregador ou empregado, creche, clubes recreativos de cooperativas (código FPAS 566 - Cooperativa); estabelecimento de ensino-cooperativa (código FPAS 574 -Cooperativa); Cooperativa (em relação à folha de pagamento dos empregados envolvidos diretamente na atividade de transporte – código FPAS 612 - Cooperativa); sindicato, federação e confederação rural, e agroindústria, não enquadrados no Decreto-lei N° 1.146/70 (código FPAS 787 - Cooperativa); agroindústria e cooperativa rural enquadradas no Decreto-lei N° 1.146/70 (código FPAS 795 - Cooperativa).	Vigência – a partir de 01/01/1999. A contribuição de 2,5% destinada ao SESCOOP não é cumulativa com as contribuições para o SENAI,SESI,SENAC,SESC,
---------	--	---	--	---

Quadro 6 - Caracterização das contribuições arrecadadas para outras entidades – 2006/2008
Fonte: www.mpas.gov.br/arrecadacao/legislacao

Em mais de seis décadas, com recursos fixos e permanentes, o Sistema “S” construiu uma infraestrutura física e tecnológica de alta qualidade em todo o território nacional, tendo por base recursos humanos bem formados. Sua relevância e qualidade são inquestionáveis; sua contribuição na qualificação profissional e suas ações na área social contribuíram com o desenvolvimento de nosso país e muito há de fazer pela educação básica, na educação profissional e na assistência social, enquanto retorno social dos investimentos que tem recebido da sociedade brasileira.

O Sistema “S” precisa rever seu planejamento estratégico na perspectiva de “Unidades de Negócios”, expansão para Ensino Superior e para a Pós-graduação de caráter privado e elitizado, para outra prioridade e perspectiva de compromisso com a escola pública de nível básico (educação básica), republicana, laica de qualidade social e tecnicamente competente. A participação do Sistema “S” em torno de uma estratégia de universalização da educação básica e ampliação da educação profissional de nível técnico é imperativo ético-político de um sistema que recebe

bilhões de reais por ano, devendo retribuir à sociedade brasileira qualificação profissional de qualidade e gratuita.

A arrecadação do Sistema “S” é uma demonstração de que é possível a estruturação de um fundo público para financiar uma política de educação profissional pública. A sociedade já paga uma *contribuição*, conforme demonstrativo que segue, cujos valores crescem a cada ano, ainda mais agora que o emprego formal também teve um crescimento expressivo.

Tabela 6 - Arrecadação Sistema “S” através da previdência 2005-2008

RUBRICAS	FLUXO DE CAIXA MENSAL CONSOLIDADO DO INSS (R\$ Mil)			
	2008	2007	2006	2005
SENAR	269.361	224.501	203.385	168.143
SENAI	680.018	557.010	478.538	406.430
SESI	980.462	795.063	677.440	565.019
SENAC	1.018.875	853.398	705.333	561.441
SESC	1.900.601	1.610.486	1.346.864	1.084.001
SEST	203.874	164.244	136.437	117.224
SENAT	131.953	107.963	90.607	77.908
SEBRAE	1.471.174	1.261.039	1.045.713	827.782
SESCOOP	101.761	68.872	51.829	44.252
TOTAL	6.758.079	5.642.576	4.736.146	3.852.200

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS

Conforme havíamos mencionado anteriormente, entre o Sistema “S” também o montante de recursos é proporcional ao segmento produtivo em que a entidade atua, pois as arrecadações são repartidas conforme o peso e a representatividade do segmento na economia em seu conjunto. O comportamento de 2008, comparado ao de 1998, mantém uma tendência histórica nessa repartição.

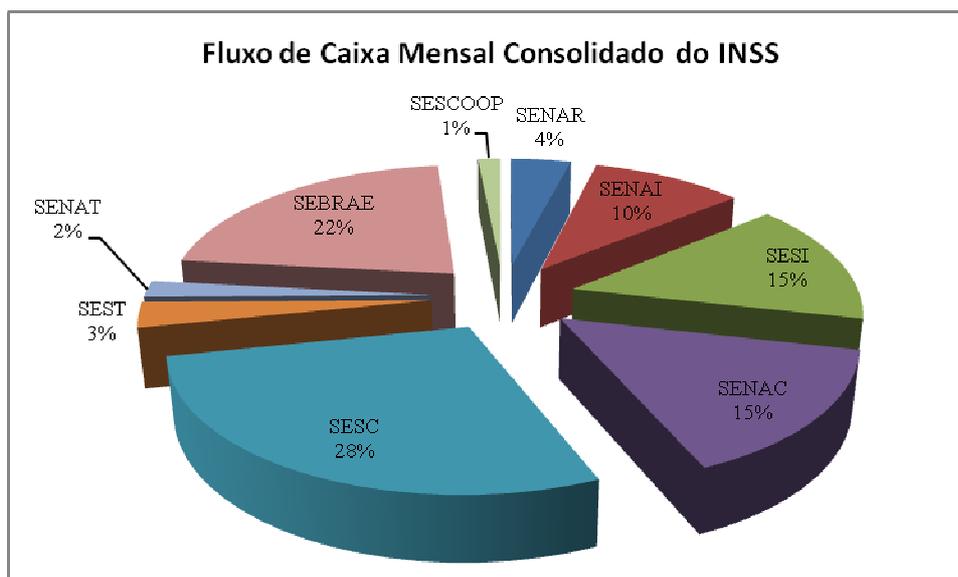


Gráfico 4 - Participação Relativa das Contribuições de 2008
Fonte: pesquisa do autor

Comparando a distribuição dos recursos entre as entidades do próprio Sistema, tomando uma década de diferença - 1998 e 2008 -, percebemos que o volume total de recursos no que pese tem aumentado para todas, mas há uma oscilação pequena entre as entidades, consolidando a pujança de uns e a manutenção de outras nos mesmos índices de participação no bolo geral das arrecadações.

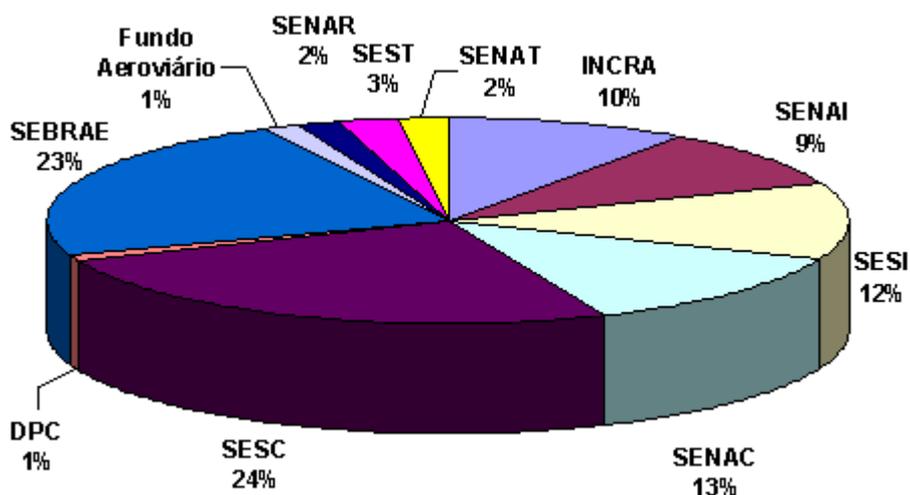


Gráfico 5 - Participação Relativa das Contribuições do Sistema "S" - 1998
Fonte: Pesquisa do autor

Em 2008, o Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social do Comércio (SESI), após reuniões realizadas nos dias 28 de maio; 3, 10, 17 e 25 de junho; e 1º de julho de 2008, no Ministério da Educação, estabeleceram protocolos de cooperação em que as entidades do sistema “S” assumiram compromissos com as seguintes mudanças na oferta de seus cursos de qualificação profissional:

- **ampliação da gratuidade:** os recursos do Sistema “S” são públicos, arrecadados por contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas e, portanto, devem financiar a gratuidade;
- **desempenho:** o sistema “S” remunera cada unidade estadual com um valor fixo, independente do número de matrículas gratuitas e da qualidade dos cursos que oferece. A proposta prevê a repartição dos recursos dentro do Sistema, levando em conta duas variáveis: quantidade e qualidade;
- **escolaridade:** o projeto do governo federal propõe que o trabalhador que usufruir de curso profissional gratuito invista, em contrapartida, na sua escolaridade, seja fazendo o ensino fundamental, médio regular ou a educação de jovens e adultos. Os cursos técnicos, acompanhados de ampliação da escolaridade, reduzem a necessidade de uma qualificação posterior;
- **carga horária: atualmente,** muitos cursos gratuitos oferecidos pelo Sistema “S” são rápidos, com cargas que variam de 20 a 60 horas. A proposta do governo federal é que os cursos sejam de 800 horas, divididas em módulos de 200 horas, de forma a oferecer ao trabalhador um aperfeiçoamento contínuo na mesma área profissional. A ideia do projeto é aumentar os cursos de certificação técnica de nível médio, associando formação geral e formação específica;
- **itinerário formativo:** ao fazer o curso por módulos de 200 horas, o governo federal propõe que o trabalhador se aperfeiçoe na área escolhida. Isso cria duas alternativas: o trabalhador passa a investir em uma profissão

e o Sistema pode se programar para atender às demandas geradas do primeiro curso em que o trabalhador se inscreveu.

Melhorar a qualidade da formação profissional dos trabalhadores e jovens brasileiros, segunda Haddad, Ministro da Educação, é o principal objetivo da mudança negociado com o Sistema “S”. As empresas brasileiras recolherão, em 2010, o valor recorde de R\$ 11,3 bilhões aos cofres do Sistema “S”. O valor das contribuições sociais - pagas principalmente sobre a folha de salários - engordará o caixa do Sistema, que ainda contará com outras fontes de receita para chegar ao orçamento estimado de R\$ 16,1 bilhões. O montante supera os recursos disponíveis para o programa Bolsa-família neste ano (R\$ 14 bilhões) e equivale a seis vezes o total estimado para a receita do Imposto Sindical (R\$ 2 bilhões). Em 2009, as contribuições sociais ao Sistema “S” renderam R\$ 10,3 bilhões. O aumento de 10% esperado para este ano decorre do bom desempenho do mercado de trabalho formal, tanto que, nos primeiros cinco meses deste ano de 2010, as contratações com carteira assinada registraram números inéditos, aumentando a folha de salários das empresas e o valor arrecadado pelo Sistema “S”, cujo repasse, só de janeiro a abril, já alcançou R\$ 3 bilhões, que o Ministério da Previdência repassou às entidades empresariais (Folha de São Paulo, 10/07/2010, p. 03).

Os desafios da educação profissional brasileira são enormes. Enquanto as investigações no campo do Trabalho, Educação e Qualificação têm demonstrado que uma educação profissional de qualidade requer uma base de educação geral e de formação humana integral, a maioria dos trabalhadores brasileiros não possuem o ensino fundamental completo, a média de escolaridade da PEA é de aproximadamente 4,5 anos e apenas 40% dos jovens estão cursando o Ensino Médio, sendo que grande contingente deles em modalidade de EJA.

Assim sendo, se continuarmos promovendo apenas cursos de qualificação de nível básico ou inicial, treinamentos e capacitações, não superaremos essa realidade. Cabe, portanto, aos poderes públicos, das esferas federal, estadual, municipal, em conjunto com as demais redes e agências, dentre as quais o Sistema “S”, desenvolver uma intensa política nacional de universalização da educação básica, de natureza pública e gratuita, à totalidade de jovens e trabalhadores, enquanto direito subjetivo e universal, na perspectiva de formação da autonomia intelectual, política e ética.

3 ESTUDOS DE CASO: PROEP E PROJOVEM

3.1 SITUANDO O OBJETO DA PESQUISA E OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

3.1.1 Situando o objeto de pesquisa

Nas investigações desta tese de doutorado, dá-se, de alguma forma, continuidade às investigações realizadas na Dissertação de Mestrado, intitulada *Outra Educação Profissional é (Im)possível? Projetos e Políticas Públicas em Disputa*³⁶, cujo foco foram os projetos em disputa e as políticas públicas de educação profissional no período de 1999-2002. Já esta tese, situa-se, também, no campo das políticas públicas de educação profissional, porém, aborda o tema do financiamento da EPT no Brasil.

A investigação na dissertação tomou as relações entre trabalho, educação e políticas públicas, sob uma perspectiva de saber multidisciplinar, e concluiu que as possibilidades de uma “*outra educação profissional*”, de natureza popular, pública e emancipatória, em sociedades estruturadas sob a égide do sistema capitalista, particularmente no capitalismo dependente e subordinado, como o brasileiro, são praticamente impossíveis. Entretanto, no mesmo estudo, afirmamos que políticas públicas de educação profissional podem constituir-se em estratégias de contra-hegemonia ao modelo de sociedade, de educação e de Estado *mínimo* em curso nos anos de 1990.

Tal entendimento pressupunha que as relações entre capital e trabalho no sistema capitalista estão atravessadas por “contradições no seio da totalidade concreta” (CURY, 2000, p. 70), inerentes ao próprio sistema, gerando espaços para formulação de políticas contra-hegemônicas que deveriam ser disputadas sem perder a consciência de que, no modo de produção capitalista, o conhecimento tem um estatuto particular. Ele passa a ser intenção e produção. Enquanto intenção,

³⁶ GRABOWSKI, Gabriel. *Outra educação profissional é (im)possível?: projetos e políticas em disputa*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação de Mestrado – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Educação. RIBEIRO, Marlene, orientadora.

veicula ideias que interessam a uma determinada direção, cujos instrumentos podem ser múltiplos, como é o caso das políticas públicas. Enquanto produção, no seio das relações sociais, ele se transforma em força produtiva e funcionaliza-se a serviço da reprodução do capital.

Segundo Oliveira (1998, p. 34), o caminho percorrido pelo sistema capitalista e, particularmente, as transformações operadas pelo *Welfare State* repõem a velha questão dos limites do sistema. A história desse sistema tem mostrado que os limites só podem estar nas “categorias reais, o capital e a força de trabalho”. Consequentemente, de acordo com o mesmo autor, as transformações mais importantes do sistema capitalista dar-se-ão “no coração, no núcleo duro das mais importantes economias capitalistas” (1998, p. 34). Portanto, nessa perspectiva, o fortalecimento de uma esfera pública, enquanto uma das formas de democracia representativa, contribui para combater a dominação exclusiva do capital (COUTINHO, 2008, p. 38-40)

Nos diversos espaços e debates desenvolvidos, tem-se discutido muito que a educação profissional³⁷, enquanto política de Estado, precisa enfrentar, pelo menos, duas questões estruturais e históricas que a acompanham ao longo de um século (1909 -1910) de sua institucionalização na esfera da política educacional brasileira. A primeira delas, de ordem política, pedagógica e epistemológica, é a dualidade histórica e estrutural da educação profissional que persiste em todas as reformas e propostas até então implementadas, amplamente analisadas por Kuenzer (1995, 1997, 2002), Cunha (2000), Frigotto (1989, 1997), Ribeiro (2001, 2002), Ribeiro & Grabowski (2010). A segunda questão estrutural é, justamente, o financiamento enquanto modalidade³⁸.

Esse tema requer, necessariamente, que se enfrente e se tome posição a respeito de alguns aspectos estruturantes do próprio tema do financiamento da educação brasileira, como: a necessidade de mais recursos para a educação em

³⁷ Destacamos, entre outros estudos sobre educação profissional, os de FRIGOTTO e CIAVATTA (2002, 2003, 2006) e FRIGOTTO (1995, 1997, 2001, 2002, 2003 e 2006) que abordam várias dimensões do desenvolvimento da educação profissional no Brasil, suas constantes reformas e programas, especialmente a recente trilogia separação, articulação ou integração.

³⁸ O financiamento da educação profissional é um tema que vem sendo discutido desde o Seminário “Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas”, organizado pelo SEMTEC/MEC, em 2003 (ver Anais). Foi tema da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica em 2006 (ver Anais e deliberações) e, recentemente, integrou os eixos da Conferência Nacional de Educação – CONAE.

todos os níveis e modalidades³⁹, a política de vinculação de recursos, a política de fundos, o repasse de recursos públicos para esfera privada, os volumosos recursos do Sistema “S” e a fragmentação e descontinuidade dos programas EPT, entre outros. Para além da ausência de uma política de financiamento da EPT, da lógica de estruturação em inúmeros programas, redes, sistemas, projetos, ações, sobreposições e indícios de desvio de recursos, há grande discrepância entre o custo hora-aluno com qualidade entre as diversas esferas e entre as próprias instituições formadoras.

Estudos preliminares em andamento, realizados por técnicos do MEC, e estudos anteriores, realizados em 2005, a pedido da SETEC (GRABOWSKI, RIBEIRO E SILVA, 2005), demonstram a grande diferença entre custo-aluno nas escolas federais, estaduais e particulares. No Sistema “S”, o custo-aluno anual está em quase R\$ 10 mil; em uma escola particular, R\$ 4 mil; nas escolas técnicas federais, R\$ 3 mil. Já o custo hora-aula fixado pelo Ministério do Trabalho e Emprego é de R\$ 2,57 (dois reais e cinquenta e sete centavos), que é o parâmetro utilizado pelo Consórcio Social da Juventude, que, somado ao auxílio financeiro (bolsa-trabalho), não pode ultrapassar a R\$ 280.00 mensais (ou R\$ 3.360.00 anuais), englobando o custo qualificação, o custeio e o custo capital. O Projovem Urbano trabalha com um custo aluno de aproximadamente R\$ 165.00 mais R\$ 100.00 de auxílio-bolsa. O PROEP não fixa valor hora-aluno, mas possui parâmetros para os investimentos em áreas que se propunha e que iremos, neste estudo de doutoramento, buscar demonstrar.

Nesse contexto e universo, considerando a complexidade do tema financiamento a pulverização dos recursos da educação profissional, seja na esfera pública (diversos programas e vários órgãos) bem como na sociedade (empresas, ONGs, gasto das famílias, etc.) e por uma opção metodológica, realizamos nesta tese um “estudo de caso” de dois programas nacionais de educação profissional: o

³⁹ Mais recursos para educação foi debate na última Constituinte, na LDBN, no PNE de 2001-2010, na recente CONAE e será na elaboração do próximo PNE 2011-2020. Em 24 de outubro de 2003, um grupo de pesquisadores, reunidos em Brasília, publicou a Carta de Brasília: financiando uma educação de qualidade para todos os brasileiros. Nelas, destacaram, entre muitas mediadas, que “o País precisaria sair do atual patamar de gastos públicos com manutenção e desenvolvimento do ensino, da ordem de 4,3% do PIB, para um patamar de, no mínimo, 8% (oito por cento) do PIB no ensino público nos próximos dez anos”. Essa manifestação completa 7 anos e continuamos investindo apenas 4.5% do PIB.

PROEP e o PROJOVEM⁴⁰. Através deles, buscamos colher elementos necessários para responder ao problema central da presente tese, assim definido: ***qual é o impacto e a efetividade do Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) na expansão e qualidade da educação profissional e na qualificação do trabalhador brasileiro?***

Verificar *impacto* e *efetividade* de programas implica avaliar, o que sempre possui caráter complexo e controverso. É difícil distinguir *Avaliação Política* de *Avaliação de Política* e, costumeiramente, as avaliações enquadram-se em dois tipos: avaliação de processos e avaliação de impacto. Ao nos lançarmos no desafio de avaliar programas oriundos de políticas públicas de educação, torna-se necessário estabelecer alguns critérios que nos permitirão emitir juízos em torno delas, considerando que “a avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas” (BARRY, 1975, v. 1, p. 340). Avaliar, em síntese, é um ato de atribuir valor.

Conforme Marcus Figueiredo e Argelina Figueiredo, a *avaliação de processos* “visa à aferição da eficácia: se o programa está sendo implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas” (1986, p. 110-111) enquanto a *avaliação de impacto* tem uma ambição mais ampla e bem mais complexa, na medida em que “diz respeito aos efeitos do programa sobre a poluição-alvo e têm, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais” (idem, 1986, p. 111).

Além da existência de critérios claros para se avaliar políticas públicas de financiamento e programas educacionais, existem, de acordo com Henriques, quatro categorias estratégicas a serem adotadas: “a primeira tem a ver com a escala; a segunda, com a continuidade; a terceira, com a coordenação dos atores e a quarta, com a sustentabilidade. Todas elas remetem ao papel dos governos e da sociedade

⁴⁰ O PROJOVEM, nesta tese, substitui o Consórcio Social da Juventude (CSJ), executado pela Escola Técnica José César de Mesquita, de Porto Alegre, que estava previsto no Projeto de Qualificação da Tese. Tal substituição fez-se necessária por duas razões fundamentais: a incorporação do antigo programa pelo PROJOVEM e a amplitude maior do atual PROJOVEM em âmbito nacional.

civil” (2007, p. 125). Trata-se de categorias importantes para uma avaliação global e completa de uma ação social.

Na presente tese de doutorado, sobre a *efetividade e o impacto* deste modelo de financiamento da educação profissional, *estruturado em vários programas fragmentados e descontínuos*, cujos propósitos enunciados são a expansão e qualidade da formação técnica e qualificação profissional no Brasil, estabelecemos três grandes objetivos gerais de estudo, quais sejam:

- investigar a relação entre a natureza do financiamento da educação profissional, que se utiliza de recursos e fundos públicos, e a reprodução da força de trabalho, a serviço da produção e da reprodução do sistema metabólico capitalista: trabalho, capital e Estado;
- identificar as possíveis configurações de interesses visíveis e invisíveis do financiamento por meio da análise de programas e projetos;
- averiguar como o Estado brasileiro tem se pautado na elaboração e na execução das políticas de financiamento da educação profissional e tecnológica, no atendimento às demandas das instituições públicas e privadas, através dos fundos públicos.

Aos objetivos já delineados, agregamos outros de natureza mais específica, que se complementam, tanto pela necessidade de contextualização e ampliação do objeto como pela análise de modelos de financiamento que se aproximam ou que se diferenciam do PROEP e do PROJOVEM. Assim sendo, os **objetivos específicos** que serão alvejados na presente pesquisa são:

- ampliar o olhar sobre o conjunto dos programas de educação e qualificação profissional, da esfera federal, em execução no Brasil a partir de 1996;
- contextualizar a diversidade de programas de educação profissional no Brasil e seu potencial dispersivo;
- identificar, no PROEP, no PROJOVEM e no Sistema “S”, aproximações e distanciamentos;
- relacionar as aproximações e as diferenciações políticas de educação profissional e do modelo de financiamento adotadas pelos governos FHC e Lula;
- identificar, a partir do financiamento adotado, em particular pelo PROEP e pelo PROJOVEM, o correspondente modelo de reforma da educação profissional implícito em tais programas de EP;

- verificar os resultados objetivos de expansão de vagas, de egressos e da qualificação da educação profissional a partir do programa; e
- verificar o cumprimento das metas do PROEP e do PROJOVEM nos quesitos expansão de matrícula nos cursos técnicos e inserção juvenil no mundo do trabalho por meio da qualificação profissional.

Cabe mencionarmos que o interesse por investigar o financiamento da educação profissional e os programas referidos transcende o objetivo de verificar o impacto e a efetividade dos mesmos na EP. Ousamos algo mais, ou seja, desejamos que os seus resultados possam constituir-se em uma contribuição na elaboração das futuras políticas públicas de educação e, assim, tornarem-se referência na área.

Destacamos, ainda, que temos, sim, preliminarmente, algumas hipóteses sobre os *impactos e a efetividade* do PROEP e do PROJOVEM na expansão e qualidade da educação profissional, as quais são possibilidades e bases que orientarão a presente investigação:

- que o modelo de educação profissional brasileiro, ao instrumentalizar a educação profissional à lógica e flexibilidade do mercado, não tem contribuído para a formação da força de trabalho com qualidade nem na perspectiva capitalista, nem na perspectiva da formação para a autonomia política, ética ou intelectual do trabalhador;
- que os diversos programas de educação profissional e de qualificação profissional no Brasil, a exemplo do PROEP e o PROJOVEM, são Programas de baixa efetividade e de pequeno impacto na educação nacional, na inserção social dos jovens e trabalhadores, na expansão da formação de técnicos para o país e na mudança de vida dos que vivem do trabalho;
- que o modelo de financiamento, através de programas dispersos, fragmentados e descontínuos, facilita a transferência de fundos públicos para as instituições privadas (escolas privadas, entidades do Sistema “S”, ONGs, centrais sindicais, confederações empresariais, OSCIPs, Universidades, Cooperativas, etc...) que atuam no campo da educação profissional, sob pretexto de maior eficiência e dinamicidade;
- que a fragmentação de programas e ações em torno das políticas sociais e educacionais, especialmente da educação profissional, é proposital e

configura uma oportunidade, induzida pelo Estado, de transferir recursos da esfera pública para a esfera privada com o intuito de atender os interesses do capital e de sua reprodução;

- que a maioria da oferta de Cursos Superiores de Tecnologia, Cursos Técnicos de Nível Médio e Cursos de Qualificação Profissional estão, preponderantemente, nas instituições de natureza privada, onde devem ser financiados diretamente pelos indivíduos que os frequentam;
- que a grande maioria dos recursos existentes na educação profissional são geridos pelo setor privado, especialmente as entidades do Sistema “S” e entidades executoras dos diversos programas, sendo, geralmente, inacessíveis às escolas públicas;
- que a fragmentação de políticas, programas, projetos e ações reforça a cultura clientelista, patrimonialista e paternalista da política brasileira, por intermédio de agentes políticos locais, regionais e nacionais;
- que interesses políticos, partidários, regionais e locais têm contribuído significativamente para a fragilização do regime de colaboração entre os entes federados e para a desarticulação das redes, dos sistemas e das instituições educacionais quando a matéria é Educação Profissional e Tecnológica.
- que a não integralização dos investimentos previstos no PROEP, na ordem de U\$ 500 milhões não se efetivou devido a problemas políticos e falta de competência na gestão dos processos pelo governo federal, particularmente nas sucessivas alternâncias de gestões na Secretaria de Educação Técnica e Tecnológica (SETEC/MEC);

O presente conjunto de hipóteses se constituirá em indicadores de avaliação dos *impactos e da efetividade* dos Programas para, com base em seus resultados, procedermos as análises finais da tese em torno de alguns eixos orientadores, como: sistema eficaz e moderno de educação profissional brasileiro; programas ao invés de políticas públicas de Estado; repasse de fundos públicos para gestão privada e interesses privados; relação entre entes federados frágil e pautada mais por interesses político-partidários que a causa pública; baixo impacto dos Programas na expansão e de inserção por meio da qualificação e, a instrumentalização da educação profissional a serviço dos interesses do capital e do mercado.

3.1.2 Referencial teórico e metodológico

O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um “conhece-te a si mesmo” como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício no inventário. Deve-se fazer, inicialmente, este inventário. (GRAMSCI, 1991^a, p. 12).

O erro intelectual consiste em acreditar que se possa saber sem compreender e, principalmente, sem sentir e estar apaixonado (não só pelo saber em si, mas também pelo objeto do saber), isto é, em acreditar que o intelectual (e não um mero pedante) mesmo quando distinto e destacado do povo-nação, ou seja, sem sentir as paixões elementares do povo, compreende-as e, assim, explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente às leis da história, a uma concepção de mundo superior, científica e coerentemente elaborada, que é o “saber”; não se faz política-histórica sem esta paixão, isto é, sem esta conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação. (Antonio Gramsci)

A elaboração de uma tese compreende, além do momento laborativo, um momento existencial, que se manifestou tanto na atividade objetiva como na formação da subjetividade humana, na qual os momentos existenciais, como angústia, medo, esperança, dúvida, alegria e tristeza, apresentaram-se não como uma experiência qualquer, mas como parte do processo de construção do conhecimento e processo de criação resultante da liberdade humana. A construção desta tese, como havia sido na dissertação do mestrado, possibilitou-nos, por um lado, um amadurecimento, que somente o tempo e a experiência propiciam, e, de outro, a pesquisa desenvolveu-se como uma *práxis* humana. E a *práxis* é ativa, na sua essência e universalidade, constituindo-se em

[...] revelação do segredo do homem como ser ontocriativo, como ser que cria a realidade (humano-social) e que, portanto, compreende a realidade (humana e não-humana, a realidade na sua totalidade). A *práxis* do homem não é atividade prática contraposta a teoria; é determinação da existência humana como elaboração da realidade (KOSIK, 2002, p. 222).

Nesse sentido, apesar do estado de ignorância (não-conhecimento), em matéria de financiamento, através do diálogo entre teoria e realidade, buscamos a descoberta e a construção do conhecimento que transforma os sujeitos em seres humanos e que tem relevância social e acadêmica para o “descortinamento” do financiamento da educação profissional. O estudo, segundo Arend (2009), na obra *A*

Condição Humana, é um trabalho criativo “e muito fatigante, com um tirocínio particular próprio, não só muscular-nervoso mas intelectual: é um processo de adaptação, é um hábito adquirido com esforço, aborrecimento e mesmo sofrimento”, completa Antonio Gramsci (1989, p. 138-130), que foi enfrentado com coragem e como um desafio investigativo, utilizando-se, para tanto, da teoria marxista como bússola e do materialismo histórico e dialético como método.

A educação profissional e seu respectivo financiamento estão imersos no contexto das mudanças introduzidas no mundo do trabalho pela globalização da economia e pela recente reestruturação produtiva, substituindo as antigas formas de produção e organização *tayloristas*-fordistas e impondo um novo paradigma produtivo, com base no modelo japonês de organização e gestão do trabalho – o *toyotismo* -, em que a linha de montagem foi substituída por células de produção, com equipes de trabalho, com a qualidade e o trabalho controlados pelo próprio grupo (GOUNET, 1999). Nessa nova organização do trabalho, o universo é invadido por novos procedimentos de gerenciamento da produção, em que a qualidade e a competitividade passam a ser as novas palavras de ordem e, conseqüentemente, um novo perfil de trabalhador é exigido. Para formar esse novo perfil de trabalhador, o trabalhador “flexível”, impõe-se uma reforma da educação básica e profissional, comandada pelas forças do capital.

Do novo trabalhador, o sistema produtivo exige algumas características e capacidades intelectuais, como: capacidade de comunicar-se corretamente, com domínio dos códigos e linguagens, incorporando, além do domínio da língua nacional, a língua estrangeira e as novas formas trazidas pela semiótica; autonomia intelectual, capaz de resolver problemas práticos gerados pelas novas tecnologias e ciências; autonomia moral, enfrentando novas situações e, principalmente, capacidade de comprometer-se com o trabalho, entendido em sua forma mais complexa (KUENZER, 2000). Tais alterações não impactam só o mundo do trabalho, mas também os processos educativos e formativos da sociedade contemporânea, ou seja, a própria

[...] aprendizagem e a qualificação tendem a exigir um reposicionamento frente à diversidade do local de trabalho e as oportunidades variadas de formação e capacitação, bem como outro olhar sobre o papel da escola tradicionalmente unitária e funcional para o trabalho do século XX, prisioneira exclusiva da educação nas fases precoces da vida humana (crianças, adolescentes e jovens) (POCHMANN, 2008, p. 4).

Assim sendo, analisar o financiamento da educação profissional, nesse contexto, a partir do PROEP e do PROJOVEM, enquanto fundos públicos geridos pelo Estado e voltados para a formação da força de trabalho no sistema capitalista brasileiro, tomamos as categorias centrais da teoria marxista e da dialética como ferramentas de análise, pois a totalidade, hegemonia, reprodução, contradição e mediação possibilitam o entendimento das políticas públicas e o financiamento como produtos de um sistema sociometabólico e como possibilidade de contra-hegemonia. Salientamos que outras categorias assumem, ainda, centralidade analítica e interpretativa, principalmente a de Avaliação, do Estado, da Educação, da Esfera Pública, da relação Público-Privado na Educação, do Fundo Público⁴¹, do Financiamento e Orçamento da Educação.

No primeiro capítulo deste estudo, teorizamos sobre o papel fundamental que o Estado teve no desenvolvimento da economia brasileira, assumindo função de agente do desenvolvimento econômico. Mesmo que, como promotor do desenvolvimento econômico, o Estado tenha assumido o ônus do desenvolvimento industrial ao longo do tempo, consideramos que, nas últimas décadas do século XX, esse Estado foi fragilizado, especialmente na sua atuação social, por um processo circular e crônico de instabilização macroeconômica e política no contexto da globalização e do neoliberalismo (PAULANI, 2004), mediante a visão do “Estado mínimo”, o mínimo aqui entendido como “fraco para as demandas da sociedade” e forte para o capital (PERONI, 2003).

Ao tomarmos a dialética como processo e movimento de reflexão do próprio real, não visamos apenas conhecer e interpretar o “real do financiamento”, mas buscar a transformação no interior da luta de classes. É por isso que a reflexão só adquire sentido quando elevada à práxis social humana. Essa metodologia, ou forma de escolha e utilização das categorias de análise, é concebida no interior de uma teoria geral da realidade, expressa na *filosofia da práxis*⁴². Já a *contradição*, é um elemento basilar de uma metodologia dialética e é o próprio motor interno do desenvolvimento da realidade social e histórica. Enquanto a *totalidade* conecta o

⁴¹ Fundo Público de um país reúne os recursos financeiros colocados à disposição dos seus dirigentes – Poderes Executivo e Legislativo – para implementar políticas públicas. Os recursos financeiros constituintes do Fundo, além de financiar todas as atividades da burocracia do Estado, podem dirigir-se a duas vertentes: social e econômica. Na vertente social, os recursos são dirigidos para programas relacionados à educação, à saúde, à assistência social, ao salário-desemprego, etc. Na vertente econômica, convertem-se em subsídios à agricultura, à instalação de fábricas, a juros subsidiados, à renúncia fiscal, “salvamento” de bancos e outros.

⁴² Gramsci (2004), Vasquez (2001).

processo particular com outros aspectos e coordena com uma síntese cada vez mais ampla, a *mediação* revela-se nas relações, sejam educativas ou políticas e a *reprodução*, por sua vez, revela a cultura de acumulação do próprio capitalismo, que busca a *hegemonia*, seja pelo consenso ou pelas ideias liberais que penetram na subjetividade dos indivíduos e convertem-se em forças materiais.

Os fundos públicos (OLIVEIRA, 1991, 1996, 1998; DAVIES, 1999, 2000, 2001; ARELARO, 2005; PINTO, 2000; CHAÚÍ, 1999^a e 1999b; AMARAL, 2003), o financiamento e o orçamento da educação são reveladores das prioridades a que o capital induz o Estado na implementação das políticas públicas, especialmente as de educação, que permitem, por meio de pesquisas, interpretarmos a natureza, a finalidade e as prioridades estabelecidas pelas elites dirigentes. Segundo Dias Sobrinho (2002), o financiamento é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas, que por vezes determinam o próprio conteúdo das reformas dada sua força e determinação.

Já o referencial metodológico desta tese, está baseado em pesquisa bibliográfica e documental, de cunho qualitativo e quantitativo, tomando o PROEP e o PROJOVEM como “estudos de caso”, para, posteriormente, a partir da riqueza dos dados descritivos, desenvolvermos um campo de investigação aberto e flexível, amplo e contextualizado. Enquanto estudo qualitativo, visa à descoberta de novos elementos, ou seja, à “interpretação em contexto, a retratar a realidade de forma completa e profunda, utilizando uma variedade de fontes de informação para realizar as generalizações naturais, explicitar as contradições e conflitos sociais e utilizar uma linguagem acessível” (LÜDKE & ANDRÉ, 1986, p. 19). Para a investigação do Projovem Urbano, realizamos também uma pesquisa de campo com jovens participantes do programa na cidade de Novo Hamburgo, RS.

O Estudo de Caso é um tipo de pesquisa que facilita, no entendimento de vários estudiosos de metodologia, a investigação de programas e políticas governamentais, pois possui algumas características típicas e fundamentais para tais incursões, como: sempre visa à descoberta e à construção de conhecimento novo; busca retratar as multiplicidades de dimensões presentes e suas inter-relações com o todo; utiliza fontes variadas em tempos diversos; revela uma experiência particular, mas que permite fazer “generalizações naturalísticas” para outros casos; permite as contradições de um caso social e diferentes pontos de vista sobre o

mesmo tema e, ainda, utiliza uma forma de linguagem mais acessível que outros relatórios de pesquisa.

Nessa perspectiva, pressupomos que o PROEP e o PROJOVEM são dois programas que permitem realizar as inter-relações com os demais programas de educação profissional existentes no país, com as variadas formas de financiamento, com as reflexões em torno dos fundos públicos da área educacional, as quais permitirão sínteses importantes para a compreensão dos impactos e da efetividade dos programas pesquisados no contexto brasileiro, estruturado sob o sistema capitalista periférico e dependente.

A investigação do PROEP está baseada na análise documental e bibliográfica⁴³ disponível, desde as propostas iniciais de negociação, em 2005, quando o governo brasileiro apresentou o pedido de empréstimo ao BID, através do MEC, que resultou no Contrato 1052/97, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com seus respectivos Sub-programas A e B, expressos em Anexos do mesmo Contrato. No transcorrer de doze anos (1997-2010), desde o começo do Programa, foram emitidos vários relatórios nos governos FHC e Lula, da SETEC para o BID, do TCU, do FNDE e realizadas diversas reuniões entre as partes, encontros ampliados e um *Seminário de Avaliação de Encerramento* em outubro de out/2009. O banco emitiu o seu *Relatório de Término de Projeto – PCR 0247*, o qual conseguimos acessar e analisar na presente pesquisa.

Outra fonte importante na investigação do programa nacional de expansão da educação profissional são os Projetos Escolares (PECs), apresentados ao MEC, avaliados, alguns recomendados, mais de 300 convênios assinados só no governo FHC, mas mais de uma centena cancelados no primeiro ano do governo Lula. Esses PECs foram enquadrados em três segmentos distintos: o *segmento comunitário*, composto pelas escolas, universidades, fundações, associações e ONGs privadas, entre elas incluídos os municípios interessados; o *segmento das redes estaduais*, em que os 27 estados da federação e o Distrito Federal deveriam apresentar seu Plano Estadual e Distrital para posterior análise de seus PECs; e o *segmento da*

⁴³ “Os dados para os estudos de caso podem se basear em muitas fontes de evidências. Discutem-se seis fontes importantes e distintas: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participativa e artefatos físicos” (YIN, 2005, p. 109 - 110).

rede federal de educação técnica e tecnológica, mantida pelo próprio MEC, mas que deveria aderir à reforma e reestruturar-se para receber tais investimentos.

Na transição do governo FHC para o Governo Lula, a gerência do PROEP, na época no âmbito da SEMTEC/MEC, divulgou balanço informando que no governo do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza haviam sido assinados 336 Projetos Escolares (PECs), nos três segmentos. Em 2003, o então Ministro Cristóvam Buarque cancelou 102 PECs por falta de previsão orçamentária, dos quais, posteriormente, já quando o Ministro da Educação era Tarso Genro, foram retomados aproximadamente 30 Projetos Escolas (PECs/PROEP)⁴⁴, cujos relatórios compõem a documentação utilizada neste estudo.

Dependendo da época e do governo, é natural que hajam algumas informações diferenciadas, pois nem todos os convênios assinados até 2002 foram publicados nem se efetivaram mediante contato. Na pesquisa, foram verificados esses relatórios e confrontados com a execução dos Centros Profissionais de Educação Profissional (CP) por meio de efetivo desembolso e pagamentos. Outrossim, buscamos verificar se os objetivos gerais e específicos do Programa, contratados com os segmentos, realizaram-se, especialmente a expansão das vagas e a contrapartida de 50% de gratuidade das vagas ofertadas nestes CP com sua integralização.

Já em relação ao PROJOVEM, foi investigado o *Projovem Urbano*, na cidade de Novo Hamburgo, durante os anos de 2009 e 2010/01. Além dos documentos do PROJOVEM nacional, legislação e manuais do Programa, agregamos uma pesquisa de campo mediante entrevista com 51 (cinquenta e um) jovens participantes do programa e 05 (cinco) gestores diretamente responsáveis pela sua coordenação e execução, totalizando, assim, 56 entrevistas, as quais, mais adiante, detalharemos.

Todo esse processo de pesquisa documental e bibliográfica, pesquisa de campo, análise e interpretação foi fundamentado e confrontado sob uma postura investigativa dialética (KOSIK, 2002), amparada no materialismo histórico (MARX, 2003; GRAMSCI, 2004) e comprometido com uma perspectiva crítica e transformadora da sociedade e da educação profissional, tendo o financiamento como tema revelador e eixo condutor da investigação. Dessa forma, procuramos

⁴⁴ No dia 29 de Julho de 2005, último dia do Ministro Tarso Genro no MEC, foram reativados aproximadamente 30 convênios do PROEP, abrangendo o segmento comunitário, o segmento estadual e o segmento da rede federal, destinando-se aproximadamente R\$ 55 milhões para novos Projetos Escolares.

situar o financiamento da educação profissional e tecnológica na totalidade socioeconômica do sistema capitalista, explorando as contradições entre a lógica do fundo público, mediante o Estado – agente mediador – e a apropriação privada dos recursos e dos seus respectivos resultados.

3.2 PROGRAMA NACIONAL DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (PROEP)

Com base no referencial teórico e metodológico, sucintamente referido anteriormente, passaremos à apresentação dos programas investigados. O PROEP será abordado em três dimensões: sua origem e contexto; seu desenvolvimento nos governos FHC e Lula e principais resultados revelados pelos órgãos e instâncias envolvidos na coordenação e execução.

3.2.1 Contexto e Gênese do Projeto

O Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP foi concebido no bojo da institucionalização das novas bases legais da educação brasileira advindas da Constituição Federal de 1988, em particular, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN⁴⁵ e, em seguida, da separação da parte acadêmica do ensino médio do ensino técnico⁴⁶. O MEC, naquele momento, definiu o mecanismo de implementação da reforma nas escolas sob a sua responsabilidade⁴⁷ e limitou a expansão de novas unidades sob a gestão do Governo Federal⁴⁸. As bases operacionais para a educação profissional em nível nacional foram definidas pelo CNE⁴⁹ e, posteriormente, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação

⁴⁵ Lei 9.394 de 20/12/2006, particularmente os artigos 39 a 42 da referida lei inscreveram a educação profissional no marco legal da educação brasileira, anteriormente tratada em legislação correlata.

⁴⁶ Decreto 2.208, de 17/04/1997.

⁴⁷ Portaria do MEC Nº 646/97, de 14/05/1997.

⁴⁸ Lei N.º 9.649, de 27/05/1998, artigo 47, que modificou o artigo 3º da Lei N.º 8.948, de 08/12/1994, que dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica

⁴⁹ Parecer do CNE/CEB Nº 17/97, de 03/12/1997.

Profissional de Nível Técnico⁵⁰ fecharam a etapa de implementação da nova política de educação profissional sob o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC. O financiamento negociado com o BID foi um importante indutor da nova concepção de educação profissional desenvolvida a partir de 2007.

A execução efetiva do Programa começou em 1997, com a assinatura do Contrato de Empréstimo Nº 1.052/OC-BR, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que expressa o objetivo: “Criar um sistema eficaz de Educação Profissional separado do ensino médio, que habilite os jovens para o mundo do trabalho, mediante cursos pós-secudários, não universitários, cursos livres de nível básico, com o propósito de obter uma força de trabalho no Brasil melhor capacitada” (Anexo SubPrograma A).

O Contrato de empréstimo com o BID foi estruturado em torno de dois componentes denominados SubPrograma A e SubPrograma B. Consta no Subprograma A: a implementação das Políticas Globais, proporcionando ao MEC, os instrumentos e mecanismos necessários para apoiar a Reforma da Educação Profissional nos estados, municípios e escolas profissionais (federais, estaduais e do segmento comunitário) e sensibilizar e informar a opinião pública sobre os objetivos e o desenvolvimento da reforma. Já o Subprograma B, contém: Estruturação de Planos Estaduais (PEPs) e Projetos Escolares (PECs), mediante, inclusive, ajuda financeira aos Estados e consultoria às Escolas para orientar as propostas – denominadas “Cartas Consulta” –, que seriam submetidas a posterior análise da gerência do Programa.

Nessa perspectiva, o PROEP, amparado pela legislação vigente, focava sua atuação tendo por parâmetro: a) efetiva separação entre os cursos técnico-profissionais e os acadêmicos regulares de educação média, permitindo ampliar a oferta de cursos técnicos e redefinir o perfil da demanda desses cursos para os segmentos da população de renda mais baixa, com idade mais elevada, com maior participação no mercado de trabalho e com perfil social e econômico condizente com a profissionalização futura e o uso dos conhecimentos adquiridos; b) o crescimento de projetos apresentados e aprovados no segmento comunitário, em que os mecanismos de sustentação financeira provém não do orçamento da União e dos Estados, mas da sociedade civil, de parcerias com empresas e sindicatos. Nesse

⁵⁰ Parecer CNE/CEB Nº 16/99, de 05/10/1999

segmento, inclui-se o Sistema “S”, um sistema paraestatal que recebe recursos públicos e privados e é responsável pela formação profissional desde a década de 1940, mas que é administrado pelas confederações patronais; c) a apresentação, por parte de todos os estados, dos Planos de Educação Profissional (PEPs) e da aprovação e assinatura de convênios com o PROEP para a implantação desses Planos; d) o melhor uso dos recursos do Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE como consequência da oferta de cursos básicos pelas escolas técnicas federais, estaduais e do segmento comunitário, apoiados pelo PROEP, permitindo que esses recursos pudessem ser utilizados de forma a dar sustentabilidade aos projetos financiados; e) a criação de uma eficiente estrutura de acompanhamento, gestão e assistência técnica aos projetos no âmbito do MEC e nos estados.

Já entre seus objetivos específicos, destacavam-se: a) o fortalecimento, no Órgão Executor e nas secretarias estaduais responsáveis pela educação profissional, das funções de regular, apoiar, acompanhar e avaliar o desempenho do sistema, assim como de informar ao público sobre o referido desempenho; b) criação, com base nas escolas técnicas federais, estaduais e municipais já existentes e mediante a construção de novas unidades, de uma rede de aproximadamente 250 Centros de Educação Profissional (CP); c) utilização de pesquisas de demanda e de estudos de tendências do mercado de trabalho para a determinação dos cursos que deveriam ser oferecidos; d) oferta curricular com organização modular de acordo com os requisitos de capacidade ocupacional para cada profissão; e) promoção de colaboração entre as instituições de formação profissional, instituições públicas, empresas e sindicatos, para compartilhar experiências inovadoras, desenvolver e implementar políticas integradas e apoiar a gestão e o financiamento dos CP, através de associação ou outras formas de apoio mútuo; f) incentivo à autonomia e ao melhor desempenho dos centros educativos, através de: (I) financiamento e participação na sua gestão por parte da comunidade; (II) implantação progressiva de sistemas de financiamento na forma de capitação, quando se tratasse de recursos públicos; e (III) acesso público à informação referente ao desempenho e efetividade dos CP; g) criação de sistemas de certificação de competências que contribuíssem para o melhor funcionamento do mercado de trabalho, facilitando uma relação flexível do trabalhador com o sistema educativo; h) atendimento da demanda para a qualificação e requalificação dos

trabalhadores por intermédio da compra de cursos de entidades públicas e privadas, especialmente as financiadas pelo Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR); i) incentivo à transformação das escolas federais financiadas com recursos do Programa em escolas que atendessem aos objetivos do ensino profissional, reduzindo, gradualmente, as matrículas no ensino médio regular; g) garantia de que a aumento de estabelecimentos de educação profissional dar-se-ia por meio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, isoladamente ou em associação com o setor privado, ou por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, isoladamente ou em associação com tal setor público; j) estímulo à adoção de formas flexíveis de contratação de pessoal com base na legislação vigente.

Para financiar essa proposta de “nova educação profissional” gestada pelo governo FHC, tendo à frente do MEC o Ministro Paulo Renato de Souza e, no BID, como consultor, Claudio de Moura Castro, foi negociado e criado um fundo constituído de 500 milhões de dólares, sendo que U\$ 250 milhões provenientes de um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e U\$ 250 milhões do Tesouro Nacional (MEC e MTE/FAT). Para sua viabilização, o MEC/SEMTEC e o MTE/FAT tentaram estabelecer uma cooperação maior entre si, a fim de viabilizar a contrapartida dos recursos do governo brasileiro, pois estes seriam 50% provenientes do Tesouro Nacional e 50% do FAT. Essa relação tinha, também, como razão importante, o Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, coordenado pelo MTE, cuja meta era atender anualmente, a partir do ano de 2000, 20% da População Economicamente Ativa – PEA, através de cursos de curta duração, os chamados cursos básicos. Entretanto, essa articulação entre os dois Ministérios nunca chegou a ser efetivada, nem durante o governo FHC e nem no governo Lula, tanto que, como veremos quando dos resultados, o desembolso do FAT não ocorreu como previsto.

O montante de U\$ 500 milhões do fundo foi assim programado e distribuído no PROEP: U\$ 25 milhões foram destinados para a “Administração” do Projeto; U\$ 39 milhões para SubPrograma A; U\$ 433,5, para o SubPrograma B e U\$ 2.5 milhões, para a sua Supervisão. Esses valores, nos 11 anos de execução do Programa, entre renegociações e prorrogações, sofreram alterações, tanto de programas como de cotação e distribuição orçamentária.

A implementação do Programa perpassou, assim podemos dizer, quatro gestões do governo brasileiro. A primeira ocorreu durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998), que desenvolveu e deu início ao Projeto; a segunda gestão (1999-2002) foi marcada pela implementação do Programa; a terceira, a partir do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2006), foi marcada, inicialmente, pela interrupção do Programa e, posteriormente, pela sua retomada, em meados de 2005, já no final do seu primeiro mandato; e a quarta e última fase, já no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), encaminhou a sua finalização. Assim sendo, as etapas de “execução do PROEP podem ser definidas em quatro momentos: I) o desenho e a concepção no primeiro governo de FHC; II) a execução do programa com a assinatura da quase totalidade dos convênios durante o segundo governo de FHC; III) a transição para o governo Lula e IV) a execução durante o governo LULA” (PCR, 2010, p. 8).

3.2.2 Desenvolvimento do PROEP

Se o primeiro mandato do governo FHC foi marcado pela negociação com o BID, tentativa de estabelecer cooperação entre MEC/SETEC e MTE/FAT, articulações entre PROEP e PLANFOR, novas regulamentações, discussões sobre o novo modelo de educação profissional e discussão com os estados para a construção dos Planos Estaduais de Educação Profissional (PEPs), foi no segundo mandato que a execução desenvolveu-se e consolidou-se a implantação da reforma da educação profissional, tendo o PROEP como programa indutor e financiador da reforma, sob o habitual pretexto da política brasileira: o mecanismo da adesão, adesão esta forçada, pois se não aderisse não receberia recursos.

Durante as duas fases do governo FHC, as informações davam conta de que, no período entre 1997 a 2002 o PROEP, recebera 950 “cartas consultas”, de todas as unidades da federação, somente do segmento comunitário, das quais 132 foram aprovadas e 93 resultaram em convênios. O total de convênios firmados até dezembro de 2002 e voltados para projetos escolares foi de 261, ou seja, 86% de todos os convênios firmados para projetos escolares ao longo do Programa, que totalizaram 302, aconteceram no governo FHC, sendo que 27 financiaram a

elaboração de PEPs e 275 financiaram projetos escolares - 14 escolas celebraram mais de um convênio. No governo Lula, nos anos de 2005 e 2006, foram celebrados 41 convênios. Cabe destacarmos, ainda, que além desses convênios voltados para a finalidade principal do Programa, construção ou reforma de escolas, foram firmados 33 convênios de pré-investimento, ou seja, para elaboração de projetos escolares. Durante todo o período, o PROEP celebrou 343 convênios.

No segundo mandato de FHC, que iniciou em 1999, foram assinados a maioria dos convênios do PROEP, 72%. No primeiro mandato, haviam sido assinados 44 convênios; no segundo, 217 e no governo LULA, 41 convênios, sendo que 8 referem-se a complementos de convênios anteriormente assinados pelo governo FHC. Em 12/05/2000, o Projeto teve suas metas modificadas, por conta da desvalorização do real frente ao dólar. Houve, então, um reposicionamento das metas previstas de 200 para 280 CEPs e de 300 para 400 mil alunos. Na primeira prorrogação, no governo LULA, em 2003, as metas foram ampliadas para 400 CPs⁵¹ e o número de alunos subiu para 500 mil.

A transição do governo FHC para o governo LULA foi marcada pela redução dos recursos do FAT, que alocou apenas R\$ 20 milhões dos R\$ 50 milhões aprovados no Orçamento; o fluxo irregular na liberação dos recursos financeiros do MEC e do BID também impactaram essa restrição, uma vez que apenas R\$ 74 milhões, ante os R\$ 162 milhões (R\$ 82,6 milhões aprovados no Orçamento de 2002 e R\$ 79,4 milhões inscritos em Restos a Pagar de 2001), foram alocados. Essa restrição também teve impactos no primeiro orçamento do governo Lula, em 2003, e resultou no cancelamento de 104 convênios firmados em 2002.

No primeiro mandato de LULA, o simples ingresso da nova equipe gestora gerou alteração no ritmo de execução do Programa, além disso, o Ministério da Educação teve três titulares: Ministros Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. A SEMTEC também foi dividida, gerando a SETEC, responsável pela

⁵¹ Retomando uma pequena historização, a título de elucidação, o que efetivamente ocorreu foi que, do contrato original, que previa 250 CP, deram-se várias renegociações entre MEC e BID, inicialmente motivadas pelas desvalorização do Real frente ao Dólar. Na primeira negociação, passou de 250 CPs para 280 CPs e, em outra negociação, para 400 CP. A previsão de matrículas também aumentou de 300 para 400 mil na primeira situação e, depois, com 400 CPs, subiu para 500 mil vagas. Coincidência ou não, o PROPE previa 500 mil de expansão na EP e a atual Expansão da Rede Federal também prevê 500 mil novas vagas. Cabe lembrarmos que muitos CP foram federalizados e são os mesmos nos dois programas. Em síntese, se somássemos 500 mil vagas de um e de outro, teríamos mais um milhão de alunos novos na educação profissional entre 1997-2010, algo muito distante da realidade.

coordenação da política de educação profissional, e a SEB passou a coordenar a política de educação básica. Essas mudanças geraram estruturação de novas equipes, o que afetou, inclusive, a separação dos SubProgramas, ficando o SubPrograma A com o MEC e o SubPrograma B a cargo de uma autarquia, o FNDE, gerando atrasos de mais de 12 meses devido à migração dos convênios do ministério para uma das suas autarquias.

Segundo *Relatório de Término de Projeto* - PCR 0247, no intervalo da primeira para a segunda prorrogação do contrato com o BID,

[...] ocorreu a primeira redução dos valores, em 19/10/2004, de US\$ 100 milhões (50% BID/MEC), fruto da Revisão de Carteira de Empréstimos Externos coordenada pela SEAIN/MP, e em 2005, após avaliação conjunta com o Banco, o MEC optou por solicitar nova extensão de prazo de desembolso, por mais 12 meses, concedida parcialmente pela COFIEEX, passando de 24/05/2006 para 22/12/2006 e o prazo de desembolso de 24/11/2006 para 31/05/2007. A recomendação também determinou o cancelamento de US\$ 88 milhões (50% BID/MEC). Em 2007 foi solicitada nova prorrogação, passando o prazo de desembolso de 31/05/2007 para 30/11/2007. Novamente em 2007, para viabilizar a primeira avaliação externa do Programa nova prorrogação foi solicitada e o prazo foi estendido para 24/11/2008, porém, a avaliação não foi realizada. As mudanças na gestão do programa não cessaram com a transferência ao FNDE e durante o período que lá esteve, três diretores se sucederam na condução do programa até seu último desembolso em 17/12/2008. A mudança constante dos dirigentes, das estruturas de execução, uma equipe de pessoal altamente instável e a mudança do marco legal foram os principais ingredientes pela extensão no dobro do prazo previsto para a execução do PROEP (2010, p. 10-11).

Gradativamente, o PROEP foi sofrendo as mudanças típicas de troca de Governo, efeito da cultura “política do zig-zag”. A primeira delas foi a suspensão, em janeiro de 2003, de 104 convênios firmados no final do governo FHC, sob a alegação de não existirem recursos para a sua execução. Transcorridos 24 meses, 34 projetos foram retomados, sendo que dois, posteriormente, foram transferidos para o segmento federal. Devido a mudanças nas Diretrizes da LDO, decorrência da Lei Nº 10.707, de 30/07/2003, a transferência de recursos da União para organizações da sociedade civil deveria observar: “declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária nos últimos 3 anos, emitida no exercício de 2004 por 3 (três) autoridades locais, e comprovante de regularidade do mandato de sua diretoria”. Vários projetos do segmento comunitário firmados com o PROEP, à época, não tinham essa condição. Nos anos de 2006 a 2008, 25 projetos do segmento comunitário foram transferidos: 23 para o segmento federal e 2 para o

segmento estadual. Aí reside uma das causas legais para a federalização dos projetos do PROEP.

O Governo foi realizando outras modificações e introduzindo projetos novos no PROEP. Começou com o “Projeto Escola de Fábrica”, que visava à promoção da qualificação profissional de jovens entre 16 e 24 anos em condições de vulnerabilidade social, baseado na experiência da Fundação IOSHPE: Projeto Formare. Posteriormente, as atividades desse Projeto passaram a fazer parte do ProJovem Trabalhador, cuja gestão está sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. O Programa foi incluído conforme entendimentos da Missão de Administração do Banco de 2004 (29/11 a 03/12) e novamente na Missão de Administração de 2005 (8 a 12/08). A inclusão visou beneficiar 43.080 alunos a um custo de R\$ 30,719 milhões⁵².

Enquanto o PROEP se desenvolvia, entre modificações e repactuações, o governo LULA colocava em ação na educação profissional, pelo menos, mais duas ações que deram visibilidade a essa modalidade: a) a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (IFETs), que transformou 31 centros federais de educação tecnológica (Cefets), 75 unidades descentralizadas de ensino (Uneds), 39 escolas agrotécnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. São 38 institutos federais presentes em todos os estados, oferecendo ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas; e b) a ampliação dos recursos do orçamento e a sua expansão atual. O orçamento da Rede que era da ordem de R\$ 1,2 bilhão, em 2003, passou para R\$ 2,3 bilhões, em 2009, o equivalente a 5,7% do orçamento do MEC, que é de R\$ 41 bilhões.

Enfim, transcorridos quase 12 anos, o PROEP foi encerrado neste ano (2010). Os relatórios estão finalizados, mas ainda não tornados públicos oficialmente pelo BID. O Governo Lula, que chegou a cogitar e iniciar tratativas para um PROEP2, desistiu da idéia, por entendimento da equipe econômica do Governo, que preferiu alocar mais recursos da União a contrair empréstimo internacional. A recente desvinculação da DRU e o fundo social, oriundos do pré-sal, constituem-se

⁵² DIEESE (2007). Anuário da Qualificação Social e Profissional. Em 2005, foram repassados R\$ 299.100,00, em 2006, R\$ 7.534.200,00, em 2007, R\$ 14.105.550,00 e, em 2008, R\$ 8.779.800,00 para as empresas que participaram das ações.

em outras possibilidades de ampliação de investimentos na educação e qualificação profissional, desde que os futuros gestores dêem continuidade a essas alternativas.

3.2.3 Resultados do PROEP

Alguns resultados, permeados de juízos valorativos e apontamentos de impactos, têm por base relatórios de avaliação do PROEP, realizados pelo MEC/SETEC, MEC/FNDE, BID e IPEA, apresentados no *Seminário de Encerramento do Programa*, de 05 a 06 de outubro de 2009, em Brasília, na Sede da Representação do BID Brasil⁵³. De forma complementar, também tivemos acesso ao relatório do BID, intitulado *Relatório de Término de Projeto – PCR 0247*, entre outros documentos e publicações, como: relatórios gerenciais da SETEC/MEC, relatórios do TCU, Censos da Educação realizados pelo INEP/MEC, dados do IBGE/Pnad 2007 e estudos do IPEA.

No Seminário supramencionado, o vice-representante do BID no Brasil, Jorge Luis Lestani, apresentou os resultados da implementação do PROEP no Brasil, tomando como indicadores os macro-objetivos do Programa. Inicialmente, apresentou um quadro síntese do custo global do Projeto e os respectivos montantes dos recursos previstos no contrato *original, atual* (após as renegociações), a *execução e a variação* entre o previsto e o efetivamente realizado, conforme tabela que segue.

⁵³ Participamos de todo o Seminário na qualidade de pesquisador convidado e debatedor em um dos painéis, recebendo, do FNDE, todo o relatório e apresentações do respectivo evento.

Tabela 7 - Custos do Projeto (em milhões USD)

<i>Itens</i>	<i>Original (1)</i>	<i>Atual (2)</i>	<i>Execução (3)</i>	<i>Varição (3/2) %</i>
Administração	25,0	25,0	25,0	0
SUB A	39,0	24,8	28,3	14
SUB B	433,5	260,2	269,9	4
Supervisão	2,5	1,9	1,9	0
Total	500,0	312,0	325,1	4

Fonte: Financiamento 50% BID, 50% Contraparte - Cancelamento de USD 188M (1) – (2)

Quanto ao objetivo *Sistema Eficaz e Moderno de Educação Profissional Estabelecido*, cuja previsão consistia em 400 CEPs e 500 mil vagas, relatou que foram alcançados 261 CEPs (132 novos), sendo 99 comunitários, 100 estaduais e 62 federais. Quanto às vagas, seu relatório restringiu-se a registrar: “sem previsão”. Já a meta de 250 mil concluintes no ensino técnico, teria sido parcialmente atingida, visto que 244 mil novos concluintes haviam sido constatados no Censo Escolar de 2005. Os demais indicadores, conforme o quadro a seguir, não foram alcançados, na sua grande maioria.

Tabela 8 - Síntese dos indicadores previstos e atingidos pelo PROEP

INDICADORES	PREVISTOS	ALCANÇADOS
a) Objetivos de Desenvolvimento: Sistema Eficaz e Moderno de Educação Profissional Estabelecido	400 CEPs – 500 mil vagas	Vagas sem precisão 261 CEPs (132 novos);, 99 comunitários, 100 estaduais e 62 federais
	250 mil concluintes ensino técnico	244 mil (Censo Escolar, 2005)
	1 milhão cursos básicos	Sem precisão
	MEC possui funções de normatização reconhecidas	MEC dispõe de capacidade reconhecida e exercida pela SETEC.
		Marco legal e diretrizes curriculares
Orientações para cursos técnicos e tecnológicos		
	Processo de reconhecimento e avaliações de cursos	
b) Produtos: Sub A: Implementação das Políticas Globais para a Educação Profissional	MEC organizado para assumir funções normativas	Sim
	Sistema de Informação de EP em funcionamento - SIEP	Não (SISTEC 2009)
	Diretrizes Circulares Nacionais disseminadas	Sim
	Estudo de demanda nacional	Sim, mas sem continuidade
	Metodologias (de estudo de mercado, desenvolvimento curricular, acompanhamento de egressos) e modelos de gestão	Não
	Marco legal dos CEP federais reformado, estabelecendo autonomia de gestão orçamentária e de recursos humanos	Não
	Sistema de financiamento dos CEP federais incluindo captação de recursos	
c) Produtos: Sub A: Implementação das Políticas Globais para a Educação Profissional (cont.)	Diretores e professores atualizados em aspectos técnico-pedagógico através de cursos de curta duração: 30 a 60h	Não. Sem sistema de acompanhamento estabelecido
	Professores atualizados nos aspectos técnico-pedagógicos através de cursos de 80h	
	Diretores e Técnicos capacitados em gestão institucional	Não
	Estados com PEM (Planos de Educação Média) realizados	Sim
	Experiência piloto de Sistema de Certificação de Competência avaliado	Não
d) Produtos: Sub B: Planos Estaduais e Projetos Escolares	Estados com órgãos normativos e Gestores da EP (27)	Sim
	CEPs implantados de acordo com os projetos financiados (400)	Não (261)
	Alunos anuais em cursos técnicos novos	N/d pela inexistência de sistema de informação
	Concluintes anuais de cursos técnicos novos	
	Concluintes anuais em cursos básicos e livres	

Fonte: Relatório BID apresentado Seminário outubro 2009

Outro objetivo importante do PROEP era criar um *Sistema eficaz e moderno de Educação Profissional estabelecido*. Se observamos os resultados que seguem, percebemos que os investimentos do Programa nas redes federal e estadual significaram um incremento, mediante reformas nas escolas existentes, enquanto no segmento comunitário, 62% dos investimentos foram para novos CPs, justamente o segmento que, posteriormente, teve várias unidades federalizadas e algumas estadualizadas. Revelamos, aqui, no nosso entendimento, um dos maiores equívocos do PROEP, tanto enquanto objetivo como conceitual, qual seja, a priorização de investimento em escolas novas comunitárias em detrimento das públicas, ocasionando uma forte descontinuidade dessas unidades, exceto poucas que foram reformadas e ampliadas, mas que já estavam operando com alguma solidez.

Tabela 9 - Gráfico sintético complementar

SEGMENTO	REFORMAS	NOVAS	EQUIPAMENTOS
Federal	75%	13%	12%
Estadual	45%	51%	4%
Comunitário	28%	62%	10%

Fonte: Relatório BID apresentado Seminário outubro 2009

A SETEC/MEC, secretaria responsável pelo Programa, tentou, no Seminário de Avaliação de Encerramento do Programa, através do Diretor de Articulação e Projetos Especiais, Prof. Gleisson Rubin, demonstrar os efeitos positivos da federalização destes Centros de Educação Profissional (CPEs) que pertenciam ao segmento comunitário, numa tentativa de justificar a adoção dessa nova estratégia de gestão. Foi demonstrado que, a partir da federalização, esses CPEs aumentaram, em todas as unidades e regiões do país, o número de alunos. Os dados nacionais, a seguir, sintetizam esse crescimento, tomando como parâmetros de comparação os de 2007 a 2009 com os dos anos anteriores. O principal problema do segmento comunitário, além do custeio, foi cumprir as metas de expansão e gratuidade de 50% das vagas, prevista nos convênios firmados.

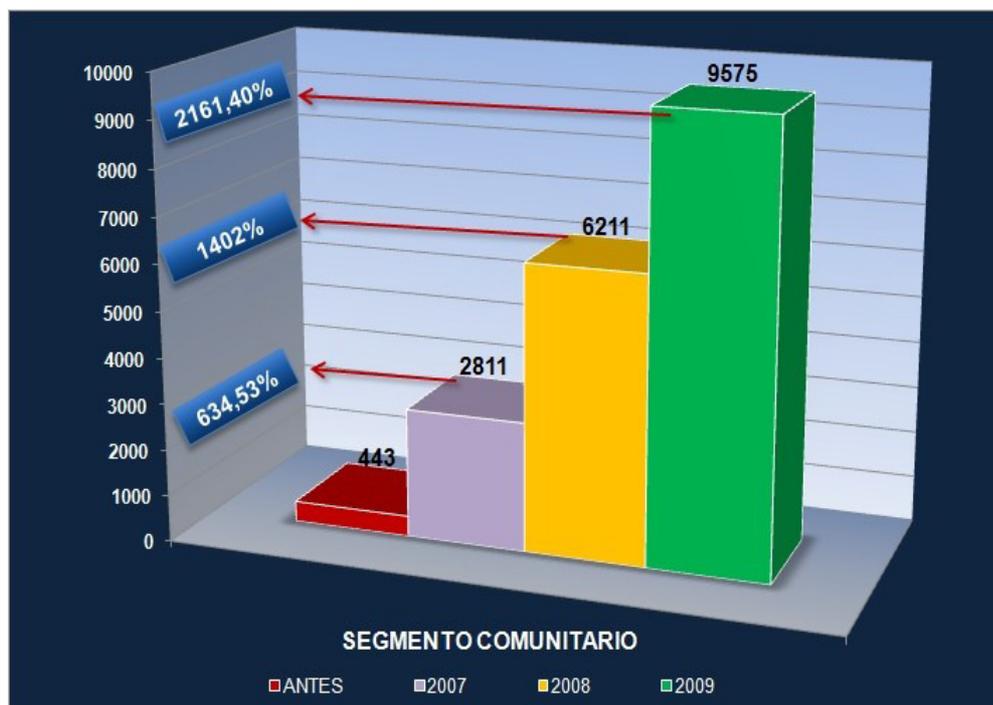


Gráfico 6 - Ampliação das vagas – segmento comunitário
Antes e depois da federalização
Fonte: SETEC/MEC Diretoria de Articulação e Projetos Especiais

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE , por meio de sua Diretora de Programas e Projetos Especiais, Prof.^a Renilda Peres, no painel “Análise da Execução do PROEP”, socializou que a execução financeira do Programa encerrou-se em dezembro de 2008. A professora buscou demonstrar, também, que enquanto o desembolso do Programa, até 2004, fora de R\$ 394 milhões, entre 2005 e 2008, quando esteve no gerenciamento do FNDE, foi de R\$ 221 milhões, propagando uma avaliação de eficiência executiva do órgão que representava. Informou, ainda, que foram financiados pelo Programa 27 Planos Estaduais de Educação Profissional (PEPs), com foco no desenvolvimento do planejamento educacional do Estado e fortalecimento institucional dos órgãos gestores da educação profissional e, 261 Projetos Escolares (PECs), abrangendo: construção, ampliação ou reforma de escolas; aquisição de equipamentos e material didático; e capacitação de professores e profissionais. As tabelas seguintes demonstram os investimentos totais, por segmento e região.

Tabela 10 - Investimento por segmento

Segmento	Número de Convênios	Total Conveniado	Total transferido
Comunitário	102	257.106.602,48	241.363.449,46
Estadual	129	230.664.712,33	222.751.901,23
Federal	71	158.127.628,09	151.464.403,00
Totais	302	645.898.942,90	615.579.753,69

Fonte: FNDE/MEC – outubro 2009

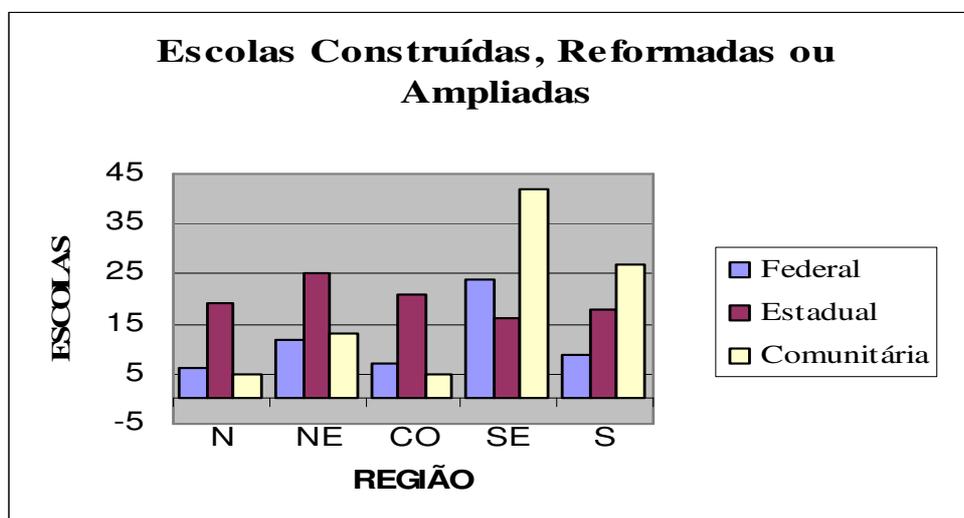


Gráfico 7 - Escolas Construídas, Reformadas ou Ampliadas
Fonte: FNDE/MEC – outubro 2009

A representante do FNDE destacou também alguns fatores que teriam dificultado a execução do programa, como: processo de licitação mal instruído ou irregular; execução da obra com alterações no projeto sem aprovação prévia do FNDE; falhas na fiscalização da obra e consequentes problemas nos pagamentos e na aceitação da obra; incorreções ou ausência de execução de ações do projeto pedagógico; aquisição de equipamentos diferentes do especificado ou incompleta; execução muito longa, com trocas frequentes de equipes técnicas do PROEP e dos Convenientes; e descontinuidade no aporte de recursos em 2003/2004.

Por fim, relatou, como principal resultado do Programa, que, “apesar das dificuldades encontradas, a expansão da rede de ensino técnico e profissional vai se

realizando, à medida em que as federalizações vão acontecendo e aumentando o número de escolas em pleno funcionamento, que vai se aproximando do total de projetos financiados”. Tal conclusão, no que pese a própria imprecisão da nomenclatura utilizada pelo próprio PROEP, introduzida pela reforma, carece de um mínimo de crítica e retomada da proposta original do Programa, cuja finalidade maior não era CEPs federalizados nem públicos, mas escolas mantidas por fundações privadas e gerando receitas próprias, espécie de centros de negócios de educação profissional.

No painel “Possibilidades e desafios para uma avaliação do PROEP”, Ricardo Paes de Barros, do IPEA, discutiu questões metodológicas que devem ser consideradas na avaliação de impactos de programas e identificou a fragilidade devido à ausência de bases “antes-PROEP”, visto a carência de informações e estatísticas na educação profissional. Depois, retomou os dados da PNAD-2007, já utilizados nesta tese (capítulo 2) e apoiou-se nos censos para demonstrar que a EP possui uma relevância social destacada, tanto que: em alguns estados, como Paraná e Santa Catarina, 40% dos alunos provêm de famílias dentre a metade mais pobre do país; o acesso à educação técnica reduz substancialmente o risco do desemprego, em particular o risco de desemprego de longa duração entre jovens; em comparação à educação média regular, a educação técnica tem um impacto adicional sobre a renda dos trabalhadores de quase 15% e ter concluído a educação técnica reduz substancialmente o risco de pobreza. Quanto ao impacto do PROEP na educação profissional do Brasil, destacou: a evolução da oferta de vagas, distribuição espacial das vagas, distribuição por área do curso, participações dos governos federal e governos estaduais, bem como do setor privado.

O *Relatório de Término de Projeto – PCR 0247*, organizado por uma equipe de consultores, entre os quais há gestores, pesquisadores e professores, é um relatório do banco, rico em informações e detalhes, perfazendo uma historização de todo o processo de implantação e gestão do PROPE, com destaque para a análise dos objetivos do Programa, especialmente o propósito de expansão de vagas. Constam, neste relatório, importantes dados, entre eles, uma pesquisa com 98 Centros Profissionais, a qual anexaremos à presente tese.

De acordo com o relatório, de uma relação de 98 escolas pesquisadas, sendo 24 escolas novas e 74 instituições que já existiam antes do Programa, 12 ainda estavam em execução em junho de 2008, 09 tinham finalizado seus convênios em

abril de 2008, dentre elas 03 eram estaduais novas no Pará. Quanto à *expansão de cursos* previstos em seus projetos, observou-se que: 17% das escolas implementaram 100% dos cursos projetados nos PECs (17 escolas) ; 41% implementaram menos de 50% (40 escolas) e 8% das escolas não implantaram nenhum dos cursos previstos (08 escolas). A grande maioria das 98 escolas pesquisadas criaram cursos diferentes dos previstos nos PECs inicialmente, revelando atualização ou erros de planejamento na construção da proposta inicial.

Em relação às vagas de educação profissional, no que pese a carência de dados mais precisos e confiáveis, temos as seguintes constatações: o Censo de 1999 apurou 2.859.135 vagas em todos os níveis da educação profissional (básico, técnico e tecnológico) e as vagas informadas, a partir do PROEP, representariam um incremento 48% nos três segmentos (básico, técnico e tecnológico), ou seja, 1.360.186 vagas. Porém, o Censo escolar de 2007 apurou 769.533 matrículas nos cursos técnicos contra 744.690 em 2006 (Censo INEP/MEC). Dessa forma, conforme demonstra a síntese que segue, há uma oscilação na expansão e o incremento não pode ser atribuído ao PROPEP.

Tabela 11 - Evolução das Matrículas em Cursos Técnicos – Brasil – 2003 a 2008

Ano	Matrículas	Varição em relação ao período anterior
2003	589.383	-
2004	676.093	15%
2005	747.892	11%
2006	806.498	8%
2007	693.610	-14%
2008	795.459	14,68%

Fonte: Censos Escolares INEP/MEC, Dados agregados

Cabe, ainda, registrarmos que o Censo da Educação Profissional de 1999 foi por adesão e *on-line* no *site* do MEC, não dando segurança nem garantia de que todas as instituições que atuavam na educação profissional o preencheram e se o que responderam, efetivamente, correspondia à realidade, visto persistirem até hoje problemas no preenchimento desse tipo de censo. No que diz respeito à análise da expansão das vagas no período estudado (1996 – 2010), estão efetivamente *misturadas as vagas dos cursos básicos com as dos técnicos* e torna-se difícil separar o que é expansão do PROEP, do PLANFOR, da compulsoriedade de

gratuidade do Sistema “S” e, mesmo, das ações sociais das escolas nas suas comunidades.

O que podemos afirmar na educação profissional *básica* (Decreto 2.208/97) ou inicial e continuada (Decreto 5.154/2004) ou, ainda, *qualificação profissional* (segundo o PLANFOR) é que, no Censo de 1999, haveria 2.045.234 matrículas nesse nível da EP e que, segundo estimativas do IPEA, isso corresponde a 15% da PEA. Dados do suplemento da PNAD/2007 informam que 06 milhões de trabalhadores, de um total de 29,5 milhões, frequentaram cursos de qualificação profissional, sendo 80% deles de nível básico.

O relatório do banco destaca, ainda, um conjunto de *fatores críticos* na educação profissional, assim identificados: 1) A mudança de política e de concepção do Programa, visto que o governo FHC pautou sua proposta pela separação entre ensino médio e técnico enquanto o governo Lula tentou integrá-la; 2) falta de sustentabilidade da política ao nível dos Estados, seja pela sua prioridade legal, com a oferta do ensino médio, seja pela ausência de estruturas e equipes qualificadas na área da educação profissional, como, também, dificuldade de manutenção de rede de EP no âmbito dos estados; 3) Baixa oferta de serviços de educação profissional, ou seja, a oferta de vagas na educação profissional ainda está muito abaixo da demanda (Segundo um estudo recente do IPEA, apenas 11,4% da demanda potencial foi atendida em 2006. Além de insuficiente, o relatório classifica a oferta como “bastante concentrada e desigual”. Até 2005, apenas 17,2% dos municípios brasileiros contavam com cursos de educação técnica, sendo que 1/3 das matrículas estavam nas capitais); 4) falta de sustentabilidade dos Empreendimentos do Segmento Comunitário. A dificuldade de precisar a gratuidade de 50% das matrículas e de integrar essas escolas em um subsistema de educação profissional demonstra o abandono da maioria dos empreendimentos financiados pelo PROEP dentro da lógica inicialmente pensada pelo Programa.

Entre os *riscos potenciais* mais relevantes para a educação profissional, o mesmo relatório cita: a) estratégia baseada exclusivamente na oferta pública: o formato pretendido e estimulado pelo governo para a nova política de educação profissional depende do crescimento dos recursos públicos destinados à educação profissional e da perspectiva de continuidade das ações propostas; b) baixo estímulo à oferta de cursos técnicos: a criação dos Institutos Federais pode desestimular a oferta de cursos técnicos para aqueles de maior apelo, como os tecnólogos e,

particularmente, os bacharelados e a oferta de cursos de pós-graduação; c) inadequação do PDI: a contratação de um grande número de docentes para funções específicas pode provocar obsolescência e inadequação de algumas áreas em detrimento de outras, se não houver uma clara orientação dos Planos de Desenvolvimento Institucionais – PDI dessas escolas; d) problemas de articulação no interior do MEC e de outras áreas governamentais: dificuldade do Ministério da Educação para articular outras áreas Ministeriais que promovem a educação profissional.

O conjunto dessas avaliações, por diversos órgãos do MEC (SETEC, FNDE, Censos do INEP e relatórios gerencias), pesquisa IBGE/PNAD/2007, estudos no IPEA, bem como a avaliação do BID e de consultorias específicas, demonstram que o PROEP, gestado em 1995, quando iniciaram as primeiras tratativas de cooperação entre MEC/SETEC e MTE/FAT, as negociações entre MEC e BID, está sendo concluído somente agora em 2010. Nesse longo percurso, as alterações de Governo, de concepção, de gestores, de órgãos diretamente responsáveis pela execução, de incorporações de novas ações, ausência de dados confiáveis sobre vagas e matrículas derivadas do Programa revelam a complexidade e as relações meandrosas no PROEP.

Cabe, ainda, considerarmos que, enquanto gestor da educação profissional no RS entre 1999 e 2002 e como pesquisador e agente político nesse processo, conforme demonstramos na Dissertação de Mestrado, percebemos que a disputa de projetos já ocorria tanto no campo da política, na sociedade, na educação e na representação das entidades patronais e sindicais. Assim sendo, a transição do Governo FHC para o Governo Lula não pode constituir-se como razão importante para as dificuldades do PROEP, pois esse cenário é da política e era previsível. A opção pelo segmento comunitário, recebedor de R\$ 241.3363.449,46, foi uma opção política do Governo na época, contraposta pela oposição, que entendia ser prioritário o investimento no setor público (rede federal e redes estaduais), mas, cunhando a expressão da professora Acácia Kuenzer, o PROEP e a qualificação profissional básica tornaram-se “um balcão de negócios”, tanto na esfera política como nas escolas.

3.3 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS: EDUCAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA (PROJOVEM)

Para a presente tese, realizamos pesquisa sobre o Programa Nacional de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária, na modalidade *Projovem Urbano*, em substituição à pesquisa prevista inicialmente, na Qualificação da Tese, quando o Projeto previa uma investigação no Consórcio Social da Juventude (CSJ). A mudança de Programa levou em consideração, pelo menos, três fatores: a fusão do CSJ no Projovem; o público e o perfil dos jovens no Projovem Urbano continuou o mesmo do CSJ; e a localização no município de Novo Hamburgo, cidade onde trabalho há mais de 08 anos na Universidade Feevale.

3.3.1 Contexto e Origem do Projovem

A implantação da Política Nacional de Juventude levou o Governo Federal a criar o Conselho Nacional de Juventude (CNJ), a Secretaria Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). Em 2004, foi criado um Grupo Interministerial da Juventude, coordenado pela Secretaria-geral da Presidência da República, com 19 Ministérios e Secretarias. O GTI produziu um levantamento dos programas federais dirigidos total ou parcialmente para a população jovem, analisou políticas públicas, dados, estudos e diagnósticos sobre a população jovem do Brasil, resultando na recomendação de criação dos órgãos acima referidos.

Inicialmente, o Programa era dirigido para jovens moradores das 26 capitais e do Distrito Federal, entre 18 e 24 anos de idade, que tivessem completado a 4ª série do ensino fundamental, mas não concluído a 8ª série e nem qualificação adequada para o ingresso no mundo do trabalho. Os alunos matriculados no ProJovem receberiam auxílio mensal de R\$ 100 e, para custear as diversas ações, o orçamento previsto para 2005 foi de R\$ 311 milhões, visando atender a 200 mil jovens.

O Projovem já tem uma pequena história de 06 anos e, considerando sua articulação com as políticas de juventude, desenvolveu bases conceituais, concepções políticas, marco legal⁵⁴ e propostas pedagógicas. Quando, em 2008, o Programa foi reestruturado e um novo Decreto⁵⁵ emitido, passou a ter quatro modalidades: 1) Projovem Adolescente⁵⁶ - Serviço Socioeducativo; 2) Projovem Urbano; 3) Projovem Campo - Saberes da Terra; e 4) Projovem Trabalhador. O investimento nas quatro modalidades, entre 2006-2011, foi propalado pelo Governo na ordem de R\$ 5.8 bilhões, algo em torno de 1,2 bilhões ano.

Destacamos a finalidade do Projovem: “executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros reintegração ao processo educacional, qualificação profissional em nível de formação inicial e desenvolvimento humano” (art. 2, Decreto 6.629/08), devendo seus currículos conter noções básicas de comunicação oral e escrita em língua portuguesa, de matemática, de informática, de cidadania e de língua estrangeira. Além disso, deve complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional; elevar a escolaridade dos jovens do campo e da cidade, visando à conclusão do ensino fundamental, integrado à qualificação social e profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias; e preparar o jovem para o mundo do trabalho, em ocupações com vínculo empregatício ou em outras atividades produtivas geradoras de renda.

Sendo o Projovem um programa nacional, a gestão prevista, conseqüentemente, também é centralizada em nível nacional, na capital federal: Brasília. A estrutura de gestão e a execução do Projovem preveem uma articulação entre a Secretaria-geral da Presidência da República e os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersectorialidade, e com o Conselho Gestor do Projovem - COGEP, órgão

⁵⁴ Constituição Federal de 1988; Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964; Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993; Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996; Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996; Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000; Lei Nº 11.768, de 14 de agosto de 2008; Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008; Decreto Nº 6.629, de 4 de novembro de 2008 e Resolução CD/FNDE Nº 29/2009.

⁵⁵ Decreto Nº 6.629, de 04 de novembro de 2008, publicado no Diário Oficial no dia 05/11/2005.

⁵⁶ *O Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo passou a ser coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Projovem Urbano, pela Secretaria-geral da Presidência da República, o Projovem Campo - Saberes da Terra, pelo Ministério da Educação e o Projovem Trabalhador, pelo Ministério do Trabalho e Emprego.*

colegiado e de caráter deliberativo. O COGEP é coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-geral da Presidência da República e integrado pelos Secretários-executivos e por um Secretário Nacional dos respectivos Ministérios envolvidos.

A mudança promovida no PROJOVEM, entre muitas razões, foi motivada pela fragmentação excessiva de programas que dialogavam com a juventude em várias esferas do governo federal. O novo PROJOVEM – denominado de *Projovem Integrado*, surgiu da união de outros seis programas voltados para a juventude: o próprio Projovem (da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-geral da Presidência da República); Agente Jovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Saberes da Terra e Escola de Fábrica (Ministério da Educação); Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude (Ministério do Trabalho e Emprego). O objetivo foi ampliar o atendimento a um número maior de jovens, assegurando-lhes a reintegração à escola e a qualificação profissional, além de inseri-los em ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. Em 2008 e 2009, as quatro modalidades planejavam atender, juntas, a mais de 1 milhão de jovens. Em 2010, a expectativa é atender a mais 1 milhão de jovens em todo o Brasil.

O Projovem Urbano destina-se a jovens de 18 a 29 anos, que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental. O Programa tem duração de 18 meses, é executado mediante convênios firmados entre a Secretaria Nacional de Juventude, estados e municípios e oferece elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, participação em ações de cidadania e uma bolsa mensal de R\$ 100,00. Nas cidades com mais de 200 mil habitantes, a parceria é feita diretamente com a Prefeitura Municipal, já nas cidades menores, essa parceria é firmada com o governo do estado, que viabiliza a chegada do Programa nas cidades menores.

Enquanto o *Projovem Campo* é uma modalidade que oferece elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental e capacitação profissional de jovens de 18 a 29 anos que atuam na agricultura familiar, com uma duração de 24 meses, o *Projovem Trabalhador* visa preparar o jovem de 18 a 29 anos em cursos de 600h, podendo participar jovens desempregados e que integram famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Já o *Projovem Adolescente*, destina-se a jovens de 15 a 17 anos em situação de risco social, independentemente da renda familiar, ou que integram famílias beneficiárias do Bolsa-família. Com duração de 24

meses, oferece proteção social básica e assistência às famílias, visando elevar a escolaridade e reduzir os índices de violência, uso de drogas, de doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce.

3.3.2 Pesquisa Projovem Urbano

O município de Novo Hamburgo, com mais de 200 mil habitantes, firmou convênio próprio com o governo federal para oportunizar aos jovens munícipes o acesso ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária (PROJOVEM), modalidade Projovem Urbano. A meta inicial, em abril de 2009, previa atender a 800 jovens, porém, a matrícula efetiva, realizada em setembro, registrou 733 jovens no Programa.

Na esfera municipal, a coordenação do programa está sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SMED), tendo a Universidade Feevale, instituição comunitária, como entidade executora do Projovem Urbano em Novo Hamburgo. Para tanto, conforme prevê o programa, a prefeitura firmou contrato⁵⁷ de prestação de serviços (contrato número 03/2009) com a Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR, mantenedora da Universidade Feevale, para a execução do programa no município. Com a previsão inicial de 733 alunos no Programa na primeira entrada em 2009, a um custo mínimo de R\$ 120.10 aluno, o valor total do contrato foi fixado em R\$ 1.177.000.00, com desembolso mensal, durante 18 meses, devendo ser descontado, desse total, toda e qualquer desistência, evasão ou infrequência, ao ponto de os pagamentos serem realizados com base no número de alunos que realizam as provas de avaliação externa do Programa.

Para estudarmos o Projovem Urbano em Novo Hamburgo, além da legislação pertinente ao Programa, analisamos e consultamos o *Manual do Educador: orientações gerais* do respectivo programa; *Manual do Educador*

⁵⁷ A contratação da ASPEUR deu-se mediante licitação pública menor preço, baixando o valor por aluno de até R\$ 165.00 para R\$ 120.10. Esse valor tem gerado alegação da executora de prejuízo no contrato (estaria a executora suportando custos com material de expediente para toda a coordenação e educadores, transporte de pessoas e materiais aos núcleos, depreciação de móveis e utensílios e despesas com energia e equipamentos) e reclamação, até dos estudantes, que, para realizarem uma visita técnica, precisam pagar passagens.

(Unidade 1 – PROJovem); o *Parecer 02/2005 do CEN/CEB*; a *Lei Municipal Nº 1.950/2009*, aprovada pela Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo; o *Edital de Processo Seletivo Especial Nº 04/2009 - Projovem Urbano – Novo Hamburgo* e o *Contrato de Prestação de Serviços Nº 03/2009*, firmado entre o município e a ASPEUR, além de consultas ao *site* oficial da Secretaria Geral da Presidência da República (www.planalto.gov.br/secgeral), onde estão hospedados documentos e informações sobre o Projovem Urbano.

A pesquisa com jovens do Programa consistiu na aplicação de um questionário estruturado (anexo), preenchido por 51 jovens que frequentavam as aulas do Programa em seis escolas municipais de Novo Hamburgo, locais onde funcionavam os “Núcleos de Realização”, no período de dezembro de 2009 a janeiro de 2010. Destacamos que os jovens e educadores demonstraram muito interesse na participação do estudo, com o intuito de “contribuir com o aperfeiçoamento do Programa”, considerando muito relevante a presente investigação para a qualificação futura do Programa. No mesmo período, foram entrevistados 05 gestores envolvidos no Programa: o Coordenador de Políticas Públicas de Juventude da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo⁵⁸; a Coordenadora Executiva do Projovem Urbano; o Coordenador Pedagógico do Programa da entidade executora (Universidade Feevale); a Coordenadora Geral do Programa da entidade executora e um docente, responsável pela implantação do Programa e coordenador do Comitê Gestor Local (Núcleo localizado em uma das escolas municipais). As entrevistas foram semiestruturadas, mantendo, posteriormente, vários contatos com esses gestores para esclarecimentos e solicitação de novas informações. No decorrer de 2010/01, por intermédio deles, continuamos acessando relatórios do Projovem no âmbito nacional, pois participam nas reuniões nacionais.

⁵⁸ Foi no decorrer dessa entrevista com o Coordenador de Políticas Públicas da Prefeitura que tomamos conhecimento da Dissertação de Mestrado de **Diego Monte Blanco**, com o título “*À luz do dia, nem todos os gatos parecem pardos: percepções de jovens sobre os limites e possibilidades do Projovem Urbano*”, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - do Programa de Pós-graduação em Sociologia.

3.3.3 O Posicionamento dos Jovens sobre o Programa

Na entrevista com os estudantes do Projovem Urbano de Novo Hamburgo, orientamo-nos por um conjunto de questões que nos propiciaram conhecer mais o jovem quanto ao seu perfil (sexo, idade, escolaridade, se trabalhava antes do Programa, se trabalha durante o Programa); como eles acessaram o Programa; o que estavam pensando sobre o Programa de que estavam participando; suas opiniões sobre capacitação e competência juvenil na atualidade; que impactos o Programa já tivera em sua vida e em que acreditavam que o Programa pudesse ajudá-los no presente e no futuro, bem como as perspectivas após o curso.

As entrevistas foram respondidas pelos próprios jovens, que receberam o questionário em sala de aula, orientados e mobilizados pelo pesquisador e pelos educadores do Programa. Salientamos que tiveram todo tempo e liberdade para responderem às questões e demonstraram-se muito solícitos em colaborar: “Acho importante fazer uma tese e responder essas perguntas, procurei ser bem sincero e fico orgulhoso de participar dessa tese. Agora sim, nós jovens vamos também ser ouvidos” (Jovem Programa NH).

Quanto ao perfil, todos os 51 jovens entrevistados são da cidade de Novo Hamburgo, sendo 34 mulheres e 15 homens (2 não informaram). A quase totalidade enquadrava-se na idade requerida pelo Programa (18 a 29 anos), exceto três que declararam ter 30 anos. Mesmo assim, chamou-nos a atenção que 28 jovens tinham entre 25 e 30 anos. Já quanto à escolaridade, a maioria havia cursado até a sexta série do ensino fundamental, mas, também, é relevante a informação que 09 jovens tinham cursado até a sétima série e quatro até a oitava série (sem concluí-la). A indagação que permaneceu é por que estariam participando de um programa de duração de 18 meses podendo concluir o ensino fundamental em menor tempo na EJA ou por outra modalidade? A hipótese para isso reside na bolsa de R\$ 100 que eles recebem e na gratuidade do Projovem.

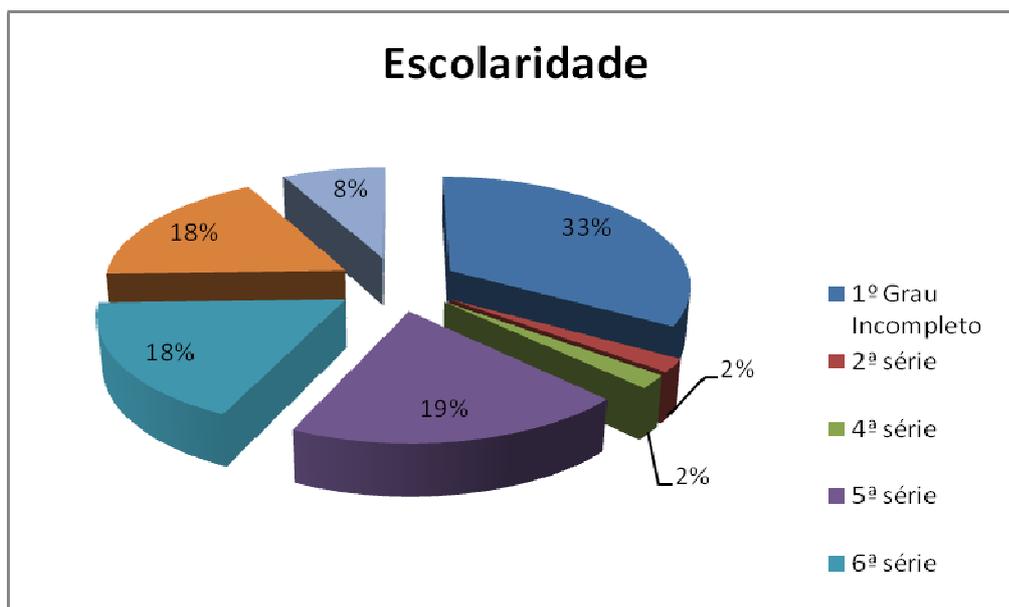


Gráfico 8 - Escolaridade jovens do “Projovem Urbano de NH”
Fonte: Entrevista com alunos PROJOVEM – Novo Hamburgo - 2009

Quando perguntados se trabalhavam anteriormente ao ingresso no Programa, 59% (30 jovens) responderam que já trabalhavam e 41% (21) disseram que não estavam trabalhando. Porém, quando perguntados sobre onde trabalhavam, 22 responderam que “não trabalhavam” e os que declararam estarem trabalhando indicaram o ramo da indústria (calçados, metalúrgica e plásticos), do serviço (doméstica, estética), do comércio (lojas, supermercados, ferragem e floricultura) e alguns disseram serem autônomos.

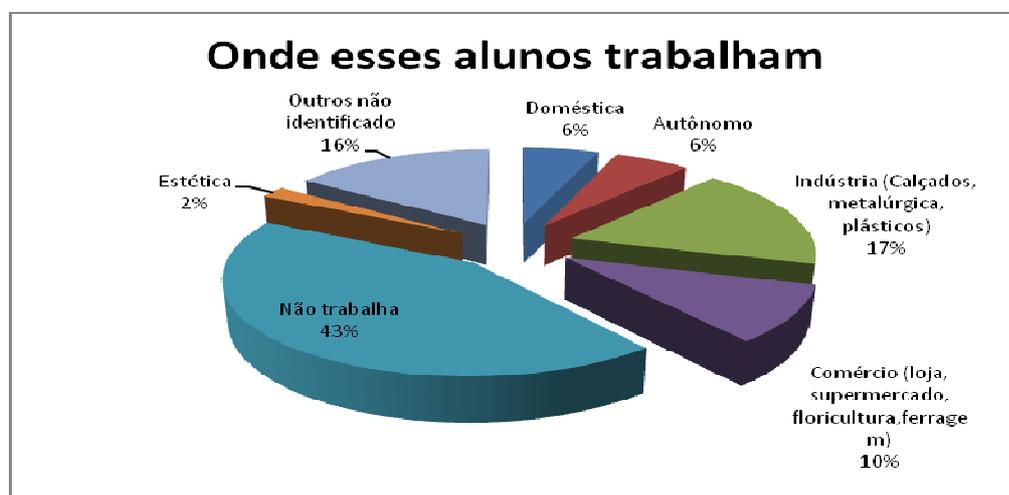


Gráfico 9 - Ramos de trabalho dos Jovens do “Projovem Urbano de Novo Hamburgo”
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

No que diz respeito aos estudos, 86% (44 jovens) responderam que “não” estavam estudando antes do ingresso no Projovem, , outros 10% responderam que “sim” e 4% não informaram. Os cursos que haviam frequentado eram nas áreas de alimentação, manicure, primeiro emprego, corte e costura, informática, empreendedorismo, panificação e confeitaria, floricultura, entre outros, conforme tabulação a seguir.

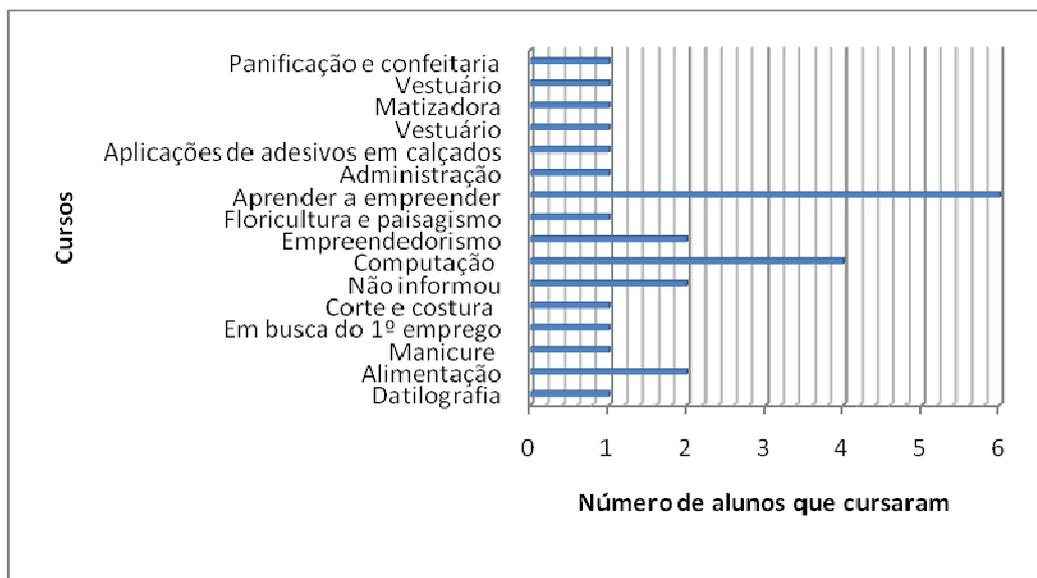


Gráfico 10 - Cursos frequentados pelos Jovens antes do Ingresso no Programa
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

A forma como cada um acessou o Programa também foi bastante diversificada, com destaque para a indicação de amigo (29%); através de uma escola (29%), provavelmente a escola municipal onde ocorria o Projovem Urbano, visto todos serem de NH e das comunidades locais; além de TV e Rádio (15%) e anúncios em jornais (14%).

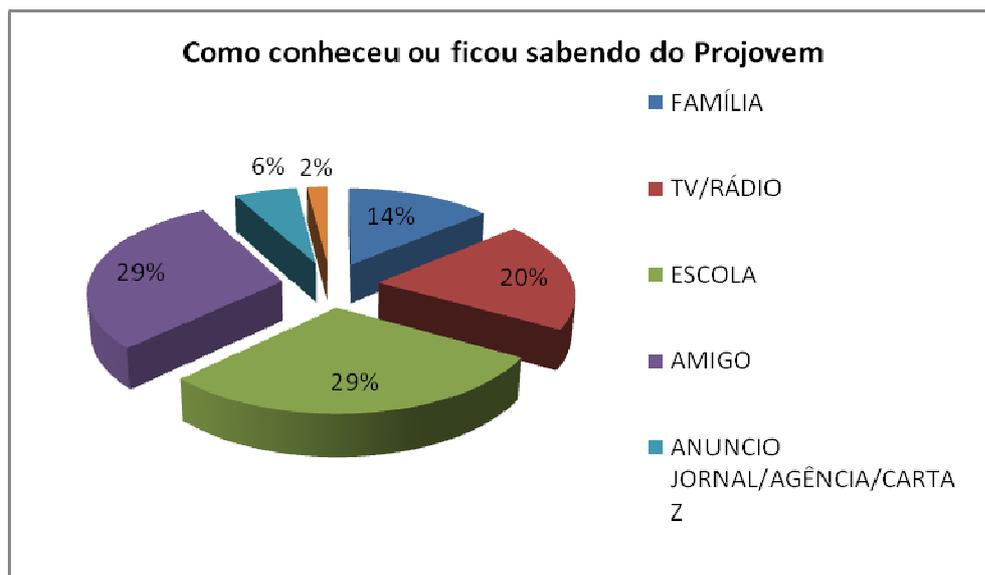


Gráfico 11 - Formas de acesso ao Projovem Urbano em NH
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Um dado desmistificador do senso comum atual sobre o jovem – o de que o jovem não gosta de estudar - foi desmistificado quando os 51 jovens, perguntados se “estudar é importante”, responderam unanimemente que “sim”. E, ao serem indagados acerca do porquê ser importante, destacaram: para conseguir melhor emprego e um futuro melhor (45%), por mais oportunidade de emprego (11%), para ter sabedoria e dignidade comigo mesmo (10%) e porque as empresas exigem (8%).

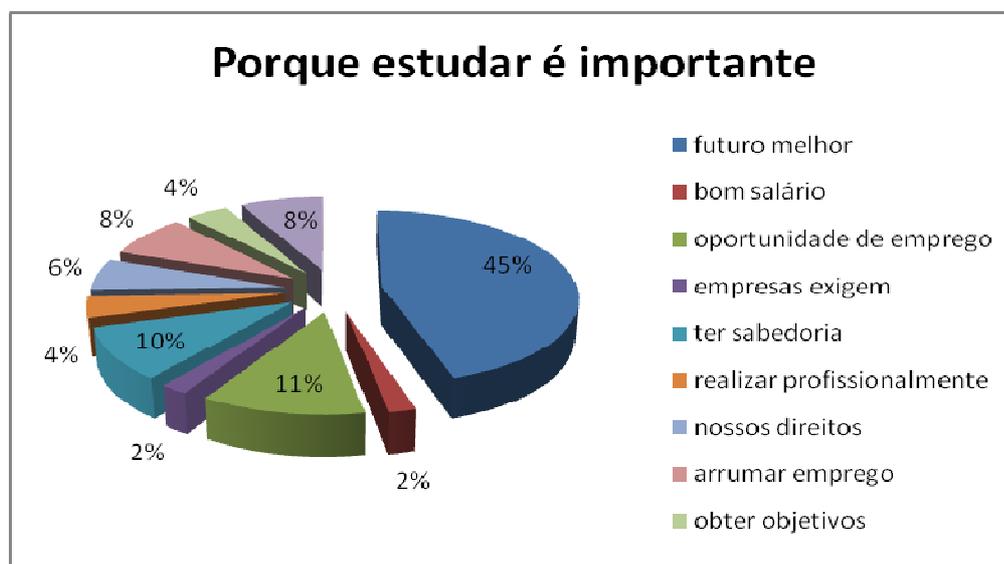


Gráfico 12 - Quanto a Importância do Estudo
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Quando os jovens entrevistados não estão no curso, 27% optam por ficar com a família, 27% dedicam-se ao trabalho, 16% realizam trabalho autônomo (“bico” extra) e apenas 4% dedicam esse tempo para o lazer. Já as principais motivações que levaram os jovens a frequentar o Programa são: em primeiro lugar a “possibilidade de terminar os meus estudos” (37%), além do apoio da família, por iniciativa própria, por ser o Projovem curso profissionalizante e por necessidade de emprego e/ou promoção no mesmo. Destacamos a declaração de uma jovem acerca de sua motivação para participar do Programa: “sair do meu mundo de dor e tristeza para bater as asas e voar sozinha com minhas pernas” (jovem Programa NH), depositando, nesta oportunidade, uma esperança existencial.

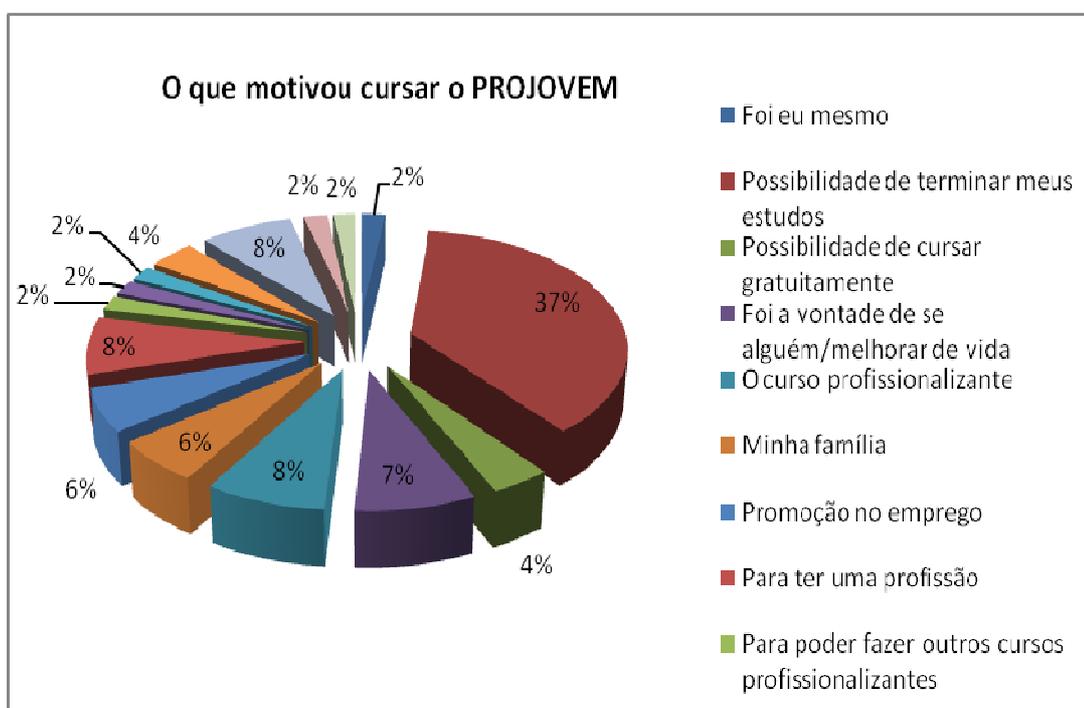


Gráfico 13 - Motivação

Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Também é relevante a manifestação dos jovens quando perguntados se o curso “já ajudou em alguma coisa na sua vida” 86% (44 jovens) responderam que “sim”, 8% que “não” e 6% não responderam. Mas no que teria ajudado o curso, 43% responderam que com “conhecimentos”, 13% na administração da vida e do trabalho, 12% nos relacionamentos pessoais e profissionais e 10% em autoestima e emprego.

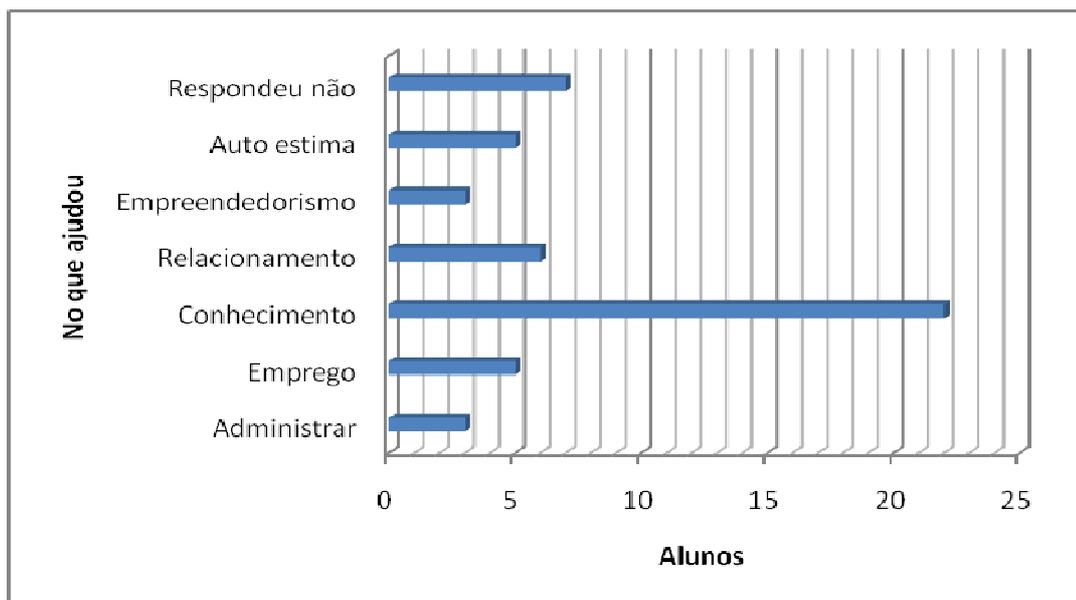


Gráfico 14 - Contribuições do Projovem Urbano na Vida dos Jovens NH
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

O Programa de Novo Hamburgo optou por qualificar os jovens em quatro arcos ocupacionais⁵⁹: Administração, Alimentação, Telemática e Vestuário. Porém, outras possibilidades de conhecimento foram realçadas pelos jovens entrevistados que lhes agregaram valor na vida, tais como: conhecimentos gerais, aprender uma língua estrangeira, convivência social, possibilidade de completar os estudos e realizar outros cursos.

⁵⁹ A dimensão da qualificação profissional do PROJOVEM está estruturada em 22 Arcos Ocupacionais: Administração, Agroextrativismo, Alimentação, Arte e Cultura I e II, Construção e Reparos I (Revestimentos), Construção e Reparos II (Instalação), Educação, Esporte e Lazer, Gestão Pública e Terceiro Setor, Gráfica, Joalheria, Madeira e Móveis, Metalmeccânica, Pesca e Piscicultura, Saúde, Serviços Domésticos I e II, Serviços Pessoais, Telemática, Transporte e Turismo e Hospitalidade.

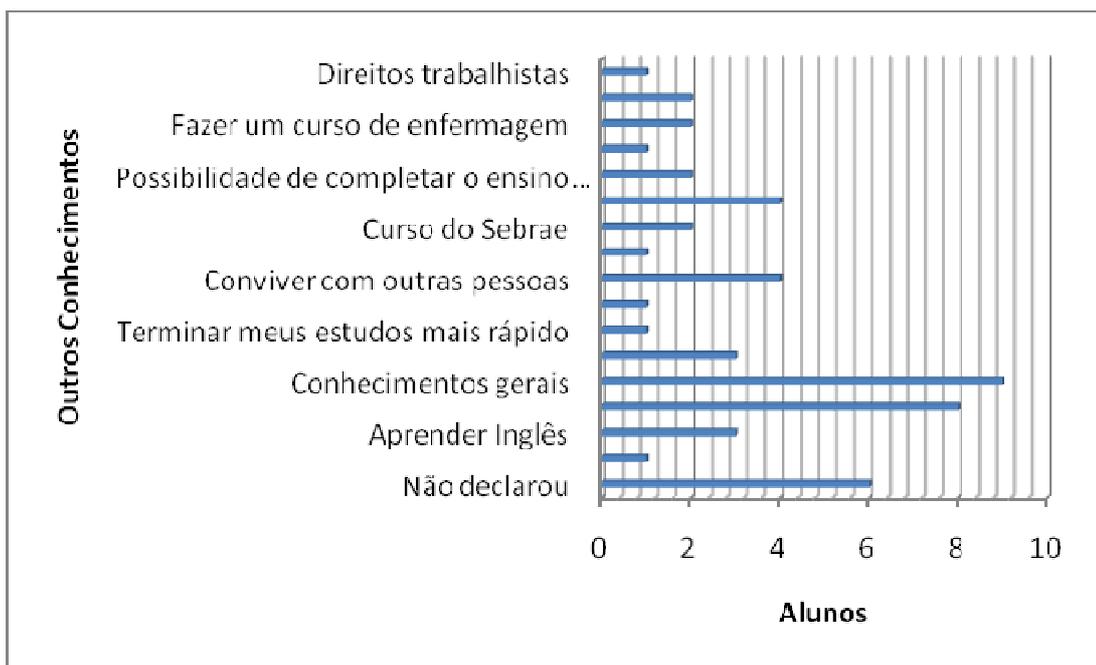


Gráfico 15 - Conhecimentos Agregados pelo Projovem Urbano aos Jovens em NH
Fonte: Entrevista com alunos PROJOVEM – Novo Hamburgo - 2009

As expectativas dos jovens para depois da conclusão do Projovem Urbano são variadas e positivas. O mais significativo é que “continuar estudando” para 20% é tão importante quanto ‘arrumar emprego” para outros 22%, enquanto que outros 20% querem “melhorar o emprego”. Salientamos que melhorar a vida, fazer um curso técnico e/ou uma faculdade estão no horizonte desses jovens, isto é, eles têm projetos e precisam de oportunidades, políticas públicas sérias e emancipatórias.

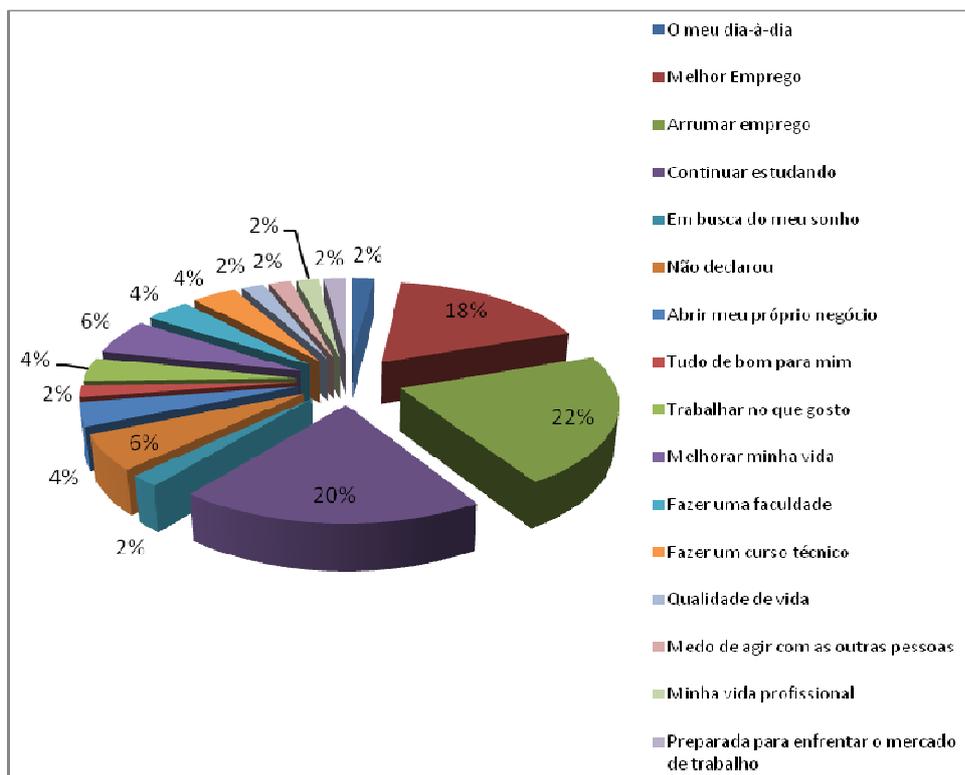


Gráfico 16 - Expectativas para depois da conclusão do Projovem - Dia a dia
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Quando indagados sobre si, 92% dos jovens responderam que se consideram competentes. E são competentes “porque são esforçados” (31%), porque possuem “força de vontade” (31%), “responsabilidade” (12%), “capacidade”, “inteligência”, “disciplina”, entre outros atributos, todos elencados autonomamente pelos próprios entrevistados.

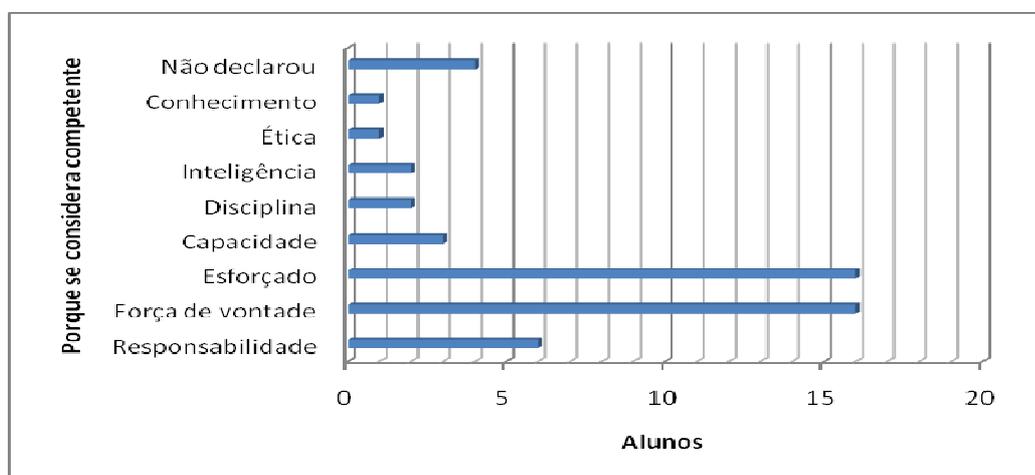


Gráfico 17 - Por que se considera um jovem competente
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Na mesma linha, foram questionados sobre “que qualidades definem do seu ponto de vista um jovem competente?”. Eles responderam que é “um jovem que se esforça e não desiste” (25%), que tem “persistência, responsabilidade, honestidade e interesse” (12%), “determinação, conhecimento técnico, organização, competência e habilidades” (8%), entre outras. Cabe destacarmos que entre as qualidades elencadas pelos jovens são coerentes com os valores que eles veem em si mesmo, quando indagados se se achavam competentes e por quê.

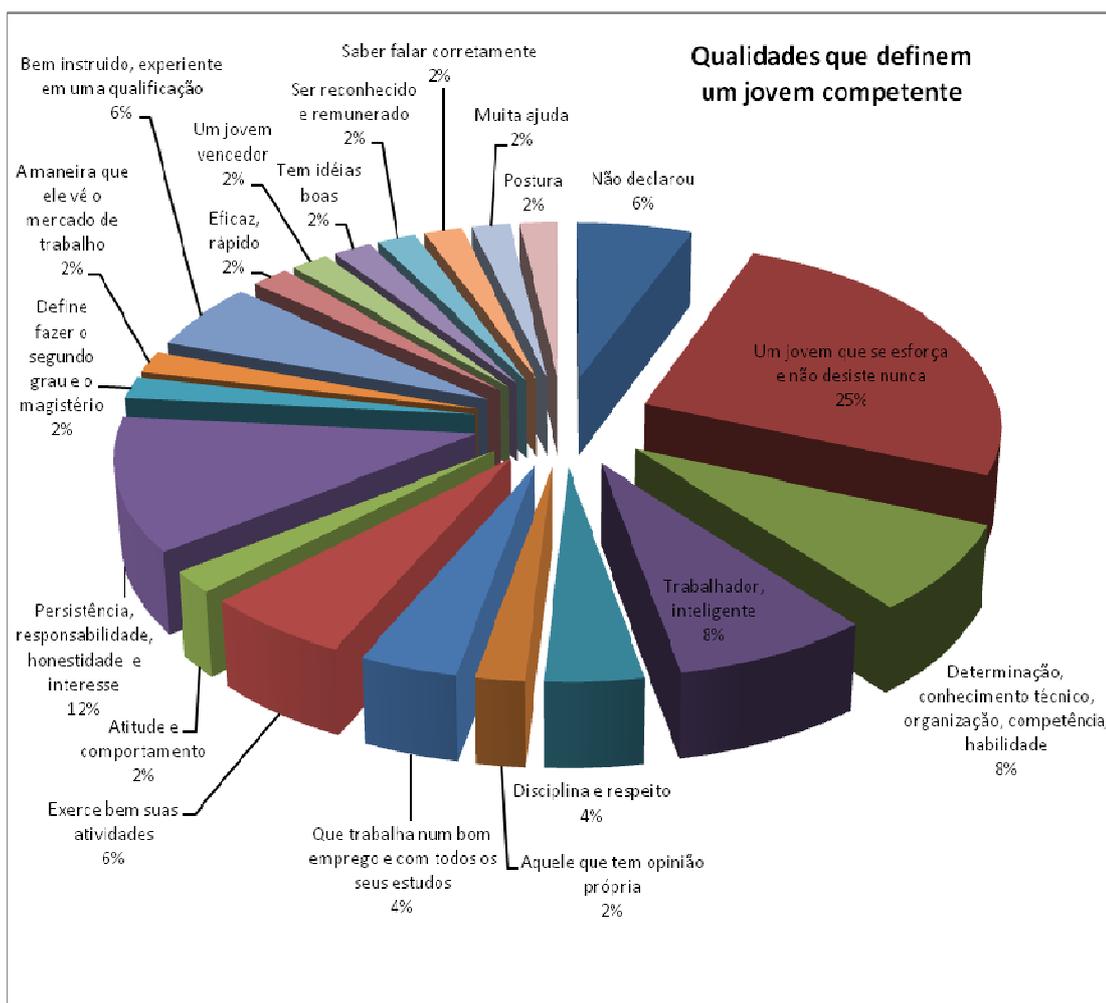


Gráfico 18 - Qualidades que definem um jovem competente
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Os jovens posicionaram-se sobre o próprio Programa que estão frequentando, esboçando alguns posicionamentos avaliativos provisórios, haja vista que estavam nos primeiros 06 meses do curso quando foram entrevistados. Do que mais “gostavam no Programa Projovem Urbano”, declararam ser dos “professores e

colegas” (45%), seguido de “gosto de tudo” (19%), entre outras diversas e variadas opiniões, conforme gráfico que segue.

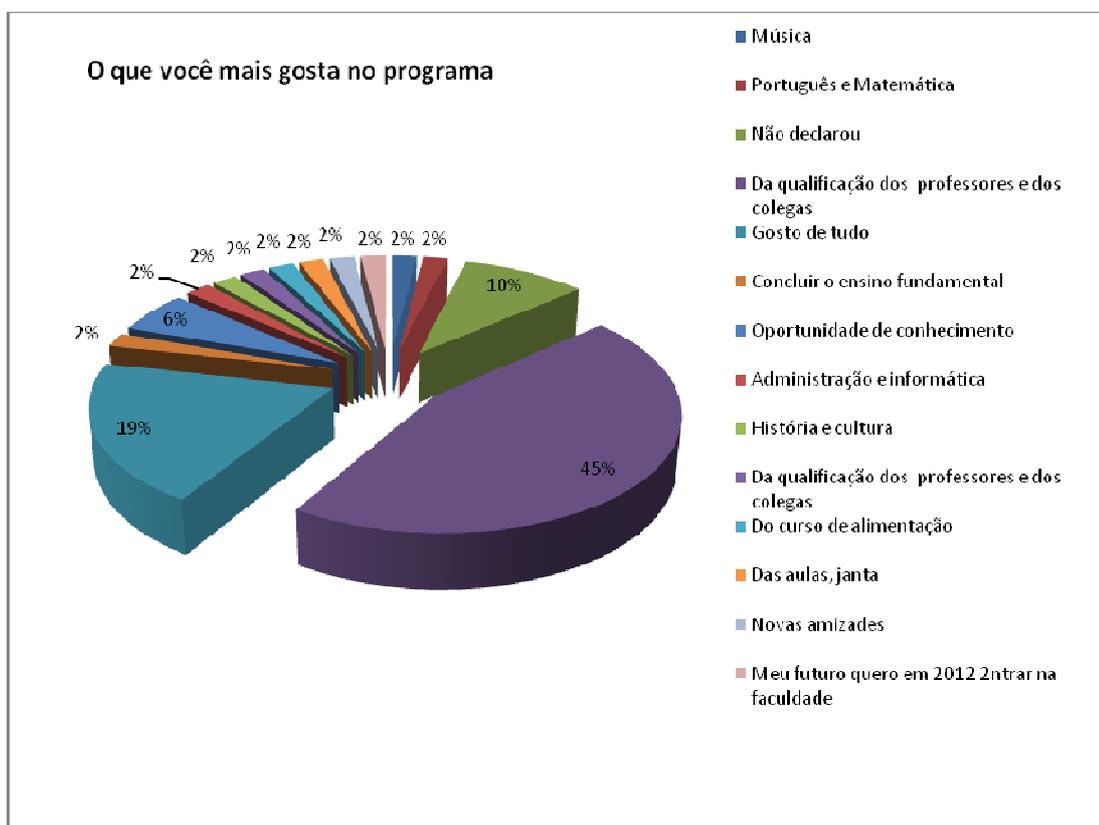


Gráfico 19 - Do que mais gosta no Projovem Urbano de NH
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

Outro item que manifestou a coerência dos jovens foi quando perguntados acerca “do que não estavam gostando no programa”: 17 jovens (33%) responderam que “não tem o que não gostar/ gosto de tudo”, contra 27% que não se manifestaram e 8% não gostaram dos colegas que “desistem no meio do caminho”.

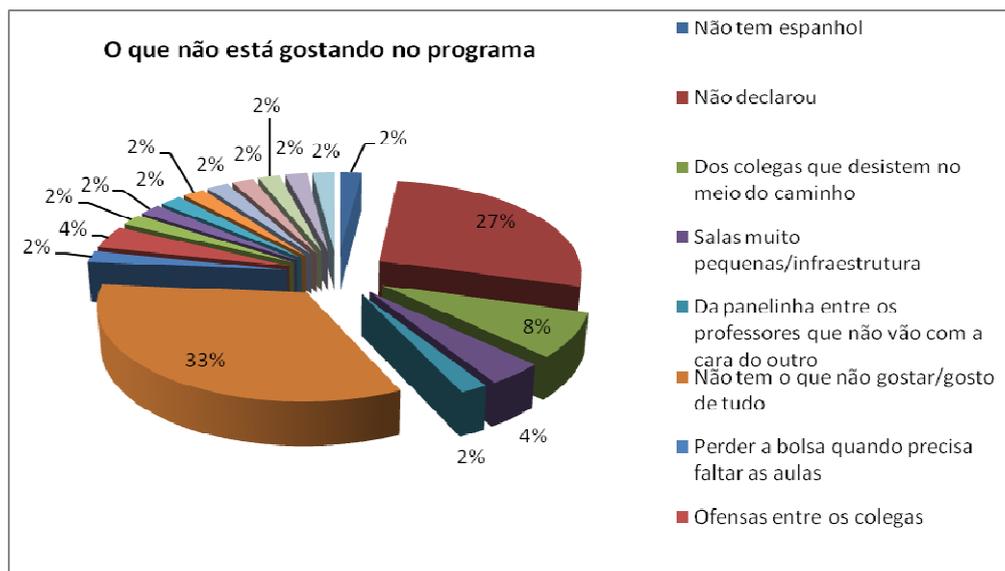


Gráfico 20 - Do que não está gostando no Projovem em NH
Fonte: Entrevista com alunos PROJÓVEM – Novo Hamburgo – 2009

Tal coerência mantém-se nas suas respostas para outra questão: “o que deveria melhorar ou ser diferente no Programa”? Dos 51 jovens, 27% não se manifestaram, 20% disseram que “não precisa melhorar nada”, 8% pediram “mais aulas práticas”, 4% apontaram “a organização e alguns professores”. Outros, ainda, manifestaram que o Programa deveria beneficiar jovens a partir dos 16 anos, ao invés de 18 anos, como é no Projovem Urbano.

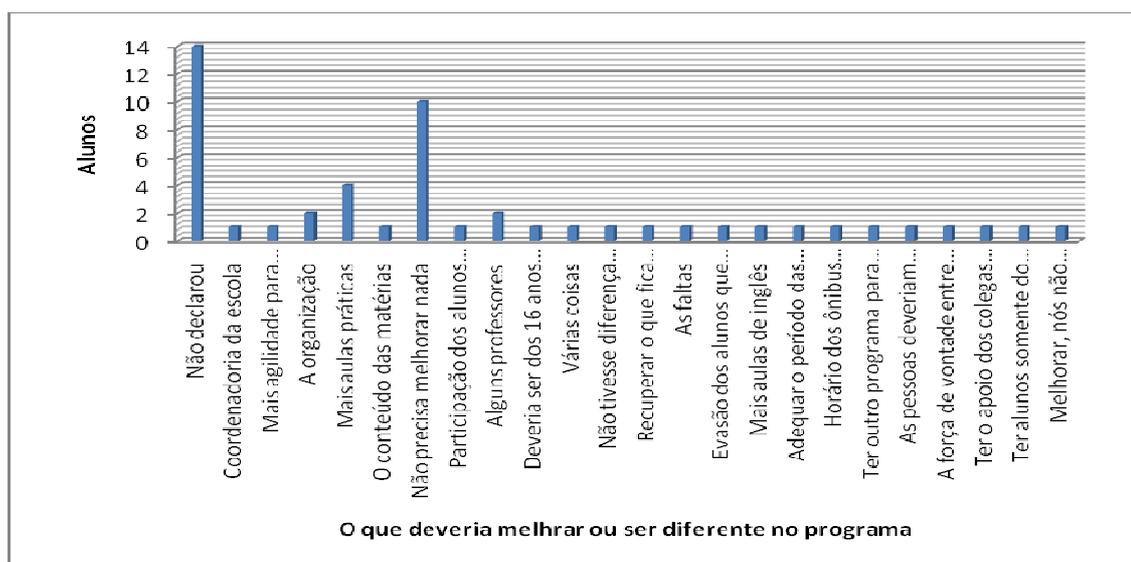


Gráfico 21 - O que deveria melhorar ou ser diferente no Programa
Fonte: Entrevista com alunos PROJÓVEM – Novo Hamburgo - 2009

Por fim, perguntados sobre a “importância do Programa na sua vida”, o jovem assim se manifestou:

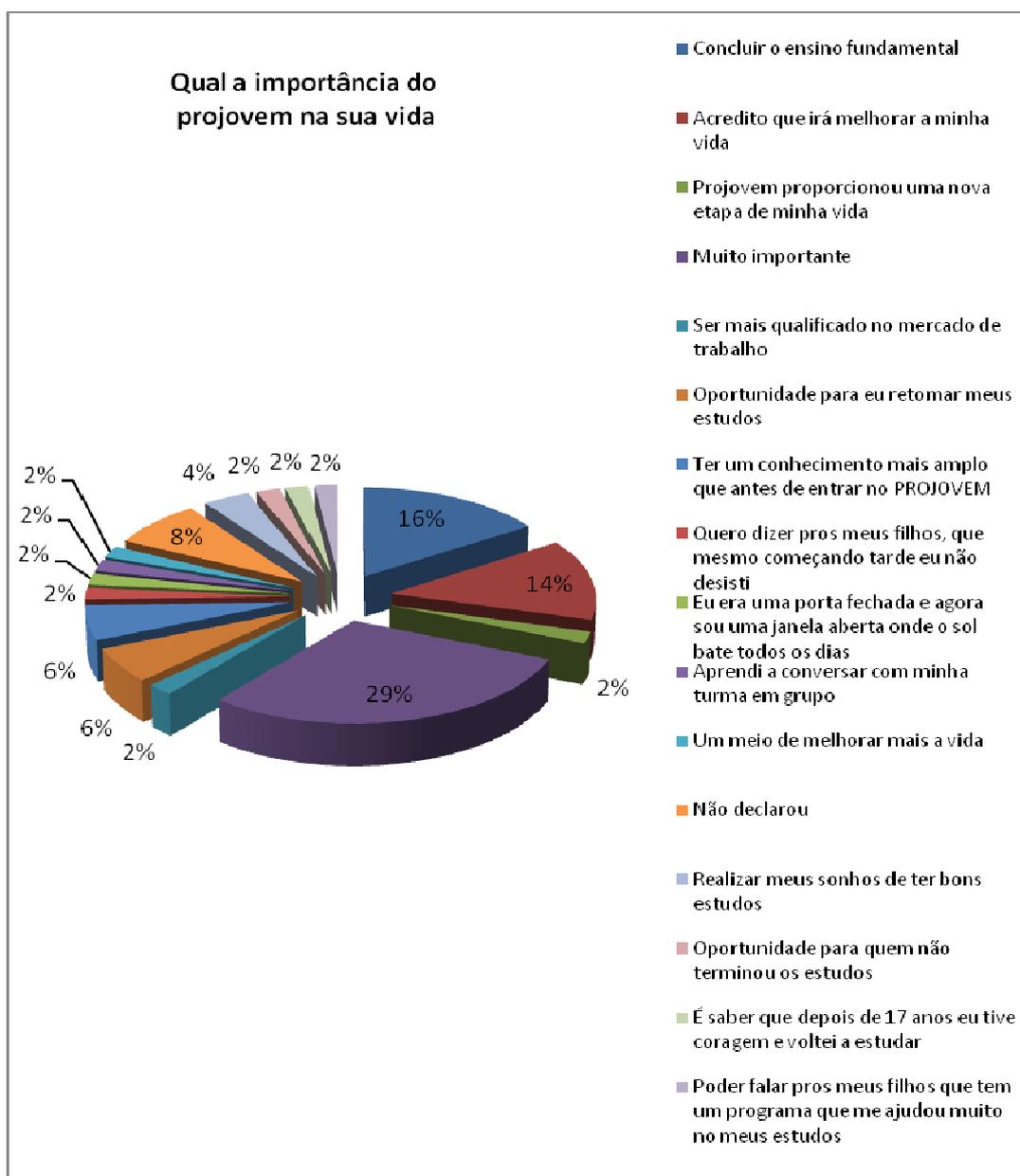


Gráfico 22 - A Importância do PROJovem na vida dos jovens
Fonte: Entrevista com alunos Projovem Urbano – Novo Hamburgo - 2009

3.3.4 Posicionamento dos Gestores e Pontos Críticos do Programa

Partindo de um questionário semiestruturado (anexo), foram entrevistados cinco gestores envolvidos no Programa em, pelo menos, dois encontros com cada um, além de outros contatos para esclarecimentos. Dos cinco gestores, três eram engajados no movimento da juventude, tendo trabalhado em outros programas de natureza similar ou projetos de qualificação profissional. O docente era um educador muito envolvido com o Programa e com a causa juvenil, com experiência em atividades na educação e em empresas. A exceção foi a coordenadora de gestão do Programa pela entidade executora, cuja visão e posicionamento era focado no andamento e execução do Programa.

De forma geral, todos entendiam que o Projovem Urbano é um programa importante para a inserção dos jovens, tanto na “escola”, na sociedade como no mundo do trabalho. Foram unânimes quanto à enorme oportunidade que o Programa viabiliza aos jovens e avaliaram como um Programa de alta pertinência e relevância social. Em todos os gestores, percebemos não só profissionalismo na execução de suas funções, mas, principalmente, um determinado engajamento político e pedagógico com os objetivos e finalidades do Projovem. Esses gestores também afirmaram que o Projovem coloca em evidência política uma agenda da juventude e política social de natureza pública, com ênfase na formação e qualificação profissional, por meio de um currículo integrado e uma metodologia inovadora, com gestão transparente e uma prática de trabalho intersetorial e interdisciplinar.

De outro lado, os gestores apontaram alguns problemas na concepção, no planejamento e na execução do Projovem Urbano, tanto no Brasil como no município de Novo Hamburgo, dentre os quais destacamos:

- gestão centralizada e burocrática a nível nacional, lenta, ineficaz, dispersa, distante e morosa;
- falta de autonomia do Comitê Gestor Municipal para resolver questões locais e do dia a dia;
- centralidade na gestão administrativa do Programa em detrimento da gestão social e pedagógica - “O financeiro pré-determina tudo e o pedagógico não tem autonomia nenhuma”;

- investimento muito baixo por aluno – R\$ 120, 10 -, engessamento das rubricas financeiras, carimbadas e inflexíveis;
- currículo e avaliações de caráter nacional em detrimento de conhecimentos e realidades regionais e locais;
- duração do curso em 18 meses consecutivos e ininterruptos, inclusive em períodos de festas de final ano, período de veraneio (deslocamento de jovens para o litoral à procura de trabalho) e Carnaval, ferindo a cultura brasileira;
- sobreposição do Projovem Urbano com o Projovem Trabalhador e EJA;
- obrigatoriedade de cinco dias de frequência semanal;
- atraso no material didático dos Arcos Ocupacionais;
- atrasos no pagamento dos educadores, funcionários e da bolsa-auxílio aos jovens;
- *grande evasão dos jovens do Programa*, ocasionando corte nos recursos, demissão de educadores e funcionários. A consequência é a interrupção de processos pedagógicos e vínculos entre educadores e jovens, bem como um “clima de insegurança na continuidade do Programa.

Considerando o objetivo do presente estudo, que se baseia na verificação do *impacto desses programas*, a evasão constatada no programa Projovem Urbano de Novo Hamburgo é muito significativa e impactante. Da meta inicial de 800 vagas, 733 jovens se matricularam em setembro 2009 e, na primeira avaliação externa, em outubro de 2009, apenas 322 fizeram o exame externo do primeiro ciclo⁶⁰, ocasionando problemas no repasse de recursos, que tomaram esta frequência como parâmetro. Em março de 2010, estavam matriculados 381 jovens, em abril, esse número já havia baixado para 219 (correspondendo a uma evasão de 70,12%). De acordo com a última informação, em junho de 2009, frequentavam o Programa 214 jovens (evasão 70,80%) (Relatório Feevale / abril 2010).

⁶⁰ No dia do exame, em 14/10/2009, ocorreu um forte temporal na cidade, causando alagamentos e muitos estragos, inclusive o município teve desabrigados devido ao excesso das chuvas e enchente no Rio dos Sinos. Na noite do exame, a cidade ficou inundada, mas a coordenação nacional estava inflexível.

Tabela 12 - Frequência dos jovens no Programa

Metas em abril /2009	Alunos matriculados em 21/09/09	Alunos frequentes no exame externo de 1º ciclo em 14/10/09(*)	Alunos matriculados em 21/03/10	Alunos frequentes no exame externo de 2º ciclo em 08/04/10(**)
N1 – Boa Saúde - 120	75	62	99	59
N1 – Eugênio Ritzel	76	22	0	0
N2 – Salgado F. – 200	187	67	130	73
N3 – Euvira Grin – 120	105	53	58	36
N3 – Tancredo Neves – 80	80	36	0	0
N4 – Arnaldo Grin – 200	200	82	94	51
Total 800	733	322	381	219

Fonte: Relatório Coordenação Executiva Feevale – abril 2010.

De acordo com dados *Nacionais do Projovem Urbano*, entrada de abril 2009, a meta era atingir 176.408 jovens, mas a matrícula foi de 116.774, a frequência bruta estava em 54% e a evasão nacional em 46%. As regiões centro-oeste, com 68%, e a sul, com 62%, lideram os índices de evasão, seguidos do sudeste, com 53%, norte, com 40%, e nordeste, com 34% (Relatórios Nacional – maio 2010). No programa desenvolvido pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, cuja entidade executora é a Cooperativa Solução, ingressaram 6.400 jovens. Em julho de 2010 frequentavam 1.534 jovens, ou seja, a evasão corresponde a saída de 4.866 jovens do programa, uma evasão na ordem de 76%.

As principais razões alegadas pelos estudantes para suas desistências do Programa: “não poder deixar os filhos sozinhos” e ausência de creche municipal para os mesmos no Programa; “trabalho no turno da noite” incompatível com horário do curso; “mudança” de endereço e cidade; “dependência química”; “gravidez”, “doença”, “prisão”, entre outras. Na avaliação dos gestores, que conversaram ou contataram a maioria dos evadidos, há outras interpretações, como: os 18 meses, ininterruptos e todos os dias da semana, torna-se um período longo e difícil de compatibilizar a vida do jovem entre trabalhar, estudar e cuidar da família, visto que a maioria tem filhos ou famílias constituídas; semelhança entre Projovem e a educação formal, especialmente o perfil do educador gaúcho; a escolha dos Arcos Ocupacionais pela prefeitura e não pelos jovens; pouco apoio dos órgãos municipais e das escolas municipais que sediam os núcleos; faltam laboratórios para aulas práticas; atraso no pagamento do auxílio-bolsa e salários; não provimento de recursos para deslocamentos, inviabilizando até visitas técnicas ou participação em

atividades culturais; falta recurso para lanche e/ou janta; falta autonomia do Comitê Gestor Municipal.

Em contrapartida, esses mesmos gestores apresentam algumas sugestões que teriam, inclusive, sido enviadas para o Comitê Gestor Nacional, de modo especial: a necessidade de *descentralização da gestão e fortalecimento do Comitê Gestor Regional; maior investimento por aluno e autonomia financeira; estrutura curricular por ciclo (de vida ou idade); reorganização do processo de matrícula, buscando “qualidade e não quantidade de jovens” (somente para atingir a meta) e “maior compromisso e responsabilidade dos gestores federais e municipais com o Programa”*.

Os primeiros resultados pedagógicos do Projovem Urbano, apresentados durante o Encontro de Avaliação do Programa, realizado em março de 2010, em Brasília, revelam resultados gerais preliminares apenas satisfatórios, como o quadro da Avaliação Diagnóstica e do Ciclo I demonstram:

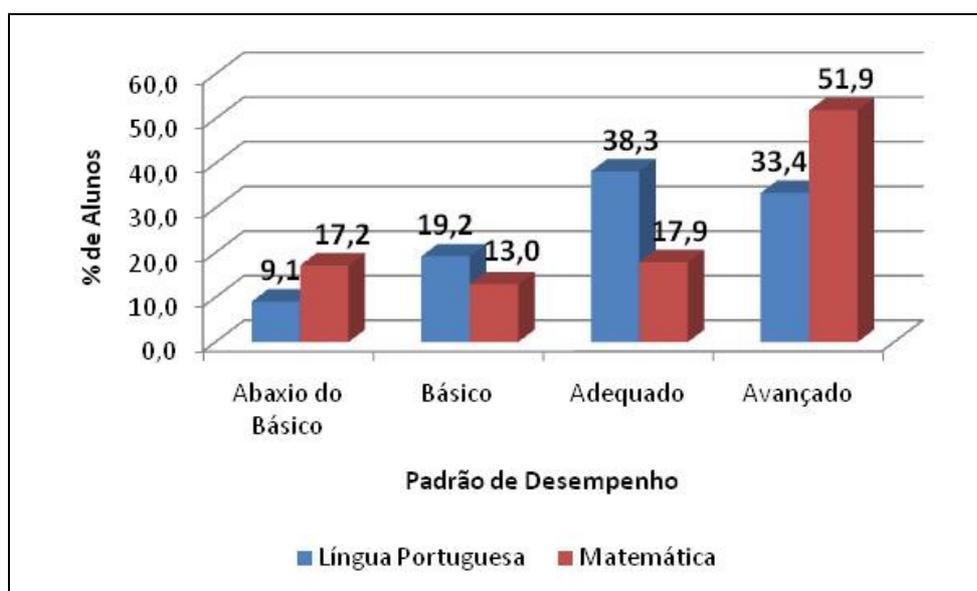


Gráfico 23 – Desempenho de Avaliação Diagnóstica
Fonte: Relatório Encontro Nacional Projovem Urbano – março/2010

Ao analisarmos os dados, percebemos que o desempenho dos jovens no Programa é apenas médio, similar ao dos estudantes brasileiros em outros níveis e modalidades da educação básica. O gráfico que segue, por sua vez, demonstra o Desempenho no Exame Entre Ciclo I e uma pequena evolução em relação ao anterior.

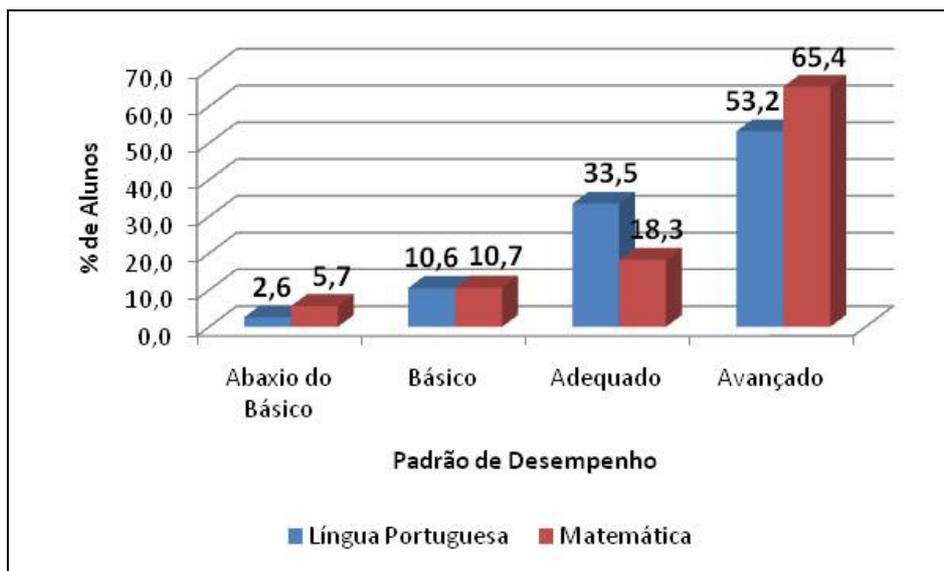


Gráfico 24 – Desempenho no Exame Entre Ciclo I
Fonte: Relatório Encontro Nacional Projovem Urbano – março/2010

Além desse desempenho acadêmico apenas razoável, o Programa apresenta grandes dificuldades de atingir as metas de matrículas a que se propõe, tendo que recorrer à publicidade constante, tanto no nível estadual como no municipal, mesmo sendo gratuito e oferecendo uma bolsa-auxílio de R\$ 100.00. Além disso, há, ainda, dois outros indicadores muito preocupantes: a evasão e a inclusão precária. Quanto à *evasão*, indicador relevante do sucesso ou fragilidade de um Programa, os dados são alarmantes e requerem uma atenção urgente de todos os envolvidos na gestão, especialmente do Comitê Gestor Nacional e dos Comitês Regionais. No município de Novo Hamburgo, por exemplo, os últimos relatórios, de junho de 2010, demonstram que 70% dos jovens já deixaram o Projovem Urbano; no mesmo Programa, desenvolvido pelo governo do estado do RS⁶¹, a evasão ultrapassa os 76% e, em nível nacional, apesar de a média cair para 46%, sustentada pela permanência dos jovens do norte e nordeste, ainda é muito elevada.

⁶¹ O Projovem desenvolvido pelo estado do RS teve, inicialmente, 6.400 inscritos. Em julho de 2010, restavam apenas 1.534 jovens frequentando o Programa, ou seja, uma evasão de 4.866 jovens, o que corresponde a 76%. No município de Novo Hamburgo, dos 733 ingressantes em 2009, no mês de julho, frequentavam o curso 214, número mínimo para a continuidade das turmas. No Programa estadual, a entidade executora é a Cooperativa Solução e, em Novo Hamburgo, a Universidade Feevale.

4 ANÁLISE DA PESQUISA E CONCLUSÕES

Aqui chegamos ao ponto de que talvez nunca devêssemos ter partido. O do inacabamento do ser humano. Na verdade, o inacabamento do ser ou sua inconclusão é próprio da experiência vital. Onde há vida, há inacabamento. Mas só entre mulheres e homens o inacabamento se tornou consciente. (FREIRE, 1996, p. 55)

A reflexão de Paulo Freire (1996) traz os conceitos de inacabamento ou inconclusão e de incerteza. O tema proposto, “financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios”, situa-se no campo complexo das políticas sociais, das políticas públicas de educação e do sistema sociometabólico do capital. No momento em que concluímos a tese de doutoramento, é que começamos a sentir-nos em condições de escrever tudo novamente, pois é neste momento que nos sentimos mais preparados para falar e escrever sobre este objeto. Mas o tempo esgotou e fica a maturidade, que vem com ele.

Nesta fase do trabalho, ao procedermos às análises e conclusões provisórias, dando continuidade à lógica que embasou a estrutura da tese nos capítulos anteriores, pensamos fazê-las em três momentos: primeiro, lembrando o papel do Estado no contexto capitalista e a centralidade do financiamento na educação brasileira; segundo, uma breve retomada do objeto, objetivos e hipóteses da tese, bem como dos propósitos do PROEP e do PROJOVEM pesquisados, para, finalmente, no terceiro momento, procedermos a algumas reflexões a título de conclusão que, de alguma forma, já estão presentes ao longo dos capítulos anteriores.

O propósito nesta tese foi, pois, investigar o *Financiamento da Educação Profissional no Brasil: seus desafios e suas contradições*, a partir de uma perspectiva de totalidade da atuação do Estado brasileiro com as políticas sociais e políticas públicas educacionais, especialmente a política de educação profissional. A opção pelo financiamento ocorreu, fundamentalmente, por duas grandes razões: porque o financiamento é um elemento estruturante e essencial para compreender as políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica e porque não

identificamos nas pesquisas e produções acadêmicas estudos que tomassem o financiamento como categoria central.

Cabe destacarmos que, na educação no Brasil, tanto na educação básica como na superior, o financiamento tem sido objeto de estudo de muitos pesquisadores e a produção acadêmica já é ampla, enquanto na modalidade da educação profissional há, por um lado, uma grande carência de pesquisas e, por outro, pouca transparência na aplicação dos investimentos. Parece-nos que outros temas ocuparam as atenções dos especialistas nas investigações da EPT, constituindo-se em categorias norteadoras, tais como: relação entre trabalho e educação profissional, legislação, dualidade social e histórica entre educação e qualificação, formação geral propedêutica e formação técnica, articulação ou integração da EP com a Educação Básica, concepções curriculares, entre outras.

Considerando nossa pequena história de pesquisa e participação em gestão, especialmente gestão de políticas públicas, constatamos que essas - especialmente a política de educação profissional - estão condicionadas e subordinadas ao financiamento, dependente dos orçamentos públicos e, principalmente, ausentes na previsão fundos públicos existentes. Essa condição é extremamente contraditória, tendo em vista que gestores públicos, líderes políticos, empresariais e sindicais, bem como ampla gama de estudos e pesquisas, apontam que a educação profissional é um fator importante de inserção social e profissional, contribuindo para o aumento de renda dos trabalhadores e sua permanência no mundo do trabalho.

Ao adotarmos uma perspectiva de estudo do financiamento enquanto totalidade, considerando o referencial teórico marxista adotado e a metodologia do materialismo histórico e dialético, tornou-se necessário vincular o tema ao modelo de sociedade e de Estado que temos no Brasil. Considerando que somos uma das nações mais desiguais e injustas do mundo (FRIGOTTO, 1980), com graves diferenças sociais e econômicas, a distribuição dos recursos reproduz essa mesma lógica desigual e injusta, bem como a oferta de educação reflete oportunidades diferenciadas para classes diferentes.

Nessa sociedade desigual, estruturada sob a égide do sistema capitalista periférico e dependente, o Estado é um elemento que compõe o sistema sociometabólico do capital (MESZAROS, 2002), como agente produtor e produto da lógica do sistema global. Nesse sentido, o Estado brasileiro, como todo Estado capitalista, é estruturalmente privatista, pois sua constituição e funcionamento

orientam-se principalmente em defesa dos interesses econômicos, políticos e sociais mais gerais e, frequentemente, mais específicos das classes dominantes (a fração do capital, por exemplo). Porém, como percebemos nas formulações teóricas de Gramsci e Coutinho, isso não significa que o “Estado capitalista brasileiro seja apenas isso, até porque, em função da correlação das lutas no interior das classes dominantes e/ou entre classes dominantes e dominadas, e da necessidade de legitimação perante as classes dominadas, ele é levado a fazer concessões e conciliar interesses em disputa” (DAVIES, 2004, p. 97).

Quanto ao caráter privatista do Estado, destacamos, ainda, que dois elementos tornam esse privatismo ainda mais nefasto: o *patrimonialismo*, estrutural e histórico, que consiste na postura dos detentores do poder, que tratam a esfera pública como propriedade pessoal, familiar, privada; e a *ofensiva neoliberal dos últimos 30 anos, sobretudo nos anos de 1990*, que tentam submeter à lógica do mercado todos os setores estatais com potencial mercantilizável. O privatismo, lembramos, está nas constituições, nas leis, nos organismos estatais, como o caso do CNE, cujo controle privado possibilitou a expansão do ensino privado, a partir de 1960, mas, sobretudo, nas últimas três décadas.

Tendo como foco o financiamento da educação profissional, definimos o objeto de pesquisa em torno do *impacto e da efetividade do Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária (PROJOVEM) na expansão e qualidade da educação profissional e na qualificação do trabalhador brasileiro*, tomando esses programas como estudos de caso para embasar as investigações.

Os objetivos que pautaram o processo desta pesquisa estavam centrados em: a) investigar a relação entre a natureza do financiamento da educação profissional, que se utiliza de recursos e fundos públicos, e a reprodução da força de trabalho, a serviço da produção e da reprodução do sistema metabólico capitalista: trabalho, capital e Estado; b) identificar as possíveis configurações de interesses visíveis e invisíveis do financiamento por meio da análise de programas e projetos; e c) averiguar como o Estado brasileiro tem se pautado na elaboração e na execução das políticas de financiamento da educação profissional e tecnológica, no atendimento às demandas das instituições públicas e privadas, através dos fundos públicos.

O objeto e os objetivos nesta tese visaram orientar a investigação em torno das hipóteses elencadas no capítulo anterior, mas, sobretudo, averiguar duas questões centrais: como ocorre a reprodução do capital através dos fundos públicos que financiam diversos programas fragmentados na área da educação profissional e que interesses, visíveis e invisíveis, perpassam e determinam a natureza desses programas e políticas de EPT. Para tanto, optamos pela investigação dos dois programas já referidos, por entendermos que ambos são portadores e reveladores de elementos necessários para a verificação de tais hipóteses estabelecidas e que nortearam as reflexões.

O Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP), enquanto instrumento indutor da reforma da educação profissional desencadeada pelo governo FHC, sob a direção do Ministro Paulo Renato de Souza, visava *criar um sistema eficaz de Educação Profissional separado do ensino médio, que habilitasse os jovens para o mundo do trabalho, mediante cursos pós-secundários, não universitários, cursos livres de nível básico, com o propósito de obter uma força de trabalho no Brasil melhor capacitada.*

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM), na modalidade Projovem Urbano, por sua vez, tem como finalidade *proporcionar formação integral aos jovens por meio de efetiva associação entre: formação básica para elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; qualificação profissional com certificação de formação inicial e a participação cidadã com a promoção de experiência de atuação social na comunidade.* Para tanto, estabeleceram os objetivos de: reinserção dos jovens no processo de escolarização; identificação de oportunidades potenciais de trabalho e capacitação dos jovens para o mundo do trabalho; participação dos jovens em ações coletivas de interesse público; inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação e ampliação do acesso dos jovens à cultura.

A presente análise e conclusão tomará esses objetivos macro como indicadores de avaliação dos *impactos e da efetividade* dos Programas para, com base em seus resultados, proceder às reflexões finais da presente tese, que serão sistematizadas em torno de alguns eixos orientadores, principalmente: a) sistema de educação profissional brasileiro; b) programas ao invés de políticas públicas de Estado; c) repasse de fundos públicos para gestão privada e interesses privados; d) relação frágil entre entes federados e pautada mais por interesses político-

partidários que a causa pública; e) baixo impacto dos Programas na expansão e de inserção por meio da qualificação; e f) a instrumentalização da educação profissional a serviço dos interesses do capital e do mercado.

Percebemos, antes e no transcorrer da tese, que o Estado, ao longo do século XX, foi cada vez mais ocupando-se e investindo na educação básica e técnico-profissional. Paulatinamente, o Estado foi substituindo a família (e a fábrica e o escritório) como principal órgão socializador dos jovens aprendizes (força de trabalho) e foi conclamado a coordenar a pesquisa e o desenvolvimento (R&D) devido a seus altos custos e à incerteza de resultados aplicáveis. O conhecimento e a habilitação técnico-administrativa não puderam ser monopolizados como propriedade privada e, apesar das patentes comportarem certa proteção, não há garantias de que os empregados-chave não migrarão para outras empresas. Mas,

[...] a socialização dos custos do treinamento da força de trabalho estimulou a substituição do homem pelas máquinas, o que, por sua vez, aumenta a produção total e acelera o crescimento relativo de população excedente – e intensifica a necessidade de programas de despesas sociais, inclusive programas educacionais, que são necessários não só para tentar transformar a população excedente em capital como para legitimar o sistema, numa época em que a educação é cada vez mais reclamada para a obtenção e conservação de empregos bem remunerados (O'CONNOR, 1977: 125).

A função do Estado é desempenhada, segundo VOLPE (2005), através dos fundos públicos, que, por sua vez, operam de duas maneiras principais: financiando simultaneamente a) a acumulação do capital (gastos públicos com a produção, desde subsídios para agricultura, indústria e comércio, até subsídios para a ciência e a tecnologia, formando amplos setores produtivos estatais que desembocaram no complexo militar-industrial até a valorização financeira do capital por meio da dívida pública); b) a reprodução da força de trabalho, alcançando toda a população através dos investimentos e despesas sociais (educação e saúde gratuitas, previdência social, seguro desemprego, subsídios para transporte, alimentação e habitação, subsídios para cultura e lazer, salário família, salário desemprego etc) e, mais recentemente, políticas para a juventude.

Para HOFLING (2001), as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer

respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder. Em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. E esta função reguladora através da política social é claramente colocada por Offe: "(...) a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (Lenhardt & Offe, 1984, p. 15). O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo.

O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado. O Estado deve "responder" a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva e da reprodução da aceitação desta condição.

Tomando esta perspectiva de Estado é que encaminhamos as análises a seguir lembrando a abordagem da construção de uma esfera de fato pública e democrática de Oliveira (1998), onde o estado não deixa de ser classista, mas é um campo de condensação das lutas de classe e, a teoria do "Estado ampliado" de Gramsci e Coutinho (2006), através do qual a sociedade civil organizada o ocupa e o abre para suas demandas.

a) Um *sistema eficaz de educação profissional brasileiro* estabelecido, conforme propugnava a proposta de reforma da educação profissional, operada pelo decreto 2.208/97 e pelo PROEP, não só não se efetivou como desencadeou uma desorganização e desestruturação ainda maior das redes, das instituições, dos cursos, dos currículos e projetos pedagógicos existentes no Brasil. A desestruturação começou com o MEC intervindo na rede federal e proibindo-a de ofertar educação básica e profissional concomitante (Portaria 646/1997), assim como vetando qualquer possibilidade de expansão que não fosse em cooperação com outros entes federados ou parceria com segmentos da sociedade (Lei

8.948/1994 período governo FHC); desorganizou a oferta nas redes estaduais e particulares com a separação entre ensino médio e técnico, levando vários estados da federação a extinguir o ensino técnico, cumprindo apenas sua obrigação constitucional com a oferta do médio; incentivou a expansão da educação profissional privada e do Sistema “S” no paralelo; e induziu as escolas a expandirem a oferta de educação básica e cursos de curta duração de qualificação profissional em detrimento da educação técnica de nível médio. Atualmente, não temos, em termos de Brasil, nenhum sistema, nenhum subsistema ou rede nacional de educação profissional que organize e articule as demandas e ofertas no território continental que é o brasileiro.

Todas essas mudanças, desencadeadas de forma acelerada pelo MEC, com consentimento e apoio de organismos internacionais (BM, BID, UNESCO) e nacionais (CNE, CEEs, e Governos Estaduais), visaram submeter ainda mais a educação profissional ao ideário neoliberal, que tem o mercado como regulador das relações produtivas, sociais e educacionais. Ou seja, a “*desinstitucionalização, a desvalorização e a desintegração*” (LAVAL, 2004) da educação profissional pública, especialmente existente nas redes federal e estaduais, constituíram-se em uma ação deliberada do Estado brasileiro em dois sentidos: privatizar ao máximo a oferta da educação privada e vinculá-la às demandas urgentes, pontuais e específicas do mercado, função que o Sistema “S” deveria estar executando, pois fora criado para isso.

As frequentes e sistemáticas alterações na *legislação* da EPT, seja pelo uso constante de instrumentos jurídicos provisórios (Decretos, Portarias, Pareceres e Resoluções), seja pela mudança de governos ou, principalmente, por uma lógica de flexibilidade permanente, têm causado efeitos graves no planejamento das escolas, visto estarem, permanentemente, buscando adequações a uma legislação federal ou adequação das respectivas mantenedoras. Em 15 anos, estamos na terceira proposta de Diretrizes Nacionais para a Educação Profissional e, diga-se de passagem, “coincidentemente”, sempre com o mesmo conselheiro relator na CEB/CNE, representante da FIESP e do Sistema “S” do Estado de São Paulo. Nesse período, inúmeros decretos foram expedidos, inúmeras Portarias, dezenas de pareceres e resoluções, conforme relação em anexo à presente tese.

Enfim, considerando o principal objetivo do PROEP, o de criar *Um Sistema Eficaz e Moderno de Educação Profissional Estabelecido*, constatamos que este

somente não foi efetivado como acentuou a desarticulação e fragmentação da oferta pela concorrência entre redes e escolas. Pautadas pela lógica do mercado, concentrado em cadeias produtivas e regiões, as escolas federais, estaduais, do Sistema “S” e as particulares concentram suas ofertas onde supostamente o mercado demanda, gerando sobreposições e competições sobre a mesma demanda, sem antever necessidades presentes e futuras, com base em um projeto de desenvolvimento local ou regional.

b) A opção por *programas de educação profissional ao invés de políticas públicas de Estado* revela-se como uma opção política dos últimos governos, desde Sarney, mas especialmente nos oito anos do Governo FHC e oito anos do Governo Lula. Os Programas propiciaram a *descontinuidade* na alternância de governo, a *fragmentação* para atender a diferentes interesses em proporções desiguais e a *sobreposição* de ações e recursos para financiar os interesses privados, especialmente, os vinculados ao grande capital.

O PROEP e o PROJOVEM são dois programas emblemáticos, um de educação profissional de nível técnico proposto e coordenado pela SETEC/MEC e, outro, de qualificação profissional, com elevação de escolaridade, coordenado pela Secretaria-geral da Presidência da República em conjunto com vários Ministérios, de pequeno impacto e efetividade de iniciativas desvinculadas dos sistemas e redes de ensino. No PROEP, os Projetos Escolares (PECs) que prosperaram foram os do segmento da rede federal e das redes estaduais, sustentados e mantidos com recursos públicos. As escolas do segmento comunitário, que totalizaram 102 convênios executados, apresentaram o seguinte balanço, conforme relatórios do próprio MEC/SETEC, apresentado em 2009, durante o Seminário de Avaliação: 21 federalizações concluídas; 13 federalizações em curso; 01 estadualização concluída; 03 estadualizações em curso; 02 escolas em processo de negociação e que não apresentaram defesa das razões por que não cumpriram as metas; 23 escolas em processo de negociação e que apresentaram defesa; 18 escolas em repactuação; 10 escolas cuja gestão está com o Sistema “S”; 01 escola cumpriu integralmente o convênio; 05 convênios foram encaminhados para TCE (Tomada de Contas Especial) e 01 convênio devolveu os recursos.

Poderíamos caracterizar o balanço do PROEP como trágico, pois não expandiu a educação profissional no país, não desenvolveu um sistema eficaz nem moderno como se propunha, fracassou na opção dos novos projetos escolares do

segmento comunitário, que não prosperaram - exceto quando financiou reformas e ampliações em unidades já estruturadas e sólidas, desestruturou a oferta de educação profissional existente, atrasou as experiências e iniciativas de educação tecnológica em andamento e, incompetentemente, não agregou nenhuma eficácia nem qualidade técnica e pedagógica ao conjunto de instituições que trabalhavam com a formação profissional. Pelo contrário, a própria execução do Programa prevista para quatro anos demorou doze e sofreu inúmeras alterações de forma e conteúdo.

O ProJovem, no que pese diferenciar-se pela sua institucionalização e estratégia de regulação a partir do Estado, organiza-se em redes sociais, sendo esta uma característica dos programas do Governo Lula: “As redes sociais, como uma das estratégias de gestão demandadas pelas parcerias público-privadas, têm como proposta assegurar ao mesmo tempo unidade programática e autonomia de execução, pelas unidades consorciadas” (KUENZER, 2006, p. 892). Embora o Programa confira certificação escolar, ela está condicionada, para além da avaliação durante o processo, à aprovação em Exame Final Nacional Externo, que poderá ser refeito em caso de insucesso, após processo de recuperação.

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

Assim sendo, considerando que o PROEP não contribuiu significativamente para a expansão das matrículas no país e nem estabeleceu um sistema de educação profissional como se propunha, que o Projovem Urbano, na entrada de 2009, apresentou altos índices de evasão, desempenho pedagógico baixo e não atraiu os jovens e, ainda, que o conjunto dos programas de educação profissional estudados, nesta tese e em outros estudos (KUENZER, 2006 e CÊA, 2003), não alterou nem a hegemonia da oferta privada de educação profissional - nos três níveis: qualificação inicial, técnica e tecnológica -, sobre a oferta pública nem ampliou a qualificação da força de trabalho no país, podemos concluir que o impacto

e a efetividade desses programas são baixos e desproporcionais aos investimentos que implicam.

Como resultado, corroboramos a pesquisadora Kuenzer, ou seja, é possível indicar a continuidade de propostas precárias de educação profissional para legitimar a inclusão em trabalhos precarizados, de modo a alimentar o consumo predatório da força de trabalho, para o que a redução epistemológica, através da formação de subjetividades flexíveis, polivalentes e empreendedoras, realiza-se através das dimensões pedagógicas dos processos sociais aos quais se articulam políticas e práticas educativas de caráter privado, populistas e fragmentadas, que expressam as estratégias de disciplinamento, necessárias ao novo regime de acumulação, para o que a nova epistemologia da prática fornece os fundamentos. Tudo isso nos leva a pensar que, na sociedade capitalista, em que se produzem relações sociais e produtivas com a finalidade precípua de valorização do capital, não há inclusão que não atenda a essa lógica, como não há possibilidade de existência de práticas pedagógicas autônomas, apenas contraditórias, cuja direção depende das opções políticas que definem os projetos, seus financiamentos e suas formas de gestão.

Tanto o PROEP como o Projovem Urbano, sob o discurso da parceria entre o Estado, a sociedade civil e o setor empresarial, a partir de uma compreensão de que *as organizações da sociedade civil tendem a obter melhores resultados junto ao público jovem em situação de maior vulnerabilidade social e que estas instituições são capazes de chegar a lugares onde o Estado não chega*, foram e estão sendo carreados vultosos recursos para o chamado setor comunitário realizar a função do Estado no tocante à educação profissional. De modo geral, afirma Kuenzer (2006, p. 901), “a oferta gratuita, pelos setores público e comunitário é quantitativamente insignificante e pouco aderente às demandas dos excluídos, cujos resultados não evidenciam outra possibilidade de inclusão senão através da realização de trabalhos precarizados e predominantemente eventuais, segundo a lógica da inclusão subordinada”. Nesse contexto, tais Programas acabam, indiretamente, contribuindo para que os trabalhadores com dificuldades de requalificação intelectualizada, devido à precarização cultural derivada da origem de classe, “tendem ou à exclusão ou à inclusão nos setores mais precarizados nos arranjos flexíveis de força de trabalho” (KUENZER, 2007, p. 1172).

c) *Fundos Públicos financiam o interesse e a reprodução do capital* é outra face desses programas, inclusive os dois Programas investigados na presente tese. A pulverização dos programas para diversos públicos e objetivos, em diferentes esferas da administração pública, pautados pela parceria público-privado, constituem um balcão de negócios, que transfere volumosos e importantes recursos para entidades privadas, seja formando a força de trabalho para as grandes empresas nacionais e internacionais, seja transferindo fundos públicos para a gestão das confederações e federações empresariais, cujos exemplos emblemáticos são os recursos do Sistema “S” e dos programas de qualificação, como o PLANFOR e o PNQ.

O Projovem é um programa que possui recursos públicos federais, coordenado pelos estados e municípios com mais de 200 mil habitantes, mas executado por entidades (ONGs, Cooperativas, Associações, Fundações) de natureza jurídica privada, por universidades públicas (através de suas fundações) e particulares e OSCIPs. O PROEP, como demonstrado no capítulo anterior, transferiu, mediante 102 convênios com o segmento comunitário privado, 257 milhões, cujas escolas estão sendo federalizadas. O PNQ convenia com entidades privadas, especialmente do Sistema “S”, que conveniam com essas mesmas entidades, as quais atuam ou se dispõem a atuar em entidades empresariais e sindicais. Quando o recurso é repassado para os estados da federação na qualificação profissional, essa lógica se repete.

Nesse sentido, sob o manto do discurso em torno da parceria entre o Estado, a Sociedade Civil e o setor empregador, a partir do entendimento de que as redes de entidades sociais estão mais próximas das demandas e são mais ágeis na execução, estão “sendo carreados vultuosos recursos para ao chamado setor comunitário realizar a função do Estado no tocante à Educação Profissional, sem que aja indicações, por meio de avaliações conseqüentes, de que os projetos atingem suas finalidades” (KUENZER, 2006, p. 901).

Salientamos que são raríssimos os casos em que tais programas de qualificação utilizam-se de escolas públicas de educação profissional para desenvolverem seus projetos. Desde a concepção, são planejados para serem executados pelas entidades privadas, desconsiderando a infraestrutura, os laboratórios e os docentes das escolas públicas estaduais e federais, bem como sua longa experiência pedagógica. Grande parte dos recursos desses programas

financiam condições já existentes e reforçam estruturas privadas em detrimento da esfera pública.

Essa lógica, entretanto, não ocorre somente nos programas e com entidades que os executam. As fontes públicas de financiamento das escolas privadas sempre foram e ainda são muito importantes, ainda que nem sempre visíveis e facilmente mensuráveis. “Várias fontes diretas e indiretas de recursos públicos para as escolas privadas somam hoje bilhões de reais por ano e reduzem, indiretamente, as despesas delas, contribuindo para sua manutenção e expansão” (DAVIES, 2004, p. 102). As escolas privadas, sobretudo as IES, expandiram-se e continuam a se expandir, não só porque existe demanda pelo ensino superior, mas, também, sobretudo, porque os governos não têm procurado atender a toda a demanda, desviando-a para as IES privadas. O apoio oficial às IES privadas tem-se concretizado não só por essa omissão como pelo financiamento público direto e indireto a elas, com a isenção de impostos, da contribuição previdenciária e do salário-educação, da concessão de subvenções, bolsas de estudo, empréstimos subsidiados, crédito educativo, FIES, ao longo das últimas décadas. Sem esse financiamento público (que deve totalizar alguns bilhões de reais por ano), as IES privadas certamente não teriam expandido tanto, pois suas mensalidades teriam de ser bem maiores do que são, afastando, assim, a demanda de estudantes sem condições financeiras de pagar. A omissão do Estado e o financiamento público às IES privadas têm sido, portanto, duas das mais importantes medidas de privatização do ensino superior.

É parte de nossa história educacional e existência de uma rede escolar pública e uma rede escolar privada, confessional e laica (NEVES, 2002). No Brasil Colônia, a Igreja Católica, como parte integrante do Estado, monopolizou a educação escolar. No Império, ainda que o Estado tivesse assumido a educação das elites, a Igreja continuou dividindo com grupos particulares a educação escolar preparatória para níveis superiores de ensino, oferecidos diretamente pelo Estado, especialmente no espaço urbano em formação. Já na Primeira República, o Estado tomou iniciativas de construção de uma rede educacional pública, mas permaneceu dividindo com a rede privada a educação escolar de jovens provenientes das camadas médias e das elites. A partir de 1930, o Estado assumiu diretamente a organização do sistema educacional, contando com a escola privada para executar sua política de forma complementar. Essas duas redes configuram-se

concomitantemente com o desenvolvimento de nosso capitalismo em duas tendências: populista (1945-1964), em que o Estado amplia a educação pública mas não prescindiu da rede confessional, e a ditadura militar (1964-1989), englobando aí o período da abertura política, em que, embora o Estado promova uma considerável expansão de suas escolas, estimula a expansão concomitante das escolas privadas, cuja hegemonia consolidar-se-á com a onda neoliberal dos anos 1990, especialmente do setor privado na educação superior e na educação profissional brasileira.

Como observamos, o desenvolvimento da educação brasileira entre o Estado e o mercado sempre foi permeado por interesses conflituosos (DAVIES, 2002), meandrosos (CUNHA, 2007 e CURY, 2007) e por “negociações de balcão” (KUENZER, 2006), viabilizando, ao longo de nossa história, o financiamento da educação privada com recursos públicos. É reprisado na educação o que ocorreu com o desenvolvimento da economia e da indústria, ou seja, é o Estado que vai induzir o desenvolvimento da educação e da qualificação profissional com programas e políticas públicas.

Enquanto a educação profissional, em pleno ano de 2010, carece de uma política pública de Estado e de recursos sistemáticos e permanentes para seu financiamento, consolida-se cada vez mais forte o maior sistema privado de educação profissional com recursos públicos: as entidades do Sistema “S”, criadas a partir de 1942, por iniciativa do Estado brasileiro. Nessas décadas de existência dessas entidades, o Estado garantiu recursos sistemáticos e crescentes, viabilizando o desenvolvimento de uma rede de escolas, com corpo técnico-pedagógico qualificado, infraestrutura e laboratórios atualizados, porém com gestão empresarial privada. Os recursos recolhidos pelo Ministério da Previdência, somados aos recursos providos com a prestação de serviços dessas entidades e com os oriundos de convênios, inclusive dos programas de educação profissional, como PROEP, PNQ e outros, projetam um orçamento para 2010 na ordem de 16 bilhões. Esses valores, destacamos, são superiores aos que a União está prevendo investir no FUNDEB, ao custo anual do Bolsa-família, a todos os investimentos realizados na expansão da rede federal (2 bilhões), ao Brasil Profissionalizado (900 milhões), ao Projovem entre 2008-2011 (5,8 bilhões) e a todos os demais programas públicos no campo da educação e qualificação profissional.

Enfim, na medida em que as parcerias público-privado para execução da quase totalidade dos programas de educação profissional são o modelo de gestão preponderante, considerando que os programas são concebidos para serem financiados com recursos públicos e executados por entidades privadas, mediante convênios e contratos de prestação de serviços, inclusive com taxas de administração (mais valia), e tomando o maior fundo público de educação profissional brasileiro – o fundo público do Sistema “S” -, fica evidenciado que são os recursos de fundos públicos que financiam a força de trabalho de que o capital necessita para sua expansão e reprodução e que a predominância da educação profissional privada contribui para a hegemonia dos interesses da esfera privada sobre a pública. São, em última análise, os fundos públicos os financiadores maiores da reprodução do capital, especialmente, através dos programas de qualificação profissional *fragmentados, descontínuos e sobrepostos*.

d) O Brasil, no que pese os diversos interesses em disputa, é um país continental, estruturado como federação justamente para que políticas sociais e políticas educacionais possam ser coordenadas e desenvolvidos em *regime de cooperação entre os diversos entes (união, estados e municípios)*, cada um com suas responsabilidades específicas e prioritárias, mas atuando de forma complementar e articulada. Nosso *regime de colaboração*, contudo, tem revelado fragilidades graves, pautado mais por competições do que cooperações entre os entes, fundamentalmente, por uma cultura político-partidária polarizada, em que preponderam os interesses particulares em detrimento da esfera pública. O regime de colaboração tem subsistido mais por interesses na partilha dos recursos financeiros do que por articulação de esforços conjuntos em prol do desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

A política do “zig-zag”, *a fragmentação, sobreposição e descontinuidade* de programas, projetos e políticas de educação profissional constituem-se expressões concretas da ausência de cooperação efetiva entre os entes. No desenvolvimento do PROEP, os estados não participavam da definição dos Projetos Escolas (PECs) que a SEMTEC/MEC firmava com o segmento comunitário e o segmento federal, mesmo ela tendo exigido dos mesmos estados os Planos Estaduais de Educação Profissional (PEPs). Atualmente, os estados protestam que a expansão da rede federal nos estados e a definição das regiões não levam em consideração as demandas de formação profissional, o que não é discutido com as redes existentes,

sejam elas escolas técnicas municipais, estaduais e mesmos particulares (do Sistema “S” ou comunitárias). As decisões sobre a implementação de novas escolas, tanto do PROEP como com a expansão da rede atual, perpassam por dois critérios controversos: definições políticas eleitorais e exigência de adesão à proposta do Governo. Para receber recursos do PROEP, por exemplo, uma condição era implantar a proposta da reforma que separava o ensino médio do técnico, enquanto, atualmente, o Brasil Profissionalizado visa induzir os estados a integrarem o que o PROEP separou. O mais grave e absurdo é que estados simulam que aderem a programas somente para captarem os recursos federais para seus respectivos estados.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), recentemente realizada, assim se manifestou sobre o tema:

[...] a regulamentação do **Regime de Colaboração** deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros, que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para a garantia do **custo aluno/a-qualidade** (CAQ). Esta regulamentação deve, ainda, prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente por meio da construção de uma **política de financiamento**, ancorada na perspectiva do CAQ. Importante destacar que a idéia de padrão de qualidade, que originou o CAQ, está prescrita na LDB, no PNE, na EC-53 e na Lei Nº 11.494/2007. Ainda na direção do regime de colaboração entre as três esferas de governo é importante que se estimule a aproximação do setor educativo e do setor produtivo, na perspectiva da sustentabilidade socioambiental local, regional e nacional. Nesse sentido, a articulação entre educação, ciência e tecnologia contribui, inclusive, para ampliar e consolidar as políticas direcionadas à educação profissional e tecnológica em curso no País (CONAE, 2010, p. 23-24).

Na educação profissional, há outro desequilíbrio no financiamento que deve ser considerado nas análises e conclusões, o qual gira em torno do que João Monlevade⁶² denominou de “Três Conceitos, Três Realidades: o Custo-Aluno-Anualidade, o Gasto-Aluno-Real e o Investimento Mínimo por Aluno”. Existe uma disparidade muito grande, não somente de volume de recursos mas do custo do aluno na rede federal, no Sistema “S”, nas escolas e centros de educação

⁶² O professor João Monlevade é atualmente Assessor Especial de Educação, com atuação na Câmara Federal, pesquisador do tema “financiamento” e especialista no assunto.

profissionais particulares e entre os estados e municípios da federação. Tais discrepâncias agravam-se ainda mais entre os níveis da educação profissional, cujo valor pode oscilar entre R\$ 165.00 no Projovem Urbano, aproximadamente R\$ 10.000.00 no Curso Técnico do Sistema “S” e/ou R\$ 7.000.00 em um Instituto Federal.

Por outro lado, dada a concentração maior da arrecadação de impostos pela União e as condições desiguais de desenvolvimento e arrecadação entre os estados, as distorções regionais se agravam, na medida em que uns estados conseguem desenvolver iniciativas e políticas públicas de educação profissional próprias e outros não, ficando na dependência dos recursos da União. Frente ao exposto, julgamos necessário, rumo à superação dessa realidade e em consonância com as deliberações recentes da CONAE, assegurar a elaboração e aprovação de uma **reforma tributária** transparente, **pautada pela justiça social e o equilíbrio regional**, comprometida, principalmente, em **garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda**. Essa reforma deve ser capaz de vincular⁶³, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) ao investimento educacional, de tal modo que as políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação.

Consideramos, ainda, como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de **educação profissional pública**, o **financiamento à formação técnico-profissional** tomar como referência o mecanismo do **custo aluno-qualidade (CAQ)**⁶⁴. Este, por sua vez, deve ser definido a partir do custo anual por estudante, com base nos recursos educacionais necessários para uma educação profissional com um padrão mínimo de qualidade. As escolas técnicas, especialmente as públicas, com menos acesso aos recursos devem ser tornadas prioritárias, levando

⁶³ A vinculação de recursos para políticas sociais não é um consenso entre pesquisadores, gestores e segmentos organizados na sociedade no campo educacional. Adoto esta perspectiva nesta tese por entender que, na realidade brasileira, desde a década de 1930 até o presente momento, esta é uma tendência real que tem orientado minimamente a destinação dos recursos pela vinculação constitucional. Políticas Públicas Sociais e Educacionais, numa perspectiva emancipatória, não devem limitar-se a percentuais mínimos ou máximos de investimentos, mas devem ser suficientes para efetivar um projeto de sociedade e de educação que se propõem.

⁶⁴ Sobre Custo Aluno-Qualidade, ver: CARREIRA, Denise. Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007; e MADZA, Ednir. Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira. Madza Ednir e Marcos Bassi. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

em consideração, principalmente, a diversidade e as desigualdades regionais e suas peculiaridades.

e) O baixo *impacto e a efetividade dos programas de expansão da educação profissional pública e de inserção por meio da qualificação* revelaram-se na investigação quando analisamos os dados da educação profissional no que pese a sua fragilidade e precariedade. O PROEP pretendia expandir 500 mil matrículas, sendo 50% gratuitas, inclusive no segmento comunitário, e a atual expansão da rede federal com mais 500 mil, descontando que ainda está em andamento, deveríamos estar com mais de 1.500.000 matrículas. Porém, o que os censos têm revelado é uma expansão bem mais tímida, passando de 589.383 matrículas em 2003 para 795.459, em 2008, ou seja, um acréscimo de apenas 206.076.

É importante destacarmos, ainda, no que pese um crescimento contínuo, o predomínio da oferta privada nos três níveis: qualificação profissional básica, técnico de nível médio e tecnológico. Em 1999, o MEC/INEP/SEEC divulgou os seguintes dados referentes à oferta da educação profissional no Brasil: 25% era oferta pública (rede federal, estados e alguns municípios) e 75% era oferta privada (sendo 86,6% no Nível Básico; 49,6% no Nível Técnico e 60,9% no Nível Tecnológico). O censo de 2008 registrou que das 421.027 matrículas na educação tecnológica, 343.166 estavam no segmento privado, ou seja, 83,3%. Atualmente, 60% da qualificação profissional é paga; 58% das matrículas do Técnico estão na rede privada.

Assim sendo, os programas e planos de expansão da educação profissional capitaneados pelo MEC ainda não atingiram suas próprias metas de matrículas no nível técnico. A educação tecnológica, após resistências corporativas dos Conselhos Profissionais, começa uma forte expansão, concentrada no setor privado do ensino superior, e a qualificação profissional, apesar dos inúmeros programas públicos e da obrigatoriedade da oferta pelo Sistema “S”, não apresenta impactos significativos, uma vez que se proliferam cursos pagos por todo o país e anuncia-se apagão de mão de obra para setores e postos de trabalho precários, como construção civil e serviços. Nesse sentido, inferimos que uma expansão de vagas na educação profissional no setor privado não contribui para a inclusão do jovem trabalhador, mas para excluí-lo ainda mais, visto que a formação técnica torna-se um privilégio para poucos.

Políticas, programas e iniciativas no campo da educação profissional comprometidas com a promoção e inclusão de jovens trabalhadores só serão

efetivas e sérias se estiverem integradas com projetos mais amplos de proteção e promoção de direitos juvenis, com projetos educacionais mais amplos e com projetos de sociedade e de vida da juventude trabalhadora. Tal perspectiva é possível de materialização na esfera pública, onde o Estado assume estas políticas, as financia e as implementa, deixando de terceirizar programas isolados e pontuais, cujos resultados e qualidade são profundamente questionáveis. A construção de uma esfera pública e seu fortalecimento “confundem-se com a plenitude da democracia representativa nas sociedades mais desenvolvidas” (OLIVEIRA, 1998, p. 40), visto que a tarefa da esfera pública é, pois, a de criar medidas, tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social, em todos os seus sentidos.

f) Mesmo com vários estudos e avaliações em torno de processos avaliativos, insiste-se na *instrumentalização da educação profissional a serviço dos interesses do capital e do mercado*, em detrimento do direito dos que vivem do trabalho por uma educação básica e tecnológica de qualidade. A precarização dos processos de trabalho é acompanhada pela precarização dos processos de escolarização e qualificação profissional, cujos movimentos foram identificados nas pesquisas do setor coureiro- calçadista realizadas por Kuenzer (2006, p. 882):

[...] por um lado, verifica-se a maior exigência de escolaridade e/ou educação profissional à medida em que a cadeia se complexifica tecnológica e administrativamente, pela adoção de novos processos, equipamentos, materiais e formas de organização e gestão; por outro lado, a desmobilização de trabalhadores qualificados, que passam a ser incorporados em pontos da cadeia onde o trabalho é mais precarizado e intensificado.

Frente às investigações e reflexões, não podemos concluir por um *pessimismo* determinista de que todos os programas e políticas estejam no caminho do mal, fadados ao fracasso e ao insucesso. Também não nos cabe um *otimismo* inconseqüente, que aposte cegamente que a educação profissional garantirá trabalho, renda e inclusão dos jovens e trabalhadores. Mas, devemos continuar trabalhando e valorizando projetos e experiências no campo popular e social que contribuam na construção de políticas públicas e alternativas mais amplas, na esfera pública, que não de construir processos educativos qualificados, formando sujeitos

com autonomia ética, política e intelectual, com sólidos conhecimentos humanistas, científicos e tecnológicos, bases para um novo projeto de nação.

Entendemos que a educação profissional é uma modalidade que tem sua contribuição específica na construção de um projeto de nação autônoma e desenvolvida, pois pode contribuir na viabilização do exercício da cidadania, municiando os cidadãos de recursos para se inserirem no mundo do trabalho, contribuindo com o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico, principalmente ao enfatizar a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos. Além dessa dimensão formativa de pessoas na condição de cidadãos e de trabalhadores inseridos socialmente, a educação profissional pode ser uma estratégia nacional e de Estado, diretamente relacionada com o desenvolvimento das forças produtivas, a diminuição da vulnerabilidade científica e tecnológica e, primordialmente, com a retomada do desenvolvimento econômico, social, cultural, político e educacional.

Nessa perspectiva, alguns princípios e eixos devem norteá-la, tais como: construir uma Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica de Estado que rompa com a atual lógica de programas fragmentados e específicos; ampliar os investimentos em educação, superando seu patamar atual de 4,5% do PIB para, no mínimo, 7% ou 8%, enquanto condição indispensável para o aumento efetivo de recursos para o conjunto da educação nacional; melhorar a efetividade e a qualidade dos programas existentes na EPT; integrar a gestão administrativa e pedagógica na educação profissional; comprometer o Sistema “S” com a oferta de educação profissional gratuita nos três níveis, especialmente no técnico; zelar para que os Institutos Federais mantenham e ampliem a oferta de vagas de educação profissional, também nos três níveis; criar um Fundo Público Nacional de Educação Profissional que articule e organize os recursos pulverizados da EPT; e investir esforço político na implantação de um regime de colaboração efetivo e sério entre os entes da federação.

Considerando que a metade dos alunos da escola pública que cursam o ensino médio noturno já trabalham ou precisam trabalhar, urge uma reforma curricular que contemple esse dado de realidade e introduza a dimensão formativa profissional no ensino médio brasileiro. A falta de identidade e de finalidade para o ensino médio torna-o sem atrativo algum para a permanência dos jovens, que, por sua vez, precisam de políticas públicas que posterguem seu ingresso no mercado de

trabalho, através de renda (bolsa-estudo), ao invés de induzi-lo a trabalhar prematuramente. A qualidade de vida e de educação desses jovens somente será possível com o fim da tripla jornada de trabalho e estudo a que são submetidos, além da falta de perspectivas positivas para seu futuro.

Neste contexto, o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional de Nível Técnico, é uma alternativa real que contribui a superarmos o ser humano dividido historicamente 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. Como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política. Formação que, nesse sentido, supõe a compreensão das relações sociais subjacentes a todos os fenômenos (Ciavatta, 2005, p. 85).

Para tanto, precisamos afirmar alguns pressupostos. O primeiro deles é compreender que homens e mulheres são seres histórico-sociais que atuam no mundo concreto para satisfazerem suas necessidades subjetivas e sociais e, nessa ação, produzem conhecimentos. Assim, a história da humanidade é a história da produção da existência humana e a história do conhecimento é a história do processo de apropriação social dos potenciais da natureza para o próprio homem, mediada pelo trabalho. Por isso, o trabalho é mediação ontológica e histórica na produção de conhecimento. O segundo pressuposto é que a realidade concreta é uma totalidade, síntese de múltiplas relações. Totalidade significa um todo estruturado e dialético, do qual ou no qual um fato ou conjunto de fatos pode ser racionalmente compreendido pela determinação das relações que os constituem (Kosik, 1978). Desses pressupostos decorre um princípio de ordem epistemológica, que consiste em compreender o conhecimento como uma produção do pensamento pela qual se apreende e se representam as relações que constituem e estruturam a realidade objetiva. Apreender e determinar essas relações exige um método, que parte do concreto empírico – forma como a realidade se manifesta – e, mediante uma determinação mais precisa através da análise, chega a relações gerais que são determinantes da realidade concreta. O processo de conhecimento implica, após a análise, elaborar a síntese que representa o concreto, agora como uma reprodução

do pensamento conduzido pelas determinações que o constituem. No trabalho pedagógico, o método de exposição deve restabelecer as relações dinâmicas e dialéticas entre os conceitos, reconstituindo as relações que configuram a totalidade concreta da qual se originaram, de modo que o objeto a ser conhecido revele-se gradativamente em suas peculiaridades próprias. O currículo integrado organiza o conhecimento e desenvolve o processo de ensino-aprendizagem de forma que os conceitos sejam apreendidos como sistema de relações de uma totalidade concreta que se pretende explicar/compreender (DOCUMENTO BASE, 2007).

Porém, considerando que, o impacto dos programas em seu conjunto, a partir do estudo PROEP e Projovem Urbano não promovem a formação de técnicos para o país, não promovem a qualificação profissional dos jovens e nem preparam a força de trabalho que o sistema do capital demanda, porque os sucessivos governos insistem em manter e reproduzir tais políticas e programas? Porque, apesar da evasão do Projovem, da pouca expansão da educação profissional de nível técnico, os governos insistem em estratégias de oferta de dezenas de programas no campo da qualificação profissional para todos públicos e segmentos?

Entendemos que, de acordo com a concepção de Estado esboçada no primeiro capítulo, enquanto parte estruturante da reprodução do capital e como espaço de disputa na construção de uma hegemonia na sociedade, o Estado capitalista não se restringe a apenas qualificar a força de trabalho para o capital. O Estado capitalista exerce funções de natureza econômica, política, social e educacional, mantendo, por exemplo, sob controle a população que está fora do processo produtivo.

Na lógica da perspectiva econômica, os fundos públicos, repassados para a esfera privada que atuam no campo das políticas sociais e educacionais, e entre estas as de educação profissional, contribuem diretamente na reprodução do capital em dois sentidos: repasse direto de recursos públicos para esfera privada e financiamento público da preparação da força de trabalho para o capital. O Estado capitalista como parte da totalidade do sistema sóciometabólico do capital pertence “à materialidade do sistema do capital, e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente” (2002, p. 121).

A continuidade e insistência do Estado e dos governos em manter e, inclusive, ampliar tais programas de educação profissional, de baixa efetividade e

pequeno impacto social, só se justificam por razões de ordem política do Estado capitalista. E qual seria esta ordem? A construção e/ou manutenção da hegemonia enquanto base social de sustentação do sistema ou mesmo do próprio Estado. Se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, de ter seu fundamento na função decisiva que um grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica.

Na concepção gramsciana de hegemonia, um grupo social pode e deve ser dirigente mesmo antes da conquista do poder governamental e do Estado. Para tanto, deve articular uma base social, através de um sistema de alianças, consubstanciado num bloco histórico (Portelli, 1977) capaz de dar sustentação à sua proposta social e econômica. O monopólio intelectual é essencial na hegemonia de uma classe dirigente e que se materializa no bloco ideológico sob um duplo aspecto: por um lado, no próprio seio do sistema hegemônico, orienta e unifica seus grupos e, por outro, exerce o controle e força a adesão das outras camadas sociais.

Na perspectiva da hegemonia, a sociedade civil prima sobre a sociedade política, onde a classe fundamental é mais dirigente do que dominante e, desta forma, usa o bloco ideológico dos intelectuais para controlar os grupos próximos e os interesses destes grupos são preservados justamente pela cooptação. Enquanto que, na perspectiva da dominação, onde a classe política toma a frente em relação à sociedade civil e utiliza o bloco ideológico para neutralizar as outras classes ou segmentos que podem questionar ou ameaçar a própria hegemonia do grupo dirigente.

Nesta perspectiva, de construção de um bloco histórico hegemônico, tanto o governo social-democrata do PSDB, de FHC, como o governo popular de Lula, utilizam-se de estratégias diversas para construir uma base social de sustentação de seus projetos de governo e de sociedade. Ambos partem de uma base de política econômica única, preservando o interesse do chamado setor produtivo – leia-se do capital -, colocando o Estado a serviço de sua reprodução. Os fundos públicos, em ambos os governos, estão voltados para financiar a reprodução do força de trabalho e, primordialmente, do capital.

Somente a partir desta compreensão, justifica-se a lógica de estruturação de um conjunto de programas educacionais, descontínuos e fragmentados. Além de servirem para repassar o fundo público para organizações e segmentos de natureza privada, são utilizados como estratégia política de construção de uma base social

capaz de neutralizar a sociedade e constituir um sistema de alianças na perspectiva de formação de um bloco social que garanta a hegemonia dos atuais dirigentes. Enquanto o PROEP dialogou com o segmento do mercado, no período neoliberal do governo FHC, o Projovem do governo Lula busca dialogar com os 51 milhões de jovens existentes no país atualmente, relegados por políticas públicas específicas. Assim são os demais programas, em todos os campos, de modo particular no da educação profissional, que o Estado concebe para manter as relações políticas com as bases sociais imprescindíveis para sua continuidade.

Em 2001, como gestor da educação profissional junto à SUEPRO-RS, fomos desafiados por duas pesquisadoras deste programa de pós-graduação a estudar e pesquisar. De 2002 até o momento, passaram-se mais de 8 anos, mesclando leituras, trabalho e pesquisa. Nesse período, foi possível entender que o processo de investigação em ciências sociais e educacionais não pode prescindir de três elementos: dedicação, compromisso ético-político com os sujeitos que vivem do trabalho e tempo.

Assim, acreditamos que a construção social de uma política pública de educação profissional de Estado, com a ampliação da esfera pública, mediante a socialização da política e ampliação da democracia, contribuirá na disputa pela hegemonia da classe dos que vivem do trabalho frente ao projeto do capital. O atual modelo de educação profissional, estruturado para instrumentalizar os jovens e trabalhadores, deve ser reconstruído sob uma perspectiva que os munície de condições técnicas, científicas e políticas, na construção de um novo modelo de sociedade, na qual o ser humano seja o centro do projeto e não o trabalho ou o capital.

Destacamos, ainda, o sentimento de que, somente agora, com o passar do tempo, é que começamos a compreender melhor o sistema sociometabólico em que estamos imersos, o Estado brasileiro “restrito” a serviço das classes dominantes e a possibilidade de um Estado “ampliado” e ocupado pela sociedade civil organizada, os fundos públicos financiando a reprodução da força de trabalho e mesmo do próprio capital, a educação profissional no centro das disputas e o compromisso dos educadores, gestores e pesquisadores com a elucidação desses interesses visíveis e invisíveis aos sentidos desatentos.

Por fim, consideramos que outras investigações em torno do financiamento da educação profissional no Brasil, especialmente acerca da efetividade social da

qualificação profissional desenvolvida pelo Sistema “S” há décadas, enquanto a maior rede de escolas profissionais vinculadas às demandas produtivas e empresariais, fazem-se necessárias. Além disso, estudos comparativos entre modelos de financiamento entre países, especialmente da América Latina e Europa, também trarão contribuições importantes para o aprimoramento e melhoria do modelo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **O público e o privado na educação.** Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior:** Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

ANTUNES, Ricardo (Org.). **A dialética do trabalho:** escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ARELARO, Lisete & GIL, Juca. **FUNDEB:** Dilemas e Perspectivas - Política de Fundos na Educação: duas posições. Brasília, Editora Independente, 2005.

AREND, Hannah. **A Condição Humana.** 10. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

ASIÃO, Theresa & OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação.** São Paulo: Xamã, 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública.** 2. ed., ampl. – Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BARRY, Brian & ERA, Douglas W. Political Evaluation. In: GREENSTEIN, F. & POLSBY, N., **Handbook of political science.** Rading, Addison-Wesley, 1975. v. 1: scope and theory. p. 337-401.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais.** 4. ed., São Paulo, Cortez, 2005.

BOSI, A. **Dialética da Colonização.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CABRITO, Belmiro. **O financiamento do ensino superior em Portugal:** entre o Estado e o Mercado. Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, Especial, out. 2004.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial.** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, coedição Global editora, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de; SADECK, Francisco. **Financiamento do Gasto em Educação das três esferas de governo em 200**. Brasília, 2003 (IPEA, textos para discussão nº 955).

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A Qualificação Profissional Entre Fios Invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR**. PUC/SP, Tese de Doutorado, 2003. 288 p.

CHARLE, Cristophe. **Le Mondediplomatique Brasil**. Junho 2010.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Operacional. **Revista Avaliação**, Campinas, 4 (3): 13, set./1999. Separata CIPEDS , 1999^a.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia políticas de dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Universidade em Liquidação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11/07/1999b. Caderno Mais, p. 3.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: RAMOS, Marise. (Org.) ; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.); CIAVATTA, Maria (Org.) . **Ensino Médio Integrado: Concepção e Contradições**. São Paulo: Cortez, 2005; pp. 83-105.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: estado, revolução e democracia na teoria marxista**. 2. ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2. ed. Ver. e atual. – São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: LIMA, Julio César França e NEVES, Lucia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

CUNHA, Luiz Antonio. O Desenvolvimento Meandroso da Educação Brasileira entre o Estado e o Mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas (SP), Vol. 28, n. 100 – Especial, p. 809-829, out. 2007

CUNHA. As Agências Financeiras Internacionais e a Reforma Brasileira do Ensino Técnico: A Crítica da Crítica. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. Brasília: Plano Editora, 2002a.

CUNHA. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do ensino técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. (Orgs.) **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Editora Plano, p. 103 – 134, 2002b.

CUNHA. **O Ensino de Ofícios nos Primórdios da Industrialização** (Vol. 2). São Paulo: Editora Unesp, 2000.

CURY, Carlos R. Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Revista Educação e sociedade** 100, vol. 28 – número especial. Campinas: SP, CEDES, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas (SP), Vol. 28, n. 100 – Especial, p. 831-855, out. 2007.

DAVIES, Nicholas. Financiamento do ensino médio estatal: obstáculos estruturais e conjunturais. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria (Orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.

DAVIES, Nicolas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicolas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas (SP), vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

DAVIES. **O FUNDEF e as verbas para a educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

ENGELS, Friedrich. Critique Du Programme d’Erfurt. In: Marx-Engels. **Critique des Programmes de Gotha et d’Erfurt**, Paris, Éditions Sociales, 1966.

FAORO, Raymendo. **A República Inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica:** rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. – São Paulo: Globo, 2005a.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** 5. ed. rev. – São Paulo: Global, 2005b.

FERREIRA, Almiro de Sá. **Reposicionamento dos Centros Federais de Educação Tecnológica a partir do PROEP:** competitividade e gestão estratégica, 1997–2002. João Pessoa: UFPA. Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Programa de Pós-graduação em Administração (Tese de Doutorado).

FIDALGO, F. **A formação profissional negociada:** França e Brasil, anos 90. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

FIDALGO, Fernando. Gestão profissional e paritarismo no Brasil. In: **Trabalho e Educação.** nº 9. Belo Horizonte: FAE/UFMG, p. 78 – 92, jul./dez., 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas:** um quadro de referência teórica. Análise de conjuntura, Belo Horizonte: 107-127, set/dez. 1986.

FIORI, José Luis. **Nome aos Bois.** Instituto da Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio & CIAVATTA, Maria. **A experiência do trabalho e a educação básica.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio & CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação & Sociedade,** v. 24. n. 82. Campinas/SP: CEDES, abril, p. 93-130, 2003.

FRIGOTTO, Gaudencio & CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? In: FRIGOTTO, Gaudencio & CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo:** a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília: INEP, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A dupla face do trabalho: criação e destruição da vida. In: FRIGOTTO, Gaudêncio & CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A experiência do trabalho e a educação básica**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 11 – 29, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A escola como ambiente de aprendizagem. FRIGOTTO, Gaudêncio & CASALI, Alípio (Orgs.). **Educação e Empregabilidade: novos caminhos da aprendizagem**. São Paulo: Ed. PUC-SP, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação & Sociedade**, v. 24. n. 82. Campinas/SP: CEDES, abril, p. 93-130, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e Formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, Pablo & SILVA, Tomaz T. (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, Gaudencio. Fundamentos Científicos e Técnicos da Relação Trabalho e Educação no Brasil de Hoje. In: LIMA, Julio César França & NEVES, Lucia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos Científicos e Técnicos da Relação Trabalho e Educação no Brasil de Hoje. In: LIMA, Julio César França & NEVES, Lucia Maria Vanderley (Orgs.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O Capitalismo Global**. 5. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FRIGOTTO, Gaudencio. **Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual de recursos**. Rio Janeiro: Autores Associados, cadernos do CEDES, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual dos recursos**. São Paulo: Editora Cortez e autores Associados, s/d Cadernos do CEDES, nº 5, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho, conhecimento, consciência e a educação do trabalhador: impasses teóricos e práticos. In: GOMES, Carlos M. **Trabalho e**

Conhecimento: dilemas na educação do trabalhador. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CASALI, Alípio e outros (Orgs.). **Empregabilidade e Educação:** novos caminhos no mundo do trabalho. São Paulo: Educ Ed. PUC/SP, 1997.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global.** 5. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel.** São Paulo, Boitempo, 1999.

GRABOWSKI, Gabriel e RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa. Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios. **Anais e deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica.** Brasília, MEC/SETEC, 2007, 380.

GRABOWSKI, Gabriel, RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa. & SILVA, D. **Formulação de políticas de financiamento da educação profissional no Brasil.** Brasília, PROEP/SEMTEC/MEC, 2003.

GRABOWSKI, Gabriel. **Outra educação profissional é (im)possível?:** projetos e políticas em disputa. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação de Mestrado – UFRGS, Programa de Pós-Graduação Em Educação. RIBEIRO, Marlene - orientadora.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** (Vols. 1 a 6). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere, vol. 3, - edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sergio Henrique e Marco Aurélio Nogueira. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991ª.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** Tradução de Luiz Mario Gazzaneo. 6. ed. Rio de Janeiro:, 1988.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho – 9 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 349 p.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas Sociais). Caderno CEDES, vol. 21, n. 55, Campinas: Nov. 2001.

HENRIQUES, Ricardo. Anais e deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília, MEC/SETEC, 2007, 380 P.

INGRAO, Pietro. **As massas e o poder**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneida (Org). **Ensino médio**: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo, Cortez, 2002.

KUENZER, Acácia Zeneida. **A educação profissional nos anos 2000**: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. Educação e Sociedade, vol. 27, n. 96 – Especial -, p. 877-910, out. 2006.

KUENZER, Acácia Zeneida. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 100 – Especial -, p. 1153-1178, out. 2007.

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio**: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000a.

KUENZER. **Conhecimento e competências no trabalho e na escola**. Boletim Técnico do SENAC, Rio de Janeiro: v. 28, n. 2, p. 2-11, 2002.

KUENZER. **Ensino Médio e Profissional**: as políticas do estado neoliberal. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2000b.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004.

LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário & DIDONET, Vital (Orgs.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universidade LTDA, 1986.

LUKÁCS, G. **História e Consciência de Classe**. Rio de Janeiro: Porto, Elfos/Escorpião, 1989, p. 14.

LUXEMBURG, Rosa. *“La Révolution Russe”*, In: **Oeuvres**, Ed. Franc., Vol. 2, Paris: Maspero, 1971.

MAESTRI, Mario. Submissão e autonomia: Apontamentos Sobre a Gênese, Formação e Crise do Estado Nacional do Brasil. In: MENDONÇA, Sonia Regina de (Org.). **Estado e historiografia no Brasil**. Niterói: EdFUFF, 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. *Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes*. In: LIMA, Maria José Rocha (Org./coord.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido Comunista, In Id. **Obras Escolhidas**, Rio de Janeiro, Vitória, 1956, vol. 1, p. 26.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Editora da UNICAMP & Boitempo Editorial, 2002.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização salarial dos professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. Campinas, SP. UNICAMP, Tese de Doutorado, 2000.

NEVES, Lucia Maria Vanderley (Org.). **O Empresariamento da Educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação: um caminho par ao mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado:** da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticas de gestão democrática. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

O'Connor, James. **Nuevas reflexiones sobre La crisis fiscal Del Estado: una análisis de lacrisis econômica y de La política presupuestaria de Reagan.** Capitalismo y Estado. Madrid : Editorial Revolucion, 1985.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado Capitalista.** Tradução de João Maia. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 264 p. (Do original inglês: The fiscal crisis of the State).

OFFE, Claus. **Capitalismo y Estado.** Madrid : Editorial Revolucion, 1985.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, A. **Marx e a exclusão.** Pelotas: Seiva, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política Educacional:** impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global.** Petrópolis, RJ: vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Universitários, uni-vos. **Universidade e Sociedade,** Brasília, I (2): 7-9, ANDES, nov./1991.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O Financiamento da Educação.** Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVERIA, Francisco de. **Crítica à razão dualista** - o ornitorrinco. São Paulo : Boitempo Editorial, 2003.

PAULANI, Leda Maria. O Projeto Neoliberal para a Sociedade Brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Julio César França & NEVES, Lucia Maria Vanderley (Orgs.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**. No Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1999-2002), in: **Educação e Sociedade**. v. 23 n. 80. *Educação Especial*. São Paulo: Cortez: Campinas, CEDES, 1978. p. 109-136.

POCHMANN, Marcio. Economia Brasileira Hoje: seus principais problemas. In: LIMA, Julio César França & NEVES, Lucia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

POCHMANN, Marcio. **Encruzilhado do Desenvolvimento / Os retrocessos do atual desenvolvimento**. São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 1 – número 12 – Julho 2008, p. 04 e 05.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico** (tradução de Angelina Peralva). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003.

RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa & CATTANI, Antonio David. Formação profissional (verbete). In: CATTANI, Antonio & HOLZMANN, Lorena. **Dicionário de trabalho e tecnologia**. P.A. Zouk 2010.

RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa & GRABOWSKI, Gabriel. Financiamento da Educação Profissional no Brasil: contradições e desafios. Anais e deliberações da I

Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília: MEC/SETEC, 2007.

RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa e GRABOWSKI, Gabriel. Reforma legislação e financiamento da educação profissional no Brasil. In: MOL, Jaqueline e outros (Orgs.). **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

RIBEIRO, Marlene. Ensino Médio e Educação Profissional: terreno perdido ou construção de novas relações? **Educação**, v. 27. nº 1. p. 09 – 22, Santa Maria/RS: CED/UFSM, 2002.

SAES, Décio. **Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil**. Concepções e formação do estado brasileiro/ Silvio Costa, org. – São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

SANTOS, Nivaldo dos & COSTA, Silvio. Positivismo e República. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

SILVA, T. Tadeu. A nova direita e as transformações na pedagogia e na política pedagógica. In: SILVA, T. Tadeu & GENTILE, Pablo. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

TOLEDO, Caio Navarro de. Estado nacional e Desenvolvimento capitalista no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.) **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

VELLOSO, Jacques. **Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos?** Políticas e Gestão da Educação (1991-1997). Série Estado do Conhecimento nº 5. Brasília-DF, MEC/INEP/Comped, 2001.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **Público, mas nem tanto; crise, mas nem tanta; sobre fundos públicos e crise (fiscal) do Estado (capitalista)**. GT: Estado e Política educacional / n. 05. Campinas: Unicamp, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 3 ed. Porto Alegre: Bookmann, 2005.

ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. *O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica*. Brasília: Plano Editora, 2002; e VIANNA, Aurélio (org.). **A estratégia dos bancos multilaterais par ao Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília: INESC, 1998.

Documentos

- ATA DO SEMINÁRIO DE ENCERRAMENTO PROGRAMA DE REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EMPRÉSTIMO 1052/OC-BR. O Seminário de Encerramento do Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP foi realizado nos dias 5 e 6 de outubro de 2009, em Brasília-DF, na sede da Representação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, no Brasil.

- DOCUMENTO BASE: Ensino Médio Integrado a Educação Profissional de Nível Técnico, Brasília : MEC, 2007.

- Carta de Brasília: Financiando uma Educação de Qualidade para todos os Brasileiros. Brasília: INEP/MEC, 2003.

- CONAE 2010. Documento Final da Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC, 2010.

- CONTRATO nº 1052/OC-BR, Resolução DE-109/97” - Programa de Reforma da Educação Profissional assinado em Brasil e o BID.

- IBGE. Aspectos Complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional. Pnad, 2007.

- MEC/Inep/DEEB - Censo Escolar 2003 a 2005 – Brasília - DF

- PED 2008: Pesquisa de Emprego e Desemprego. Qualificação para o trabalho: texto e anexo estatístico. Informações para o sistema público de emprego, trabalho e renda. Maio a outubro de 2008 – Sistema PED.

- PNQ 2003: Documento Base: Bases de uma nova política pública de Qualificação. www.mte.gov.br/qualificacaoprofissional. Brasília, 2003.

- Projeto de Lei Nº 274/2003 e PEC N º 24/2005, Senado, Brasília, DF, 2005.

- Projovem Urbano Novo Hamburgo - RS. Relatório de Execução físico/Quantitativo do Projovem Urbano de Novo Hamburgo. Execução Feevale. Org. Miriam Bortolaci; Coordenadora Executiva. Setembro 2009.

- Projovem Urbano: Manual do Educador: Orientações Gerais. Presidência da República – Secretaria Geral – Secretaria Nacional da Juventude – Coordenação Nacional do Projovem Urbano. Brasília, DF, 2008.

- PROJOVEM. Unidade Formativa I. Manual do Educador. Org. Maria Umbelina Caiafa Salgado. Brasil: Presidência da República – Secretaria Geral, Brasília, 2005.

- Rererências Curriculares Nacionais de Educação Profissional de Nível Técnico. Brasília, MEC, 2000.

- Relatório de Termino de Projeto – PCR, composto pela Equipe PCR 0247: Autor(a) Principal e Membros: Remi Castioni – Consultor de Educação de CSC/CBR; Marcelo Pérez Alfaro – Especialista em Educação – CSC/CBR Rita Sório – Especialista em Desenvolvimento Social – CSC/CBR; Mônica Merlo – Especialista do Setor Financeiro - CSC/CBR. Brasília, 2010.

- Relatório Projovem Urbano NH: Dados consolidados e definições de continuidade de execução da entrada abril/2009: Projovem Urbano de Novo Hamburgo, abril a dezembro/2009. Org. Mirima Bortolaci, Coordenadora Executiva. Feevale, Novo Hamburgo, abril 2010.

- RELATÓRIOS DO PROEP/SEMTEC 2002 e PROEP/SENTEC. Brasília: Setec/MEC, 2002.

- RELATÓRIOS DO TCU 2003 e 2004 da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação SEMTEC/MEC e SENTEC/MEC;

- Relatórios Encontro de Avaliação Projovem Urbano– Entrada de abril de 2009. PR – SG – SNJ - Coordenação Nacional do Projovem Urbano. Brasília, março 2010.

Sites

MPAS. Acesso em: www.mpas.gov.

MEC. **SETEC**. Acesso em: www.mec.gov.br/setec.

MEC. **INEP**. Acesso em: www.mec.gov.br/inep.

MEC. **CNE**. Acesso em: www.mec.gov.br/cne.

MTE. Acesso em: www.mte.gov.br.

SECGRAL. Acesso em: www.secgral.gov.br.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ENTREVISTAS COM ALUNOS PROJovem DE NOVO
HAMBURGO, RS

Entrevistador: GABRIEL GRABOWSKI

Programa que frequenta: **Projovem Urbano** Data:/...../.....

Nome estudante: Idade:

Grau escolaridade:

Cidade: Estado:

Trabalha? Sim () Não () Onde?

Possui Carteira assinada? Sim () Não ()

Fez algum outro curso de qualificação profissional?

Onde?

Quais?

.....

Estava estudando antes do Curso do PROJovem?

.....

Como conheceu (como ficou sabendo) o PROJovem?

.....

Estudar é importante?

Por quê?

.....

O que mais lhe motivou para cursar o PROJovem?

.....

.....

O curso já ajudou em alguma coisa na sua vida? Sim () Não ()

Caso respondeu sim, no que ajudou?

Após o curso, o que você espera que mude na sua vida?

Além da qualificação profissional, que outros conhecimentos o curso lhe proporciona?

O que faz quando não está freqüentando o Programa?

Que qualidades definem, do seu ponto de vista, um jovem competente?

Você se considera um jovem competente? SIM () NÃO ()

Porque?.....

Na sua opinião, em que aspectos você se considera mais competente?

a. _____

b. _____

Na sua opinião atual, em que aspectos você se considera menos competente?

c. _____

d. _____

Em que aspectos você considera que necessita aprimorar sua qualificação?

a. _____

b. _____

O que você mais gosta no Programa?

.....
.....
.....

O que não está gostando no Programa?

.....
.....
.....

O que deveria melhorar ou ser diferente no Programa?

.....
.....
.....

Qual a importância do PROJOVEM na sua vida?

.....
.....
.....

Comentário livre ou sugestões:

.....
.....
.....

AUTORIZAÇÃO

Autorizo uso da entrevista como subsídio para a Tese de Doutorado junto ao Programa de Pós Graduação da FACED/UFRGS do pesquisador Gabriel Grabowski, declarando que participei como convidado da pesquisa, de forma livre, esclarecida e espontânea,

Assinatura

Documento: Nº:

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENTREVISTAR COM GESTORES DO PROJovem

Entrevistador: GABRIEL GRABOWSKI

Entrevistado: -----Idade -----

Entidade/órgão: -----

Número da entrevista:

Função/relação que ocupou na gestão PROJovem?

.....

Período?Órgão:

Cidade: Estado:

Já trabalhou em outros programas ou edições? Onde?

1. Qual seu envolvimento na gestão com o PROJovem?

.....
.....
.....

2. Que importância tem este programa para o Brasil e para a educação profissional?

.....
.....
.....

3. Este programa, na sua avaliação, contribui para a expansão da educação profissional? Como?

.....
.....
.....

4. Você Conhece casos de sucesso de Jovens do Programa? Quais?

.....
.....
.....

5. Quais são as maiores virtudes do programa?

.....
.....
.....

6. Quais são os maiores problemas do Programa?

.....
.....
.....

7. Qual a maior dificuldade enfrentada por você na gestão do PROJOVEM?

.....
.....
.....

8. Que impacto o programa tem na vida dos jovens?

.....
.....
.....

9. O que o programa poderia ou mesmo deveria ter priorizado e não o faz?

.....
.....
.....

10. O que está equivocado na concepção, gestão e execução PROJOVEM?

.....
.....
.....

11. O que deveria ser diferente no Programa?

.....
.....
.....

12. Considerações livres!

.....
.....
.....

Local:

Data entrevista:

Autorizo uso da entrevista como subsídio para a Tese de Doutorado junto ao Programa de Pós Graduação da FACED/UFRGS do pesquisador Gabriel Grabowski, declarando que participei como convidado da pesquisa, de forma livre, esclarecida e espontânea,

Assinatura

Documento:.....Nº:

ANEXOS

ANEXO A - RESULTADOS DA COLETA ESPECÍFICA DE DADOS JUNTO AOS PROJETOS ESCOLARES DO PROEP

ORD	Convênio	SEG	INSTITUIÇÃO	UF	Cursos Técnicos		%	
					Matrículas			
					Previstas	Realizadas		
1	088/2000	E	Centro de Educação Profissional Roberval Cardoso (Escola da Floresta)	AC	576	150	26,0%	
2	090/2000	E	Escola Técnica em Saúde Maria Moreira da Rocha	AC	720	380	52,8%	
3	020/1999	F	EAF Satuba / AL	AL	1.122	899	80,1%	
4	119/1998	F	CEFET Amazonas	AM	3.000	1.276	42,5%	
5	124/2001	C	Instituto de Tecnologia Masrour - ADCAM	AM	640	140	21,9%	
6	046/1998	E	CETEB Áureo de Oliveira Filho / BA	BA	1.260	720	57,1%	
7	129/1998	F	CEFET do Ceará	CE	4.330	3.069	70,9%	
8	045/2002	F	Escola Agrotécnica Federal de IGUATU	CE	1.320	536	40,6%	
9	043/1998	E	CENTEC Limoeiro do Norte	CE	1.120	232	20,7%	
10	044/1998	E	CENTEC Sobral	CE	945	169	17,9%	
11	021/2000	E	Centro de Educação Tecnológica de Ceilândia	DF	920	1.154	125,4%	
12	020/2000	F	Escola Agrotécnica Federal de Brasília	DF	1.050	826	78,7%	
13	190/1999	E	Escola Técnica de Brasília	DF	1.600	2.589	161,8%	
14	189/1999	E	Escola Música de Brasília / DF	DF	305	190	62,3%	
15	306/2000	E	CEP Saúde Planaltina	DF	900	446	49,6%	
16	902/2005	F	UNED Cachoeiro do Itapemirim	ES	704	376	53,4%	
17	008/1999	F	UNED de Serra	ES	1.128	571	50,6%	
18	153/1999	F	CEFET de Espírito Santo	ES	3.240	2.244	69,3%	
19	057/1999	F	Escola Agrotécnica Federal de Urutaí	GO	880	803	91,3%	
20	133/1998	F	CEFET de Rio Verde	GO	1.430	836	58,5%	
21	117/1998	F	CEFET de Goiás	GO	3.411	548	16,1%	
22	001/2000	F	CEFET do Maranhão	MA	2.560	420	16,4%	
23	192/1999	C	Centro de Excelência Empresarial em Serviços - FADE	MG	225	11	4,9%	
24	138/2000	C	E.T. de Eletrônica Francisco Moreira da Costa	MG	648	583	90,0%	
25	037/2001	C	CEP do Sudoeste Mineiro - FECOM	MG	600	61	10,2%	
26	140/1999	F	CEFET Ouro Preto	MG	1.903	2.519	132,4%	
27	120/2001	F	EAF Inconfidentes	MG	2.040	1.008	49,4%	
28	291/2000	C	Centro de Educação Tecnológica de Montes Claros	MG	1.190	820	68,9%	
29	061/2002	F	EAF de Salinas	MG	900	724	80,4%	
30	014/1999	C	Centro de Formação Profissional Taft Alves Ferreira - SENAI Sete Lagoas	MG	620	219	35,3%	
31	030/2000	F	CEFET de Januária	MG	800	769	96,1%	
32	038/1998	E	CREP	Itajuba	MG	1.080	1.321	
33	040/1998	E	CREP Teófilo Otoni	MG	384	16	4,2%	
34	102/2001	F	CEFET de Bambuí	MG	1.756	1.928	109,8%	
35	146/2001	C	Centro Técnico Interescolar de Itabira	MG	300	245	81,7%	
36	188/1999	C	Centro de Formação Profissional Afonso Greco - SENAI Nova Lima	MG	480	133	27,7%	
37	191/1999	C	Centro Automotivo de Belo Horizonte SENAI	MG	240	237	98,8%	
38	012/2000	E	Escola de Trabalho e Produção de Itaituba	PA	765	171	22,4%	
39	013/2000	E	Escola de Trabalho e Produção de Paragominas	PA	735	146	19,9%	
40	076/2001	E	Escola de Trabalho e Produção de Salvaterra	PA	180	80	44,4%	
41	115/1998	F	CEFET do Pará	PA	6.750	1.493	22,1%	
42	109/1998	F	CEFET da Paraiba	PB	2.880	123	4,3%	
43	083/1999	C	Escola Técnica Redentorista	PB	1.731	671	38,8%	
44	116/1998	F	Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim	PE	1.612	436	27,0%	
45	113/1998	F	CEFET Pernambuco	PE	6.720	3.738	55,6%	
46	182/1999	C	Escola Técnica Profissional do Agreste - Bezerras	PE	2.080	47	2,3%	
47	120/1998	F	CEFET do Piauí	PI	4.630	3.086	66,7%	
48	305/2000	E	Escola Técnica Estadual Ministro Petrônio Portela	PI	800	56	7,0%	
49	096/1999	F	Colégio Agrícola de Floriano	PI	450	591	131,3%	
50	132/1999	F	UNED de Francisco Beltrão	PR	455	226	49,7%	
51	047/2002	F	Uned. Cornélio Procópio	PR	120	414	345,0%	

ORD	Convênio	SEG	INSTITUIÇÃO	UF	Cursos Técnicos		%
					Matrículas		
					Previstas	Realizadas	
52	117/2001	E	Centro de Educação Profissional Agrícola Florestal de Irati	PR	510	433	84,9%
53	116/2001	E	CEP Pedro Boaretto Neto (Cascavel)	PR	1.600	1.874	117,1%
54	091/1999	F	CEFET Campos	RJ	3.500	4.854	138,7%
55	151/2001	F	CEFET/RJ - UNED Nova Iguaçu	RJ	1.200	879	73,3%
56	006/1999	F	CEFET do Rio de Janeiro	RJ	4.360	5.497	126,1%
57	013/1999	F	Escola Técnica do Arsenal de Marinha	RJ	470	312	66,4%
58	044/2002	F	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - FIOCRUZ	RJ	240	208	86,7%
59	094/1999	F	CEFET de Química de Nilópolis	RJ	1.296	1.497	115,5%
60	288/2000	E	ETE João Barcelos Martins e ETA Antonio Sarlo	RJ	3.120	2.259	72,4%
61	131/1998	F	CEFET do Rio Grande do Norte	RN	4.306	2.505	58,2%
62	281/2000	E	CEP Prof. Anísio Teixeira / Jessé Freire	RN	820	358	43,7%
63	152/1999	F	CEFET Roraima / RR	RR	1.540	1.169	75,9%
64	124/1998	F	CEFET Bento Gonçalves - JK	RS	1.025	483	47,1%
65	013/1998	C	Escola de Educação Profissional de Autotônica	RS	200	131	65,5%
66	037/1998	E	Escola Técnica Estadual Monteiro Lobato	RS	1.440	1.399	97,2%
67	198/1999	C	Escola Técnica Alto do Jacuí - Ibirubá	RS	450	368	81,8%
68	016/1999	C	Escola Técnica de Farroupilha	RS	1.080	412	38,1%
69	019/2005	E	Unidade Básica de Bagé	RS	210	110	52,4%
70	037/2002	F	Colégio Agrícola de Frederico Westphalen	RS	660	654	99,1%
71	042/2000	F	UNED Sapucaia do Sul	RS	900	203	22,6%
72	045/2001	E	CTE Santa Maria (Escola Estadual Pfa Maria Rocha	RS	750	777	103,6%
73	080/1999	E	Centro Estadual Tecnológico de Parobé	RS	2.971	4.003	134,7%
74	185/1999	C	Escola Profissional da Fundação Universitária de Cardiologia	RS	350	148	42,3%
75	294/2000	C	Sociedade Educacional Três de Maio (SETREM)	RS	600	494	82,3%
76	007/1999	C	Escola Técnica SATC	SC	1.140	2.223	195,0%
77	044/2000	E	Centro de Educação Profissional Vidal Ramos (Canoinhas)	SC	414	335	80,9%
78	017/2000	C	Instituto Escola do Teatro Bolshoi do Brasil	SC	470	296	63,0%
79	130/1998	F	CEFET Santa Catarina/ SC	SC	4.346	1.435	33,0%
80	197/1999	C	Faculdade de Tecnologia Pedro Rogério Garcia (FABET)	SC	520	138	26,5%
81	157/1999	C	Escola Técnica Vale do Rio do Peixe	SC	450	21	4,7%
82	005/1999	C	Centro de Educação Profissional de Indaítuba - CEPIN	SP	2.480	1.258	50,7%
83	183/1999	C	Escola Kanaema de Educação Profissional	SP	1.540	39	2,5%
84	015/2000	C	Escola de Educação Profissional Natasha Franco Vieira - Nosso Lar	SP	640	174	27,2%
85	196/1999	C	Centro de Educação Profissional de Vinhedo - CEPROVI	SP	960	256	26,7%
86	208/2001	C	Instituto de Desenvolvimento de Panificação e Confeitaria	SP	450	43	9,6%
87	001/1999	C	Centro de Educação Profissional Sindsaúde de Ribeirão Preto	SP	620	256	41,3%
88	022/1999	C	Centro de Educação Profissional Professor Hélio Augusto de Souza -CEPHAS	SP	1.440	1.136	78,9%
89	003/2002	C	Centro Técnico Educacional - APCD	SP	1.880	184	9,8%
90	033/2002	C	Centro de Educação Profissional de Campinas - CEPROCAMP	SP	720	120	16,7%
91	018/1999	C	Escola de Artefatos de Couro e Alimentos - Presidente Prudente	SP	384	105	27,3%
92	026/1998	E	Escola Técnica Estadual Martin Luther King	SP	1.050	600	57,1%
93	027/1998	E	Escola Técnica Estadual Jose Martiniano	SP	2.160	3.213	148,8%
94	031/1998	E	Escola Técnica Estadual Aristoteles Ferreira	SP	2.520	1.201	47,7%
95	033/1998	E	Escola Técnica Estadual Domingos Minicucci	SP	1.360	460	33,8%
96	163/1999	C	UNED de Caraguatatuba	SP	1.080	294	27,2%
97	296/2000	C	Centro de Educação Profissional Francisco Graziano Filho - Dracena	SP	710	380	53,5%
98	123/1998	F	EAF Araguatins	TO	800	487	60,9%
TOTAL					137.967	86.127	62,4%
As escolas sombreadas foram finalizadas em 2008							
As escolas grifadas encontram-se ainda em execução							

Fonte: Pesquisa de Acompanhamento das Escolas Participantes do PROEP - SIPAV

Das 98 escolas pesquisadas, 24 são escolas novas e 74 instituições que já existiam antes do PROEP. Dessas, 12 ainda estavam em execução (Junho 2008) e 9 finalizaram a execução de seus convênios em abril de 2008, dentre elas 3 são escolas estaduais novas, implantadas pelo PROEP no Estado do Pará. Além da análise do total de matrículas previstas e executadas, foram confrontados os cursos técnicos previstos e executados por essas 98 escolas que responderam a pesquisa.

Com relação ao cumprimento da meta de cursos previstos em seus projetos, observa-se que: 17 escolas, ou 17% do total, implementaram 100% dos cursos projetados em seus PECs; 58 escolas ou 59% implantaram mais de 50%, incluindo as que obtiveram 100% de realização, 40 escolas, ou 41% do total, implantaram menos de 50% dos cursos previstos e 8 escolas não implantaram nenhum dos cursos projetados em seus PECs.

Quase todas as escolas ofertaram outros cursos que não estavam previstos em seus PECs, provavelmente, porque os cursos que foram projetados estariam defasados com relação às demandas do mercado de trabalho de suas regiões de abrangência e se assim for, essas escolas mantêm sintonia com as diretrizes do PROEP, mesmo não implantando os cursos previstos originalmente, conforme Fonte: DIPRO/FNDE.

ANEXO B - LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL⁶⁵

A legislação que deu suporte a implementação do PROEP deu-se pelas seguintes leis, normas e regulamentos:

- Decreto Federal N.º 2.208/97, de 17/04/1997 – que ao regulamentar o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da LDB trouxe as seguintes inovações: a) promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho; b) proporcionar a formação de profissional dentre uma amplitude que inclui escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação; c) qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos, com qualquer nível de escolaridade, através de cursos básicos; d) ampliação do seu escopo de Educação Profissional (para ser também de natureza tecnológica). Os níveis definidos foram três: o Básico – destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia, o Técnico – destinada a fornecer habilitação profissional aos matriculados ou egressos do ensino médio (de forma concomitante ou seqüencial) e o Tecnológico – correspondente aos cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico; e) estabelece a obrigatoriedade de todos os sistemas, inclusive o federal, ofertarem daí em diante cursos de nível básico (qualificação profissional); f) define organização curricular própria para a educação profissional de nível Técnico e independente do ensino médio (fazendo a separação entre EM e EP); g) permite a modularização dos currículos, aproveitamento e certificação parcial de estudos que no final de um itinerário curricular o aluno pode requerer para transformar em complemento ou na totalização de módulos exigidos para a diplomação em habilitação respectiva; h) institui a certificação por competência, dando oportunidade aos profissionais que já atuam ou que tenham experiência em determinado setor para receber a sua certificação parcial e até a diplomação em habilitação técnica de sua especialidade.

- Decreto Federal N.º 2.406, de 27/11/1997 – que regulamenta a funcionalidade dos Centros de Educação Tecnológica, definindo dentre outras questões as seguintes: a) são instituições da esfera pública ou privada, que podem atuar em vários níveis e

⁶⁵ A presente síntese da Legislação foi baseada em outras sistematizações realizadas no Relatório de Término de Projeto – PCR 0247 e na nova proposta de Diretrizes para a Educação Profissional, versão março 2009, site www.mec.gov.br/cne.

modalidades de ensino, para os diversos setores da economia; b) que devem ter uma estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, oferecendo mecanismos de educação continuada; c) são instituições que têm como características básicas a oferta de educação profissional e tecnológico, conjugação, no ensino, da teoria com a prática e oferta vinculada às tendências do setor produtivo e do desenvolvimento tecnológico; d) que têm como objetivos precípuos ministrar cursos de nível básico, técnico e tecnológico e ensino médio, oferecer educação continuada, ministrar cursos de formação de professores e especialistas e realizar pesquisa aplicada; e) a implantação dos centros só se dá mediante a elaboração de projeto institucional, que demonstre condições e recursos materiais, humanos e financeiros e que seja aprovado pelo MEC. Com as restrições impostas pelo § 1º do art. 8º, que inibe a autonomia de criação de cursos de ensino superior, o Decreto no 2.406/97 estabelece um diferencial entre os novos CEFETs e os antigos, que foram transformados antes de 1997, através de legislação anterior (N.º 6.545, de 30/06/1978; N.º 7.863 de 31/10/1989; N.º 8.711 de 28/09/1993 e N.º 8.948 de 8/12/1994) que dava plena autonomia. Esse fato passou a se constituir numa situação que convivia com um modelo de CEFET que podia mais (CEFETs: PR, MG, RJ, BA e MA), inclusive para a criação de cursos de engenharia e até de pós-graduação e, um outro modelo, que podia menos. Essa diferenciação entre CEFETs foi contornada com a publicação do Decreto. N.º 5.224, de 01/10/2004. Entretanto, esse aparente entendimento não foi suficiente para a adesão de dois dos “antigos” CEFETs: MG e RJ, que optaram por não pertencer a nova institucionalidade, os Institutos Federais, e reivindicam a sua transformação em universidades tecnológicas a exemplo do que ocorreu com o PR.

- Portaria MEC N.º 646/97, de 14/05/1997 – que veio regulamentar a implantação da educação profissional na rede federal, dando um prazo de até quatro anos para que as instituições pudessem se adequar ao disposto nos art. 39 a 42 da LDB. Nessa portaria, fica bastante claro o processo de separação entre o Ensino Médio e o Técnico, pela via da obrigatoriedade de reformulação curricular e estabelecendo um prazo de até cinco anos para a conclusão dos alunos que estavam em 1997 cursando o modelo antigo de modalidade integrada (Ensino Médio + Curso Técnico). Além disso, a citada Portaria disciplina a continuidade da oferta de ensino médio, atrelada a uma restrição inicial de 50% do total de vagas destinadas ao ensino

médio nas escolas técnicas federais em 1997, de forma progressiva anualmente, até a posterior extinção completa nesse nível de ensino. Essa exigência foi depois reforçada como uma das condições impostas para obtenção de recursos e financiamento pelo PROEP. Com isso, a reforma pretendia liberar espaços e carga horária de seus professores para ocupar as instalações e espaços de aprendizagem com outros cursos a serem ofertados no nível básico, técnico e tecnológico. Com a publicação da Portaria 647/97, surgiu no seio das instituições da época uma forte reação e uma luta externa por parte de sindicatos de professores, conselhos de dirigentes, alunos e professores em geral contra a reforma, alegando-se que ela, além de separar o ensino médio da educação profissional, pretendia desativar gradativamente o ensino médio.

- Portaria MEC N.º 1.005/97, de 10/09/1997 – que implementa o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, instituindo inicialmente no próprio espaço da SEMTEC a Unidade de Coordenação de Programa – UCP, incumbida de adotar as providências necessárias à implementação do programa e com isso criar as condições para viabilizar o financiamento externo por meio de operação de crédito externo com o BID.
- Decreto Federal N.º 3.462/2000, de 05/12/2000 – este decreto teve o objetivo apenas de ampliar a autonomia dos CEFETs visando à implantação de cursos de formação de professores para as disciplinas científicas e tecnológicas do ensino médio e da educação profissional. Os demais cursos de graduação continuaram no rol das restrições impostas anteriormente.
- Resolução CNE/CP, de 18/12/2002 – que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia, tendo em vista que os referidos cursos passaram a ser o diferencial dos novos CEFETs e também dos centros de educação tecnológica da rede privada.
- Decreto N.º 4.364, de 06/09/2002, os Centros de Educação Tecnológicas foram autorizados a oferecer novos cursos sem o aval prévio do MEC, desde que pertencessem à mesma área profissional dos cursos reconhecidos anteriormente pelo Ministério em cada instituição.

Legislação que subsidiou a mudança da política durante o governo LULA

A partir do governo do presidente LULA, uma série de outros mecanismos legais procuraram remover o marco instituído pelo governo FHC:

- Decreto N.º 5.154, de 23/07/2004, permitiu novamente ofertar a modalidade de ensino médio integrado ao ensino técnico, limitação essa que vigia há 7 anos e havia sido instituída pelo Decreto N.º 2.208, de 17/04/1997. O novo decreto também criou 3 níveis de classificação no que se refere a educação profissional: i - formação inicial e continuada de trabalhadores; ii - educação profissional técnica de nível médio; e iii - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.
- Decreto N.º 5.224, de 1º/10/2004, dispôs sobre a estrutura e organização dos CEFETs e também no que se refere à oferta de educação tecnológica e de educação de nível técnico e de formação inicial e continuada de trabalhadores. Isso possibilitou aos CEFETs atuarem em todos os níveis da educação tecnológica, desde o básico até a pós-graduação. A regulamentação dos CEFETs originou-se ainda em 1978 quando foram criados os primeiros CEFETs e prosseguiu até a Lei N.º 8.948, de 8/12/1994, onde praticamente todas as Escolas Técnicas Federais foram cefetizadas, com exceção da Escola Técnica Federal de Palmas- TO.
- Parecer CNE/CEB N.º 39/2004, de 08/12/2004, que trata da aplicação do Decreto N.º 5.154/2004 para a Educação Profissional Técnica de nível médio e no Ensino Médio, notadamente nas novas modalidades previstas de integração, concomitância e subsequência. • Decreto N.º 5.478, de 24/06/2005, que instituiu no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA.
- Lei N.º 11.180, de 23/09/2005, que criou o Projeto Escola de Fábrica, modalidade que prevê a concessão de bolsas de permanência a estudantes inseridos numa atividade de

aprendizagem tendo como *lócus* um espaço produtivo e para tanto alterou-se, inclusive, os artigos 428 e 433 da CLT, no que se refere ao trabalho do menor-aprendiz.

- Lei N.º 11.184, de 7/10/2005, que criou a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, através da em substituição ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná.
- Lei N.º 11.195, de 18/11/2005, que permitiu a expansão da rede federal de educação técnica e tecnológica, que anteriormente (Lei N.º 8.948, de 8/12/1994) vedava qualquer iniciativa nesse sentido a não ser que fosse em parceria com outros entes federados ou com organizações sociais e cuja manutenção também estaria a cargo deles. Essa medida permitiu a federalização dos projetos escolares do segmento comunitário.
- O último esforço e mais ambicioso foi o Decreto N.º 5.840, de 13/07/2006, que instituiu no âmbito federal, na SETEC, o PROEJA, permitindo que qualquer sistema de ensino possa ofertá-lo em acréscimo ao que previa o Decreto N.º 5.478, de 24/06/2005, que limitava apenas a rede federal essa oferta. Importante também foi a Resolução N.º 1, de 3/02/2005, do CNE, que atualizou as DCNEM e para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio às disposições do Decreto N.º 5.154/2004 e ainda a Resolução N.º 1, de 9/07/2008, também do CNE, que instituiu o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio.
- Decreto N.º 6.095, de 24/04/2007, que estabelece regras para a constituição dos IFETs (ex- CEFETs), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica e posteriormente a própria Lei N.º 11.892, de 29/12/2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Da então rede federal o MEC só não conseguiu a adesão da UTFPR, por já estar em um patamar superior ao dos institutos e dos Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG, que travam uma batalha no Legislativo para alcançarem o status dos paranaenses.

- Além dessas iniciativas merece destaque o Decreto N.º 6.301, de 12/12/2007, que instituiu o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil.
- Decreto N.º 6.302, de 12/12/2007, que institui o Programa Brasil Profissionalizado, uma estratégia voltada para as redes estaduais de ensino visando à oferta de ensino médio articulada com a educação profissional nos estados e que se inscreve dentro do PDE, lançado pelo MEC, em março de 2007.
- O Congresso Nacional aprovou também o Projeto de Lei N.º 919, de 30/04/2007, de iniciativa do MEC, que muda a Lei de Diretrizes e Bases - LDB nos artigos 37, e que trata da Educação de Jovens e Adultos, e os artigos 39 a 42 da LDB, que tratam da educação profissional e que estavam intactos desde a sua promulgação da LDB. Particularmente, na Educação de Jovens e Adultos, o artigo 37 da LDB introduz um novo parágrafo, o terceiro, que disciplina que a educação de jovens e adultos deve articular-se, preferencialmente, com a educação profissional. O capítulo da educação profissional passa a se chamar de “educação profissional e tecnológica” e incorpora quase tudo o que foi introduzido com o Decreto N.º 5.154, no que se refere às formas de oferta da educação profissional. O Projeto foi transformado na Lei N.º 11.741, de 16/07/2008.